



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

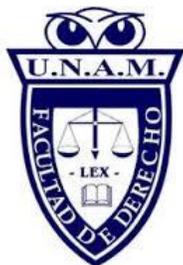
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“LA NUEVA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO
A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DEL 10 DE JUNIO DE 2011”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JOSÉ ALFREDO RIVERA RAMÍREZ

ASESORA:

LIC. ROSA MA. GUTIÉRREZ ROSAS



CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, Cd. Mx., 5 de octubre de 2016.

**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante RIVERA RAMÍREZ JOSÉ ALFREDO con número de cuenta 09039502-0 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "LA NUEVA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 10 DE JUNIO DE 2011", realizada con la asesoría de la profesor Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO**


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

EEM/mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSTI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO
P R E S E N T E

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "LA NUEVA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 10 DE JUNIO DE 2011", que presenta el pasante en Derecho C. RIVERA RÁMIREZ JOSÉ ALFREDO.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, Cd. Mx., a 30 de Septiembre de 2016.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rosa Ma. Gutiérrez Rosas', written over a large, stylized flourish.

Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas

*mpm.

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Dedico este trabajo de investigación a mi Padre Dios por haberme ayudado, guiado y protegido, en todo momento en el camino de la vida y porque sin su voluntad nada es.

Agradezco a mi Madre Juana Ramírez Ramírez, por haberme dado la vida, por su amor y por el gran esfuerzo que realizó para que María Alicia, Susana, Raúl, Víctor Hugo, Luis Alberto y quien escribe pudiéramos estudiar y superarnos. Gracias Madre y gracias también a mis hermanas y hermanos.

Agradezco a mis abuelos maternos Guadalupe Ramírez García e Ignacio Ramírez Rangel, por haberme cuidado, guiado y apoyado en mi vida y estudios, donde quiera que se encuentren mi amor, agradecimiento y respeto.

Agradezco a mis abuelos paternos Juana García García y Merced Rivera Rangel, por su amor y por enseñarme el valor del trabajo.

Agradezco de manera especial a mi esposa Patricia Flores Jiménez, por su amor, apoyo, esfuerzo, paciencia y sacrificio, por aguantar a este curioso perpetuo y por haberme dado la oportunidad de formar una familia con dos hijas maravillosas y extraordinarias María Fernanda y Mariana.

Agradezco al Maestro Ignacio Carrillo Prieto, por su valiosa cátedra de Introducción al Estudio del Derecho y por haberme dado la oportunidad de ingresar a laborar en el servicio público.

Agradezco especialmente y con mucho afecto al Maestro Rubén Francisco Pérez Sánchez, por haberme enseñado el valor del trabajo honesto, de la dedicación, del estudio, del esfuerzo constante para alcanzar las metas de vida y por distinguirme con su amistad.

Agradezco al Maestro Rafael Estrada Sámano, porque con su ejemplo se constituyó en uno de mis modelos a seguir como persona, profesional del Derecho y servidor público.

Agradezco al Maestro Mauricio Elpidio Montes de Oca Durán, por enseñarme una forma extraordinaria de entender y aplicar el Derecho.

Agradezco al Doctor Alfredo López Martínez, por su amistad, por su apoyo incondicional, por sus enseñanzas y sobre todo por su calidad humana. Gracias Tocayo.

Agradezco a la Doctora Ruth Villanueva Castilleja, por enseñarme que el trabajo arduo y la rapidez en el estudio y aplicación del Derecho son fundamentales en la vida profesional.

Agradezco de manera especial a la Maestra Rosa María Gutiérrez Rosas, por darme la oportunidad de realizar con su invaluable asesoría el presente trabajo de investigación y por haber, en todo momento, guiado con su puntual criterio jurídico al que escribe. Gracias por todas sus atenciones y consideraciones.

Agradezco al Doctor Edmundo Elías Musi, Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme permitido realizar mi tesis de Licenciatura en dicho Seminario.

Agradezco con especial afecto a mis maestros Dr. Ernesto Gutiérrez y González por enseñarme la importancia del Derecho Civil, en particular el Derecho de las Obligaciones; al Dr. Ricardo Franco Guzmán por su fabulosa cátedra sobre Derecho Penal; al Dr. Carlos Arellano García por su forma tan peculiar de compartir el conocimiento sobre el Derecho Internacional Público; al Dr. Víctor Carlos García Moreno por su enseñanza tan amena del Derecho Internacional Privado; al Dr. Alfonso Nava Negrete por su extraordinaria cátedra sobre Derecho Administrativo; al Mtro. Enrique Sánchez Bringas por su fabulosa clase de Derecho Constitucional; al Dr. Manuel Ruiz Daza por su invaluable cátedra sobre Filosofía del Derecho y al Dr. Luis Rodríguez Manzanera por sus extraordinarios conocimientos sobre Criminología.

Agradezco de todo corazón a las maestras y maestros que he tenido a lo largo de mi vida, gracias por su amor a la enseñanza, por su paciencia y por su dedicación para formar a este alumno curioso y amante del conocimiento.

A todas y a todos muchas gracias.

ÍNDICE

LA NUEVA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 10 DE JUNIO DE 2011

	Págs.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I	
LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011	
1.1. Artículo 1º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	2
1.2. Artículo 1º, párrafo segundo de la Constitución Federal	7
1.2.1. Cláusula de interpretación conforme	8
1.2.2. Principio Pro persona (Pro homine)	18
1.3. Artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución General	22
1.3.1. Obligaciones totalizadoras de las autoridades que conforman el Estado Mexicano	23
1.3.1.1. Promover	24
1.3.1.2. Respetar	25
1.3.1.3. Proteger	25
1.3.1.4. Garantizar	26
1.3.2. Principios de Derechos Humanos	27
1.3.2.1. De universalidad	28
1.3.2.2. De interdependencia	29

1.3.2.3.	De indivisibilidad	30
1.3.2.4.	De progresividad	30
1.3.3.	Deberes del Estado Mexicano en materia de Derechos Humanos	31
1.3.2.1.	Prevenir	32
1.3.2.2.	Investigar	32
1.3.2.3.	Sancionar	33
1.3.2.4.	Reparar	33
1.4.	Artículo 1º, párrafo quinto de la Norma Suprema Nacional	37

CAPÍTULO II

IMPLICACIONES DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO

2.1.	Importancia del trabajo legislativo que materialice la Reforma Constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos	46
2.2.	Cámara de Diputados	49
2.3.	Cámara de Senadores	57
2.4.	De la iniciativa y formación de leyes en materia de Derechos Humanos	61
2.5.	Facultades del Congreso	65
2.6.	Relevancia de la Fiscalización Superior de la Federación en la implementación de la Reforma Constitucional de 2011	66

CAPÍTULO III

IMPLICACIONES DENTRO DEL PODER EJECUTIVO

3.1.	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	82
3.2.	Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018	85

3.3. La Secretaría de Gobernación	90
3.3.1. Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018	96
3.3.2. Comisión Nacional de Seguridad	102
3.3.2.1. Policía Federal	105
3.3.2.2. Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social	108
3.4. La Secretaría de la Defensa Nacional	110
3.5. La Secretaría de Marina	115
3.6. Procuraduría General de la República	118
3.7. Instituto Mexicano del Seguro Social	122
3.8. Los Gobiernos Estatales	123
3.9. Los Municipios	126

CAPÍTULO IV

IMPLICACIONES DENTRO DEL PODER JUDICIAL Y DE OTROS TRIBUNALES

4.1. Suprema Corte de Justicia de la Nación	146
4.2. Tribunales Colegiados de Circuito	159
4.3. Tribunales Unitarios de Circuito	166
4.4. Juzgados de Distrito	169
4.5. Tribunales Agrarios	183
4.6. Tribunal Federal de Justicia Administrativa	193
4.7. Tribunales del Fuero Común	205

CAPÍTULO V

EFFECTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

5.1. Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018	233
5.2. Programa Anual de Trabajo 2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	234
5.3. Efectos de la Reforma Constitucional en las Visitadurías Generales	236
5.3.1. Primera Visitaduría	245
5.3.2. Segunda Visitaduría	268
5.3.3. Tercera Visitaduría	291
5.3.4. Cuarta Visitaduría	311
5.3.5. Quinta Visitaduría	333
5.3.6. Sexta Visitaduría	349
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	380
BIBLIOGRAFÍA	403

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se denomina “**LA NUEVA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 10 DE JUNIO DE 2011**”, en virtud de que la orientación de los Derechos Fundamentales a partir de ella cambió radicalmente.

No sin razón, se ha dicho de esta Reforma Constitucional que es la más importante después de la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Y desde nuestra óptica lo es, porque sitúa a los Bienes Jurídicos Fundamentales como la piedra angular de todos el Sistema Jurídico Mexicano, al tenor de las siguientes consideraciones:

- La Constitución ya *no otorga los derechos*, tal y como antes de la Reforma Constitucional de 2011 se decía, ahora *los reconoce*.
- Hoy todas las personas gozan de los Derechos Fundamentales reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.
- Las normas relativas a estos derechos se interpretan de conformidad con la Norma Suprema y con los tratados internacionales. (Principio de interpretación conforme)
- Se favorece en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. (Principio Pro persona)
- Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de

conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establece la ley.

Sabemos que la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, modificó 11 artículos de la Carta Magna (1o, 3o, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105), sin embargo, para efectos de la presente investigación se abordará solamente el contenido de la reforma al artículo 1º, sin dejar de aclarar que en el transcurso del presente trabajo se llegará a comentar y analizar someramente la relación existente entre el numeral 1º y algunos otros ordinales también reformados.

Es importante señalar, que para los efectos de esta investigación los términos de “Derechos Humanos” y “Derechos Fundamentales” se utilizarán como sinónimos, aunque sabemos que para algunos estudiosos de la materia, dichos conceptos tienen diferencias irreconciliables y que desde su perspectiva no podrían utilizarse como iguales.

Esta tesis se integra por cinco capítulos los cuales se desarrollan de la manera siguiente:

En el Capítulo I, denominado “*La Reforma Constitucional de Junio de 2011*”, analizaremos pormenorizadamente los párrafos primero, segundo, tercero y quinto del artículo 1º Constitucional, que fueron reformados, y de manera específica estudiaremos el principio de interpretación conforme y el principio pro persona.

En el Capítulo II, nominado “*Implicaciones Dentro del Poder Legislativo*”, estudiaremos la importancia del trabajo legislativo de la Cámara de Diputados y Senadores, que materializa la Reforma Constitucional de 2011, así como la

relevancia de la Fiscalización Superior de la Federación en la implementación de la referida Reforma.

En el Capítulo III, denominado *“Implicaciones Dentro del Poder Ejecutivo”*, analizaremos el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 y el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, a efecto de conocer como en dichos instrumentos se reconoce la importancia de materializar la Reforma Constitucional dentro del ámbito administrativo federal, así como también se hará referencia a los entes públicos que se ubican en el Ejecutivo Federal y que son considerados de los mayores transgresores de los Derechos Humanos en el Estado Mexicano, así como del trabajo que están realizando para evitar las referidas violaciones a los Derechos Fundamentales. Asimismo se hará alusión al impacto de la Reforma en el ámbito estatal y municipal.

En el Capítulo IV, nominado *“Implicaciones Dentro del Poder Judicial y de Otros Tribunales”*, estudiaremos el impacto de la multicitada Reforma Constitucional en el trabajo de algunos órganos que se ubican dentro de Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito), así como otros que están fuera de dicho Poder como son: los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los Tribunales del Fuero Común.

En el Capítulo V, denominado *“Efectos de la Reforma Constitucional en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”*, analizaremos el Programa Anual de Trabajo 2015 de ese Organismo Constitucional Autónomo, así como el impacto de la Reforma Constitucional en el trabajo de sus Visitadurías Generales, para lo cual se analizará una Recomendación cuyo expediente se haya integrado por cada una de esas seis áreas sustantivas.

Finalmente, se formulan diversas “*Conclusiones y Propuestas*” que se consideran fundamentales para implementar la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011.

Sirva el presente trabajo de investigación para abonar modestamente a la mejor comprensión y alcances de la ingente Reforma sobre Derechos Fundamentales a nuestra Carta Magna.

CAPÍTULO I

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011

Fernando Lassalle ha dicho que la Constitución de un país es *“la suma de los factores reales de poder...”*¹ En el nuestro, a raíz de la reforma constitucional de junio de 2011, algunos de los factores reales de poder consolidaron su existencia, otros nacieron a la vida jurídica, derivado de que se establece un nuevo esquema normativo totalmente diferente al anterior, con principios nuevos y variados, que determinan un replanteamiento del Sistema Jurídico Nacional.

La Constitución Federal es el ordenamiento jurídico más importante en el Estado Mexicano, ya que establece los principios sobre los cuales se fundamenta y en donde se reconoce la existencia del pueblo, el gobierno y el territorio, elementos esenciales del Estado Moderno, es en suma la Piedra Angular del Orden Jurídico Nacional.

Bajo la línea de pensamiento anterior, se puede entender la trascendencia que tiene una reforma a este cuerpo normativo, ya que reformarlo implica modificación a la esencia del sistema, a la fuente, a la razón del Derecho nacional.

La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó no solamente un cambio a la esencia del Sistema Jurídico Nacional, sino también a la perspectiva normativa, entendida esta como la lógica sobre la que se sustenta toda la estructura legal en nuestro país, puesto que la pretensión fue colocar a los Derechos Humanos en el centro de nuestro Ordenamiento Supremo.

Al respecto, es pertinente comentar que en los debates se indicó que *“el punto de partida de esta reforma (...) es empezar por lo más elemental del orden jurídico,*

¹ Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 4ª reimpresión, México, Colofón, 2014, p. 19.

*es reconocer que los derechos humanos son fundamento del Estado mexicano, es, en otras palabras, poner a los derechos humanos como piedra angular de nuestra Constitución”.*²

De lo anterior podemos apreciar, que el objetivo para los legisladores era claro, dado que reconocían que los Derechos Humanos debían colocarse en el corazón del orden jurídico a fin de garantizar su supremacía, permanencia y respeto, de tal manera que pudieran permear en todo el andamiaje jurídico nacional.

Es menester comentar, que la reforma referida se realizó en buena medida gracias a la presión internacional que ejercían sobre el Estado Mexicano diversos organismos internacionales tales como: la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, entre otros.

1.1. Artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antes de iniciar el análisis del artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Federal, conviene dilucidar qué son los Derechos Humanos?

El Maestro Jean Claude Tron Petit, se pronuncia a este respecto en los términos siguientes:

“... los DH (Derechos Humanos) no pueden entenderse, sólo en términos estrictamente normativos, sino que constituyen o son el resultado de valores que se tratan de proteger, alcanzar y lograr su eficacia o realidad pragmática en el mundo de los hechos...”

...

² Senador Santiago Creel Miranda, debate de la sesión de 8 de abril de 2010.

“... los DH están inspirados en valores, compuestos de un elemento moral, en la medida que su fundamento y razones que los legitiman son de esa entidad.”³

Como podemos inferir de la cita anterior, los Derechos Humanos son valores con un alto contenido moral que se tratan de proteger y se pretende lograr que sean eficaces en la realidad, los cuales se plasman en instrumentos normativos, con la finalidad de garantizar su salvaguarda.

En este orden de ideas, en la página de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al explicar qué son los Derechos Humanos, se señala lo siguiente:

“Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.”⁴

Así, los Derechos Humanos se entienden como el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización es indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de potestades se determina en la Constitución General, en los tratados internacionales y en las leyes.

Ahora bien, es importante comentar que la esencia de la Reforma Constitucional mencionada se encuentra en el artículo 1º de la Constitución General en la actualidad vigente. Dicho numeral en el párrafo primero establece:

“Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no*

³ Tron Petit, Jean Claude, *Universalidad dentro de la tridimensionalidad de los derechos humanos*. Artículo, Sitio personal de Jean Claude Tron Petit: http://jeanclaude.tronp.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=137&Itemid=40, pp. 3 y 5.

⁴ http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos.

podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

Como se puede apreciar el contenido del artículo es puntual en señalar que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías para su protección, derivado de lo cual surge la potestad para toda persona de que se le respeten sus Derechos Fundamentales por las autoridades mexicanas.

También señala, que el ejercicio de los derechos humanos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal establece, lo que significa que las autoridades no pueden transgredirlos salvo cuando se cumplan los supuestos que determina la ley para limitarlos o suspenderlos.

Es importante destacar que este párrafo hace referencia tanto a la capacidad de goce como de ejercicio, entendiéndose la primera, como la *“aptitud del sujeto para ser titular de derechos y obligaciones”*⁵, en tanto que la segunda, como *“la aptitud del sujeto para ejercitar derechos y contraer y cumplir obligaciones personalmente y para comparecer en juicio y por derecho propio”*⁶

En este contexto, podemos afirmar que la autoridad puede limitar la capacidad de ejercicio de las personas en las hipótesis y condiciones que la ley establece, actuar de lo contrario implica transgredir los derechos fundamentales de las personas.

Adicionalmente, es oportuno formular algunas consideraciones relacionadas con el contenido del párrafo que estamos analizando:

⁵ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho Civil Parte General. Personas. Cosas. Negocio Jurídico e Invalidez*, 12ª edición, México, Porrúa, 2010, p. 167.

⁶ *Ibidem*, p. 176.

Primera.- El artículo 133 de nuestro Ordenamiento Supremo, señala lo siguiente:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

Del contenido del numeral citado, podemos inferir que la Ley Suprema de toda la Unión estará constituida por la Constitución General, por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y por los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, y que los jueces, juzgarán de conformidad con ese conjunto de normas aun cuando existan disposiciones contrarias que se contengan en las constituciones o leyes de las entidades federativas.

Segunda.- Para que un tratado tenga validez en nuestro país es indispensable que se lleven a cabo las formalidades que señala la Carta Magna en los artículos 89, fracción X y 76, fracción I, los cuales establecen lo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;”***

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.*

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;”

Como se puede apreciar, el ordinal 89, fracción X, es puntual en señalar que entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República están la de celebrar tratados internacionales sometidos a la aprobación del Senado, así como observar, entre diversos principios normativos, los de respeto, protección y promoción de los derechos humanos. Por su parte, el contenido del numeral 76, fracción I, establece que entre las facultades del Senado se encuentra la de aprobar los tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; en conclusión, el Presidente y el Senado de la República son las autoridades en nuestro país que están encargadas de celebrar y aprobar los tratados internacionales que obligan al Estado Mexicano, de manera fundamental en materia de derechos humanos.

Tercera.- El Presidente y el Senado deben acatar en el cumplimiento de las obligaciones arriba mencionadas, lo preceptuado en el artículo 15 del Supremo Ordenamiento Federal, el cual establece:

“Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

En consecuencia, siendo congruentes con lo dispuesto en el numeral anterior, no podrá el Presidente celebrar y el Senado aprobar tratados internacionales, en los que se alteren o vulneren los Derechos Humanos de las personas, de manera específica en las hipótesis en que se pretenda extraditar a quienes tengan la calidad de reos políticos, o en el caso de delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos.

Es importante comentar, que el Doctor Sergio García Ramírez, al referirse a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, señala que:

“Los tratados internacionales de derechos humanos revisten un carácter especial y distinto con respecto a otros instrumentos. Al igual que los demás tratados, su suscripción implica un acto soberano de los Estados, que voluntariamente asumen obligaciones. Al aprobar tratados de derechos humanos –en ejercicio de su soberanía- los Estados se someten a un orden en el que no solo asumen obligaciones en relación con otros Estados, sino con los individuos sujetos a su jurisdicción. La infracción a estas obligaciones genera responsabilidad internacional.”⁷

Derivado de lo anterior, es pertinente comentar que los tratados internacionales de derechos humanos tienen características especiales y diferentes a otros instrumentos, porque el Estado signante asume obligaciones ante otros Estados y también con las personas sujetas a su jurisdicción interna, con la peculiaridad que la falta de cumplimiento de estas obligaciones genera responsabilidad de carácter internacional.

1.2. Artículo 1º, párrafo segundo de la Constitución Federal.

La interpretación de la ley es premisa esencial para su aplicación y base para alcanzar la Justicia, por eso el contenido del párrafo segundo del artículo 1º, de nuestra Carta Magna es de la mayor envergadura. Dicho párrafo señala que:

⁷ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos*, 4ª edición, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 81.

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

Como se puede observar, este párrafo hace alusión a la denominada *interpretación conforme* la cual debe realizarse acorde a la Constitución Federal y a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, bajo la premisa de favorecer a las personas con la protección más amplia.

1.2.1. Cláusula de interpretación conforme.

El Maestro José René Olivos Campos, al referirse a la interpretación conforme contenida en el artículo 1º, segundo párrafo, de nuestro Ordenamiento Supremo, señala:

“Con dicho precepto constitucional se logra mayor certeza para todo órgano jurisdiccional para interpretar y aplicar los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, ya sea que los realice el Poder Judicial de la Federación, del Distrito Federal o de los Estados, lo que les proporcionan mayores contenidos y puede auxiliar al juzgador a evitar discordancias con lo dispuesto por la legislación.

El principio de interpretación conforme a los tratados internacionales en materia de derechos humanos puede ampliar los derechos establecidos en el sistema jurídico nacional y del cual llega a formar parte, lo que puede ser dable a armonizarlos y aplicarlos de forma favorable a las personas titulares de los mismos.”⁸

De la cita anterior, podemos observar que el contenidos del segundo párrafo del numeral en comento, genera mayor certeza para los órgano jurisdiccional en su labor de interpretación y aplicación de los Derechos Humanos consagrados en la

⁸ Olivos Campos, José René, *Los Derechos Humanos y sus Garantías*, 3ª edición, México, Porrúa, 2013, p. 64.

Constitución Federal y en los tratados internacionales, así como que permite utilizar una gama de potestades más amplia a favor de las personas titulares de las mismas.

Así, es conveniente decir que la *interpretación conforme* es aquella que se realiza por las autoridades del Estado Mexicano, acorde con la Constitución Federal, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los demás instrumentos internacionales.

Sin embargo, antes de continuar con nuestro análisis, se hace necesario responder una pregunta fundamental, quién debe realizar la *interpretación conforme*? En principio pareciera ser que los jueces son quienes deben efectuarla, ya que su labor consiste en interpretar la ley para aplicarla resolviendo los diferendos de los que tienen conocimiento, sin embargo, no son los únicos, en razón de que todas las autoridades de nuestro país están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, tal y como lo establece la propia Constitución Federal en el artículo 1º, párrafo tercero, el cual más adelante se comentará.

Continuando con nuestra investigación, hay que decir que la conformidad de la interpretación significa considerar el contenido de la Constitución Federal y de los tratados internacionales, y en tratándose de estos, atenerse a las reglas y normas de interpretación que establecen los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, éste último por ser el ordenamiento fundamental que rige en el Sistema Interamericano, Sistema al que pertenece el Estado Mexicano. Al respecto, los numerales de referencia establecen lo siguiente:

“Artículo 31

Regla general de interpretación

1. **Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.**
2. **Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:**
 - a) **todo acuerdo que se refiere al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;**
 - b) **todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.**
3. **Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:**
 - a) **todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;**
 - b) **toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;**
 - c) **toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.**
4. **Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.”**

“Artículo 32

Medios de interpretación complementarios

Se podrá acudir a **medios de interpretación complementarios**, en particular a los **trabajos preparatorios del tratado** y a las **circunstancias de su celebración**, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

- a) **deja ambiguo u oscuro el sentido; o**
- b) **conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.”**

Como podemos apreciar, el numeral 31 es puntual en señalar que las reglas generales de interpretación son fundamentalmente: la buena fe, el sentido corriente que haya de atribuirse a los términos, el contexto y el objeto y fin; aunque no omite reconocer que el preámbulo, los anexos, los acuerdos a que se refiere el tratado, todo instrumento formulado con motivo de la celebración del mismo, el acuerdo ulterior entre las partes acerca de su interpretación o de la aplicación de sus disposiciones; toda práctica posterior seguida en su aplicación por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de su interpretación; así como toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes, se constituyen como elementos importantes para realizar la interpretación de los tratados internacionales.

Por su parte el artículo 32, establece que son medios de interpretación complementarios: los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración, cuya finalidad es confirmar el sentido que resulta de la aplicación del numeral 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31 deja ambiguo u oscuro el sentido, o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió un criterio en el siguiente sentido:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SU INTERPRETACIÓN POR ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL TENOR DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 31 Y 32 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHOS DE LOS TRATADOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 14 DE FEBRERO DE 1975).

Conforme a lo dispuesto en los citados preceptos para desentrañar el alcance de lo establecido en un instrumento internacional debe acudirse a reglas precisas que en tanto no se aparten de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República vinculan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En

efecto, al tenor de lo previsto en el artículo 31 de la mencionada Convención, para interpretar los actos jurídicos de la referida naturaleza como regla general debe, en principio, acudirse al sentido literal de las palabras utilizadas por las partes contratantes al redactar el respectivo documento final debiendo, en todo caso, adoptar la conclusión que sea lógica con el texto propio del tratado y acorde con el objeto o fin que se tuvo con su celebración; es decir, debe acudirse a los métodos de interpretación literal, sistemática y teleológica. A su vez, en cuanto al texto que debe tomarse en cuenta para realizar la interpretación sistemática, la Convención señala que aquél se integra por: a) el texto del instrumento respectivo, así como su preámbulo y anexos; y, b) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre las partes con motivo de su celebración o todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; y, como otros elementos hermenéuticos que deben considerarse al aplicar los referidos métodos destaca: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulterior seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de su interpretación; y, c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las parte; siendo conveniente precisar que en términos de lo dispuesto en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para realizar la interpretación teleológica y conocer los fines que se tuvieron con la celebración de un instrumento internacional no debe acudirse, en principio, a los trabajos preparatorios de éste ni a las circunstancias que rodearon su celebración, pues de estos el intérprete únicamente puede valerse para confirmar el resultado al que se haya arribado con base en los elementos antes narrados o bien cuando la conclusión derivada de la aplicación de estos sea ambigua, oscura o manifiestamente absurda.⁹

Como podemos observar esta tesis reconoce que los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena vinculan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para desentrañar el alcance de lo establecido en un instrumento internacional para lo cual debe acudirse a reglas precisas, en tanto no se aparten de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República.

⁹ Tesis Aislada; 9ª. Época; 2ª. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVI, Diciembre de 2002; Pág. 292, 2ª. CLXXI/2002.

Por su parte, el ordinal 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece lo siguiente:

**“Artículo 29
Normas de Interpretación**

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;*
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;*
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y*
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.”*

Es de destacarse, que este precepto de la Convención Americana establece las normas de interpretación, en el sentido de que ninguna disposición de ese cuerpo normativo puede ser interpretada en el sentido de: permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno; y excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos es el ordenamiento jurídico de carácter internacional más importante en el Sistema Interamericano, y el inciso b) del artículo 29, resulta de la mayor relevancia porque prohíbe delimitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados, es decir, amplía la protección de las personas no solamente al espectro normativo regional, sino que permite que se protejan sus derechos y libertades por otros ordenamientos jurídicos internacionales, siempre y cuando el Estado sea parte de esos otros instrumentos internacionales.

Sobre la interpretación conforme, nuestro Supremo Tribunal se ha pronunciado en los términos siguientes:

“DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El segundo párrafo del precepto citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (principio pro persona). Ahora bien, dicho mandato implica que una ley no puede declararse nula cuando pueda interpretarse en consonancia con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dada su presunción de constitucionalidad y convencionalidad. Esto es, tal consonancia consiste en que la ley permite una interpretación compatible con los contenidos de los referidos materiales normativos a partir de su delimitación mediante los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los criterios -obligatorios cuando el Estado Mexicano fue parte y orientadores en el caso contrario- de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”¹⁰

¹⁰ Tesis Aislada; 10a. Época; 1a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XXII, Julio de 2013; Tomo 1; Pág. 556. 1a. CCXIV/2013 (10a.).

Importantísimo resulta el criterio sostenido por éste ente jurisdiccional al mencionar que la interpretación conforme implica que una ley no puede declararse nula cuando pueda interpretarse en consonancia con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dada su presunción de constitucionalidad y convencionalidad. Esto es, tal consonancia consiste en que la ley permite una interpretación compatible con los contenidos de los referidos cuerpos normativos a partir de su delimitación mediante los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los criterios - obligatorios cuando el Estado Mexicano fue parte y orientadores en el caso contrario- de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Más significativo resulta el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia al considerar la *interpretación conforme* a la luz del *principio pro persona* de la manera siguiente:

“INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.

A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prologa, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar

a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.”¹¹

Como podemos apreciar, esta tesis establece que la supremacía de la Constitución no se manifiesta únicamente en la modalidad de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la necesidad de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de manera acorde con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En consecuencia, antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las

¹¹ Tesis Aislada; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 1, Diciembre de 2013; Tomo I; Pág. 530. 1a. CCCXL/2013 (10a.).

posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Norma Suprema y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional.

Bajo esta línea de pensamiento, el juzgador ha de procurar huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución Federal. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Carta Magna, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución General, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los Derechos Fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.

En síntesis, podemos decir que la interpretación conforme es aquella que se realiza considerando el contenido de la Constitución Federal y de los tratados internacionales, y en tratándose de estos, atenerse a las reglas y normas de interpretación que establecen los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que significa que una norma no puede declararse inconstitucional dada su presunción de constitucionalidad y legalidad, y en el caso particular de los juzgadores, deben procurar encontrar, hasta donde sea posible, la interpretación que impida declarar a una norma inconstitucional o inconvencional, reforzando su actuación considerando el principio pro persona.

1.2.2. Principio Pro persona (Pro homine).

Es importante comentar que al principio *pro persona* o *pro homine* también se le ha denominado *principio de favorabilidad*, específicamente en países como Argentina, Colombia y Perú. En nuestro país, se ha acuñado el término *Principio pro persona*.

Mireya Castañeda citando a Álvaro Francisco Amaya Villarreal, al referirse al principio en comento, señala que:

“En el ámbito internacional, se ha considerado que el principio pro persona emana justamente del objeto y fin de los tratados internacionales de derechos humanos que es la protección de derechos de los seres humanos”¹²

Y es cierta tal afirmación desde nuestra perspectiva, ya que el objeto y fin de los tratados se definen en función de la protección a los Derechos Fundamentales de las personas, siempre y cuando se trate de *tratados-leyes* y no de *tratados-contrato*, en el entendido que los primeros son aquellos “*destinados a crear una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria, como es el caso de la convención firmada en Viena en abril de 1961, sobre privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos; en este caso se trata de crear una obligación permanente*”¹³; en tanto que los segundos, son aquellos “*de finalidad limitada a crear una obligación jurídica que extingue con el cumplimiento del tratado; por ejemplo, si los Estados celebran un tratado para fijar su frontera común, una vez que este objetivo haya sido conseguido se agota el contenido del tratado*”.¹⁴

¹² Álvaro Francisco Amaya Villarreal, *El principio pro homine: interpretación extensiva vs. Consentimiento de los Estados*, p. 361, citado por Castañeda, Mireya, *El Principio Pro Persona. Experiencias y Expectativas*, 1ª edición, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014, p. 18.

¹³ Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 24ª edición, México, Porrúa, 2012, p. 70.

¹⁴ *Idem*.

La misma autora Mireya Castañeda, citando a Mónica Pinto destacada jurista argentina, al referirse al *Principio pro persona*, señala que ésta ha definido dicho principio en los siguientes términos. Es:

“... un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria”¹⁵

Vale la pena destacar que esta definición de Mónica Pinto ha sido incorporada en varios estudios relacionados con el tema de los Derechos Humanos y diversas Cortes Supremas y Constitucionales en América Latina la han incorporado en sus fallos.¹⁶ México no ha sido la excepción ya que dicho criterio se incorporó en la primera tesis de la materia que emitió, en este caso, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que se cita a continuación:

“PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN.

El principio pro homine, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.”¹⁷

¹⁵ Pinto, Mónica, “*El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*”, en Martín Abregú y Christian Courtis, *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales. (Argentina)*, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto 2004, p. 16.

¹⁶ Castañeda, Mireya, *El Principio Pro Persona. Experiencias y Expectativas*, 1ª edición, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014, p. 17.

¹⁷ Tesis Aislada; 9a. Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XX, Octubre de 2004; Pág. 2385. I.4o.A.441 A.

Como puede apreciarse, se tomó en cuenta la definición de Mónica Pinto para sustentar el criterio que ha servido de base para la emisión de otras tesis relacionadas con el mismo principio. Tal es el caso de la siguiente:

“PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA.

*El principio pro homine que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que **el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria.**”¹⁸*

En esta tesis, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito agrega que los límites al *principio pro persona* se contemplan en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, resulta evidente que el referido principio debe aplicarse en forma obligatoria, podríamos señalar, por todas las autoridades del Estado Mexicano.

A mayor abundamiento, es dable destacar que los criterios que han emitido los órganos del Poder Judicial en nuestro país, en el trascurso de más de cinco años de haberse reformado nuestra Carta Magna, han ido perfeccionando y establecido jurisprudencia en la cual se aprecian nuevos parámetros al principio *pro homine*, tal es el caso de la tesis jurisprudencial que a continuación se refiere y que fue emitida por el Máximo Tribunal:

¹⁸ Tesis Aislada; 9a. Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXI, Febrero de 2005; Pág. 1744. I.4o.A.464 A.

“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL.

Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional -principio pro persona o pro homine-, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.”¹⁹

Al respecto, como se aprecia, la reforma significó un cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional, sin embargo, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, entonces deben aplicarse los instrumentos internacionales.

En resumen, podemos establecer que el principio pro persona es un criterio hermenéutico que permea a todo el derecho de los derechos humanos, al tenor

¹⁹ Jurisprudencia; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 6, Mayo de 2014; Tomo II; Pág. 772. 2a./J. 56/2014 (10a.).

del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria, principio que debe aplicarse de manera obligatoria por todas las autoridades del país y que su aplicación, en el caso particular de los juzgadores, no implica que dejen de observar los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional como los de: legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia y cosa juzgada.

1.3. Artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución General.

En el mundo jurídico, es de la mayor importancia establecer obligaciones para las autoridades estatales, porque ello conlleva realizar una serie de acciones dentro de las instituciones de carácter administrativo, presupuestario, técnico, operativo y de capacitación a los servidores públicos, lo cual requiere de un gran esfuerzo gubernamental.

En la reforma en comento, se incorporó en el artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución Federal lo siguiente:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Por lo anterior, al señalarse que **todas las autoridades** en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, se está utilizando un término absoluto, lo que significa que

todas, absolutamente todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales.

También se menciona que tales obligaciones deben realizarse de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, principios que se analizarán más adelante.

Adicionalmente, el párrafo en cita es consistente en establecer que el Estado también deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, obligaciones que más adelante se comentarán.

Lo anteriormente señalado, requirió, requiere y requerirá que se realicen esfuerzos ingentes por parte de las autoridades de los tres poderes, de los tres niveles de gobierno y de los órganos constitucionales autónomos, para que lo preceptuado en la Constitución se materialice.

1.3.1. Obligaciones totalizadoras de las autoridades que conforman el Estado Mexicano.

A raíz de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 10 de junio de 2011, todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en el entendido que cada concepto tiene una connotación específica. A continuación se analizará cada uno de ellos.

1.3.1.1. Promover.

El Diccionario de la Real Academia Española ha definido el concepto *promover* en los siguientes términos: “(Del lat. *promovêre.*) tr. *Iniciar o adelantar una cosa, procurando su logro*”.²⁰

De lo anterior podemos inferir, que promover significa iniciar o realizar una cosa para obtener su materialización o su logro.

Por su parte la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha establecido que “**Promover:** se refiere a la adopción de medidas de largo alcance para la realización del derecho. Se trata de una obligación de carácter netamente progresivo para lograr cambios en la conciencia pública, en la percepción, en el entendimiento, o en la capacidad de afrontar un determinado problema”.²¹

La cita anterior, clarifica lo que debe entenderse por el término *promover*, es decir, realizar acciones para la implementación de medidas para materializar el derecho. Resulta ser una obligación progresiva con objetivos definidos tendentes a generar cambios en la conciencia pública, en la percepción, en el entendimiento, o en la capacidad de afrontar un problema. En síntesis, un cambio radical para entender los Derechos Humanos, ya que en esta lógica las autoridades deben realizar la promoción acerca de los Derechos Fundamentales, la cual estaría dirigida a los servidores públicos y a los ciudadanos.

²⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª edición, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, p. 1189.

²¹ *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=63:spotlight-6&catid=12&Itemid=270, p. 14.

1.3.1.2. Respetar.

Respecto del término *respetar*, el Diccionario de la Real Academia Española lo ha definido de la siguiente manera: “(De *respectar*.) tr. Tener respeto, veneración, acatamiento”.²²

Significa actuar con la finalidad de acatar, en la especie sería cumplir con la protección de los Derechos Humanos.

En este tenor, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha puntualizado que “*Respetar: implica no interferir con la realización de los mismos. El Estado en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal), e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo o judicial), debe abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos*”.²³

Respetar, entonces, se puede entender en el sentido de que las autoridades de los tres poderes y de los tres niveles de gobierno en nuestro país, no deben interferir con el goce de los Derechos Humanos de las personas, hacerlo, implicaría incumplimiento a la obligación que tienen de respetar los Derechos Fundamentales.

1.3.1.3. Proteger.

El Diccionario de la Real Academia Española ha definido la palabra *proteger* de la siguiente forma: “(De *protegêre*.) tr. Amparar, favorecer, defender”.²⁴

En esa tesitura, debemos entender que proteger es amparar o defender para evitar que se vulnere algo, en este caso, los Derechos Humanos.

²² *Ibidem*, p. 1264.

²³ *Idem*.

²⁴ *Ibidem*, p. 1192.

Por su parte, la citada Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha puntualizado que *Proteger* debe entenderse de la siguiente manera: “*Las y los agentes estatales, en el marco de sus respectivas funciones, deben adoptar medidas (como crear marcos jurídicos adecuados o la maquinaria institucional necesaria) para prevenir las violaciones a los derechos humanos, especialmente por parte de los particulares, pero también de los entes públicos. Esta obligación incluye la necesidad de crear todos los mecanismos y garantías necesarias para hacerlos exigibles ante tribunales, órganos cuasi jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos u órganos de supervisión.*”²⁵

Como consecuencia lógica de lo anterior, debemos entender que proteger implica que las autoridades del Estado Mexicano, deben crear marcos normativos adecuados y la estructura institucional necesaria para prevenir las violaciones a los Derechos Humanos, así como los mecanismos y garantías para hacerlos exigibles ante tribunales, órganos cuasi jurisdiccionales de defensa de esos derechos u órganos de supervisión, lo que implicaría que jueces, organismos de derechos humanos, Auditoría Superior de la Federación, órganos internos de control, visitadurías de las dependencias gubernamentales, entre otros, puedan conocer de violaciones a Bienes Jurídicos Fundamentales.

1.3.1.4. Garantizar.

El multicitado Diccionario de la Real Academia Española ha definido el concepto *garantizar* en los siguientes términos: “(De *garante*.) *tr.* *Dar garantía*”.²⁶

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Ibidem*, p. 721.

Lo que se entiende, a nuestro parecer, como la implementación de actos que permitan la realización de algo, en la especie el goce y disfrute de los Derechos Humanos.

Por su parte, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha determinado que *“Garantizar: Significa tomar acciones que permitan a las personas el acceso a los derechos humanos y asegurar su disfrute cada vez que una persona (o grupo) no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí misma con los recursos a su disposición. Implica crear la infraestructura legal e institucional de la que dependa la realización práctica del derecho. Esta obligación también incluye el que los Estados deben tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, así como de reparar el derechos violado.”*²⁷

Garantizar, entonces, consiste en que las autoridades ejecuten acciones para que las personas puedan acceder y asegurar el disfrute de sus Derechos Humanos, cuando por causas ajenas a su voluntad no lo puedan hacer, así como también adoptar medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar dichas potestades.

1.3.2. Principios de Derechos Humanos.

Existen varios principios de Derechos Humanos como son: universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, inalienabilidad, participación, inclusión, rendición de cuentas, transparencia, imperio de la ley y no regresión, sin embargo, para efectos de esta investigación, nos enfocaremos en los primeros cuatro principios mencionados, a los cuales hace alusión el artículo 1º, párrafo tercero constitucional.

²⁷ *Idem.*

1.3.2.1. De universalidad.

Miguel Carbonell, al hacer referencia a la universalidad de los derechos dice que la *“... universalidad es una característica que ha acompañado a los derechos fundamentales desde su nacimiento.”*²⁸

Como podemos observar, para el autor citado la universalidad es una característica inherente a los Derechos Humanos desde su génesis. Nosotros compartimos tal afirmación.

Por su parte, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha establecido que estas prerrogativas son *“Universales porque son aplicables a todas las personas sin distinción alguna. No importa la raza, el color, el sexo, el origen étnico y social, la religión, el idioma, la nacionalidad, la edad, la orientación sexual, la discapacidad o cualquier otra característica distintiva, pues estos derechos son de y para todos y todas. Esta característica también se refiere a que son derechos aceptados por todos los Estados.”*²⁹

De lo anterior, podemos inferir que el principio de universalidad se refiere a que los Derechos Humanos son aplicables a todas las personas sin distinción alguna, en consecuencia se alude a que son derechos aceptados por todos los estados y oponibles ante particulares y autoridades cuando pretenden actuar arbitrariamente.

²⁸ Carbonell, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2010, p. 11.

²⁹ *Ibidem*, p. 8.

1.3.2.2. De interdependencia.

Cuando nos referimos al principio de interdependencia, aludimos a que todos los derechos humanos están interrelacionados unos con otros, en virtud de que se encuentran en un plano de igualdad, es decir, ningún derecho humano es más importante que otro.

A este respecto, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas especializada en la materia, no separa los principios de indivisibilidad e interdependencia, puesto que señala que *“los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. Es decir, los derechos humanos están relacionados entre sí de tal forma que para ejercer plenamente determinado derecho será necesaria la intervención de otro u otros. Por ejemplo, para ejercer el derecho a la educación es necesario acceder también al derecho a la salud y al derecho a la alimentación. En este mismo sentido, la violación de uno de ellos puede afectar directa o indirectamente el ejercicio de otro u otros. Tal es el caso de la violación del derecho a un medio ambiente sano, que disminuiría la calidad de vida de las personas vulnerando también su derecho al mejor estado de salud física y mental. Por lo anterior, los derechos humanos deben considerarse como un conjunto inseparable entre sí.”*³⁰

Y nos parece correcta tal definición y afirmación, en razón de que los Derechos Fundamentales efectivamente no se pueden dividir y se interrelacionan unos con otros, e incluso algunos se constituyen como presupuesto para el ejercicio de otros. Pensemos en el derecho a la alimentación, como presupuesto indispensable para garantizar el derecho a la salud.

³⁰ *Idem.*

1.3.2.3. De indivisibilidad.

La indivisibilidad como ya se comentó anteriormente, se refiere a que los Derechos Humanos no se pueden dividir, en razón de su interrelación que guardan unos con otros, por lo que no se abundará más al respecto.

1.3.2.4. De progresividad.

Para Hugo Saúl Ramírez García y Pedro de Jesús Pallares Yabur, *“mediante el principio de progresividad se establece la prioridad en la aplicación de aquellas disposiciones jurídicas más eficaces para la protección y promoción de los derechos humanos, independientemente del ámbito espacial de validez de la norma más favorable. Por otro lado, este mismo principio de progresividad fundamenta una interpretación extensiva de los derechos humanos, de tal manera que su enunciación en documentos constitucionales o convencionales internacionales, no deben interpretarse taxativamente como negación de otros derechos que no figuran en estas normas positivas.”*³¹

De lo citado, podemos inferir que el principio de progresividad se refiere a que se deben aplicar las normas jurídicas más eficaces para la protección de los Derechos Humanos, evitando regresión y limitaciones en los beneficios adquiridos.

Por su parte la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, define conjuntamente los principios de *progresividad y no regresión* señalando que *“el disfrute de los derechos humanos siempre debe aumentar, y una vez logrado el avance en el goce de éstos, el Estado no podrá, salvo en ciertas circunstancias, disminuir el nivel alcanzado.”*³²

³¹ Ramírez García, Hugo Saúl y Pallares Yabur, Pedro de Jesús, *Derechos humanos*, 3ª reimpresión, México, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2012, p. 73.

³² *Idem.*

Es decir, atendiendo al principio de progresividad, no se puede menoscabar los Derechos Humanos disminuyendo los beneficios adquiridos; únicamente y de manera excepcional, se podrán limitar en los términos y bajo las condiciones que la propia ley establezca.

1.3.3. Deberes del Estado Mexicano en materia de Derechos Humanos.

El artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución General, también hace referencia a que “... *el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*”

A este respecto, es importante comentar que el 13 de enero de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas, y posteriormente, el 28 de noviembre de 2014, su Reglamento. A raíz de la entrada en vigor de la Ley, se creó la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que de conformidad con el artículo 84 de dicho cuerpo normativo, es el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y goza de autonomía técnica y de gestión, para atender los asuntos relacionados con las víctimas.

Es importante comentar que el 25 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto por virtud del cual se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución en materia de víctimas.³³

³³ En dicha reforma se establece que el Congreso tiene facultad ... “*para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.*”

1.3.2.1. Prevenir.

El Diccionario de la Real Academia Española ha definido la palabra *prevenir* en los siguientes términos: “(Del lat. *praevenîre*.) tr. Preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin. II 2. Prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio”.³⁴

De la cita anterior, podemos establecer que *prevenir* significa disponer con anticipación las cosas necesarias para evitar un daño o perjuicio, lo que en la especie sería evitar la violación a los Derechos Humanos. Tal actuación es la que tendrían que realizar las autoridades en el ámbito de su competencia para evitar la infracción a los Derechos Fundamentales.

1.3.2.2. Investigar.

El Diccionario de la Real Academia Española define el concepto *investigar* de la siguiente forma: “(Del lat. *investigâre*.) tr. Hacer diligencias para descubrir una cosa”.³⁵

Cuando la autoridad tenga conocimiento de la posible violación a Derechos Humanos, deberá en uso de sus atribuciones, investigar con la finalidad de acreditar, quién en su caso, fue el infractor y el grado de responsabilidad que tuvo en la comisión de tal conducta, o en su defecto, al no resultar competente, dar vista a la autoridad que lo sea para que realice las pesquisas correspondientes.

³⁴ *Ibidem*, p. 1180.

³⁵ *Ibidem*, p. 837.

1.3.2.3. Sancionar.

El Diccionario de la Real Academia Española, define la palabra *sancionar* en una de sus acepciones de la siguiente manera: “**3. Aplicar una sanción o castigo**”.³⁶

De lo anterior, podemos inferir que sancionar es la imposición de una pena o castigo, por la comisión de una conducta que pueda ser constitutiva de delito o de responsabilidad administrativa. Cuando existe una violación a los Derechos Humanos, la lógica del precepto en comento, es que se sancione al infractor. Y esta lógica obedece a que fue necesario elevar a nivel constitucional tal obligación, porque desgraciadamente, muy pocas, poquísimas violaciones a Bienes Jurídicos Fundamentales se castigan en nuestro país.

Entonces, derivado de esta obligación constitucional todas las autoridades en uso de sus facultades deberán sancionar las violaciones a estas prerrogativas, cuando existan elementos suficientes para imponer la sanción, castigo o pena correspondiente.

1.3.2.4. Reparar.

El Diccionario de la Real Academia Española, define el término *reparar* en la forma siguiente: “(Del lat. *Reparâre*.) **2. Enmendar, corregir o remediar. II 3. Desagraviar, satisfacer al ofendido**”.³⁷

Derivado de lo anterior, podemos colegir que *reparar* es enmendar, corregir o remediar, y quizás estemos hablando del aspecto más importante de los cuatro conceptos o deberes, porque restituir a la víctima en el goce y ejercicio de sus Derechos Humanos vulnerados es lo más importante y en ocasiones lo más difícil,

³⁶ *Ibidem*, p. 1304.

³⁷ *Ibidem*, p. 1256.

sobre todo cuando la reparación provocada por la violación de esas potestades, es complicado determinarla cualitativamente por llegar a ser, en algunos casos, de naturaleza psicológica, emocional o moral.

El Doctor José Zamora Grant, al referirse al derecho de las víctimas se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“Los derechos incorporados para las víctimas son, como todo derecho consignado en una ley, prescriptivos, más nunca asertivos, en tanto suponen un conjunto deóntico de valores que prescriben lo que debe ocurrir, pero no describen lo que ocurre. Ello significa que los derechos consignados para las víctimas en la Constitución establecen un conjunto de condiciones a satisfacer por el sistema penal, más no que efectivamente satisfacen. Es por eso que una vez incorporados los derechos – para el caso los de las víctimas – en el contexto constitucional, el camino para lograr su efectividad requerirá, por un lado que la ley secundaria amplíe y precise su contenido y al mismo tiempo genere las condiciones necesarias para su implementación.”³⁸

De lo anterior, podemos colegir que los derechos incorporados para las víctimas en la Constitución Federal, establecen un conjunto de condiciones a satisfacer, por lo que se requerirá primeramente, que la ley secundaria amplíe y precise su contenido y al mismo tiempo genere las condiciones necesarias para su implementación.

Es importante comentar que uno de los grandes retos que ha tenido la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es cuantificar la reparación por violación a Derechos Humanos. También, complicado ha resultado el cumplimiento de las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de autoridades cuando se ha acreditado infracción de Derechos Fundamentales, porque el tema de la reparación a las víctimas es un tema inacabado, que paulatinamente se está perfeccionando. Ya se dieron los primeros pasos, pero todavía hay mucho por hacer.

³⁸ Zamora Grant, José, *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*, 1ª edición, México, Colección de Textos sobre Derechos Humanos CNDH, 2012, p. 35.

Por otro lado, resulta de la mayor importancia, analizar algunos criterios que han establecido los órganos del Poder Judicial Federal, respecto al contenido del párrafo tercero del artículo 1º constitucional, que a continuación se citan:

“DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE PROMOVERLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de promoverlos. Dado que esta obligación tiene como objetivos que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa, así como ampliar la base de realización de los derechos fundamentales, entonces, la autoridad debe concebir a éstas como titulares de derechos cuya obligación correlativa corresponde a las propias autoridades. Su cumplimiento es, desde luego, progresivo y consiste en proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutarlos.”³⁹

De la cita anterior, podemos preciar que el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al emitir la tesis anterior, define en su contenido los parámetros para determinar si una conducta de la autoridad resulta violatoria de Derechos Fundamentales, para lo cual primeramente debe evaluarse si se apega o no a la obligación de promoverlos. En razón de que esta obligación tiene como objetivos que las personas conozcan sus derechos y los medios de defensa, la autoridad debe visualizar a las personas como titulares de derechos cuya obligación correlativa corresponde a las propias autoridades. El cumplimiento de dicha obligación de la autoridad será progresivo y consiste en proveer a las

³⁹ Tesis Aislada; 10a. Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 11, Octubre de 2014; Tomo III; Pág. 2839. XXVII.3o.4 CS (10a.).

personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutarlos.

Adicionalmente, la tesis de jurisprudencia que se cita a continuación, es de la mayor relevancia porque define de manera puntual la obligación de proteger los Derechos Humanos, en los siguientes términos:

“DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE PROTEGERLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de protegerlos. Ésta puede caracterizarse como el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación. En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible, ya que como la conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, este fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto es insuficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos. De ahí que, una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo, porque, en el caso de sus propios agentes, está obligado a saber todo lo que hacen.”⁴⁰

⁴⁰ Jurisprudencia; 10a. Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 15, Febrero de 2015; Tomo III; Pág. 2256. XXVII.3o. J/25 (10a.).

Lo relevante del anterior criterio jurisprudencial emitidos por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, resulta ser que el párrafo tercero del artículo 1º, de la Constitución General, establece como obligaciones de las autoridades del Estado Mexicano las que consisten en: Respetar, Proteger, Garantizar y, Promover los Derechos Humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia para determinar si una conducta específica de la autoridad resulta violatoria a Derechos Fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de protegerlos.

También la autoridad deberá contar con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de afectación del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación. En este sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible. De lo cual resulta que una vez conocido el riesgo, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo, porque en el caso de sus propios agentes, está obligado a saber todo lo que éstos hacen.

1.4. Artículo 1º, párrafo quinto de la Norma Suprema Nacional.

El Doctor Miguel Carbonell, al referirse al principio de no discriminación, señala lo siguiente:

“La prohibición de discriminación es una de las distintas manifestaciones que adopta el principio de igualdad en los modernos textos constitucionales. Se trata de normas que limitan la posibilidad de tratos diferenciados no razonables o desproporcionados entre las personas y que, además de dicha prohibición, suelen detallar algunos rasgos o características con base en los cuales está especialmente prohibido realizar tales diferenciaciones.”⁴¹

⁴¹ Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, 5ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, p. 183.

De lo anterior, podemos inferir que la prohibición de discriminación ocupa un lugar preponderante en las constituciones, en razón que se pretende que el principio de igualdad se constituya como fundamento protector para las personas, por lo que se limita la posibilidad de tratos diferenciados no razonables o desproporcionados entre los individuos con miras a evitar la discriminación.

La Reforma Constitucional del 10 de junio de 2011, modificó el contenido del párrafo quinto del artículo 1º, quedando de la siguiente manera:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Como se puede colegir, es contundente el contenido del párrafo, en señalar que está prohibida toda discriminación motivada por cualquier forma o modalidad que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. No debemos olvidar que la dignidad humana es la piedra angular que da sustento a los Derechos Humanos, por ello es prioritario evitar cualquier forma que atente contra la misma.

Respecto del derecho a la igualdad y no discriminación se ha pronunciado nuestro Máximo Tribunal en los siguientes términos:

“IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.

Si bien es cierto que estos conceptos están estrechamente vinculados, también lo es que no son idénticos aunque sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social es consecuencia de que todas las personas son iguales; es decir, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a

*la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Por tanto, la igualdad prevista por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad ordena al legislador no introducir distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deben ser razonables y justificables.*⁴²

Como podemos observar la Suprema Corte señala que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Por lo cual, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

Adicionalmente, el Supremo ente jurisdiccional, abunda en el siguiente sentido:

“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el citado diario, al establecer que todas las personas gozarán de los derechos

⁴² Tesis Aislada; 10a. Época; 1a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012; Tomo 1; Pág. 487. 1a. CXLV/2012 (10a.)

humanos reconocidos en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, modificó sustancialmente el contenido de los derechos protegidos constitucionalmente, incluido el de igualdad, el cual es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros. Consecuentemente, si bien es cierto que el concepto jurídico de igualdad desde un punto de vista abstracto se encontraba presente desde antes de dicha reforma constitucional, también lo es que sus condiciones de aplicación y supuestos de protección se han ampliado significativamente con el contenido de los tratados internacionales; un ejemplo de ello lo constituye la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece criterios específicos para verificar si existe o no discriminación, los cuales complementan materialmente a los preceptos constitucionales. De ahí que, a partir de la citada reforma, cuando se alegue una violación al principio de igualdad jurídica, el juzgador no puede desdeñar el texto de los tratados internacionales que hacen referencia a la igualdad y a la prohibición de discriminación, sino que debe efectuar el escrutinio de constitucionalidad correspondiente teniendo como ámbito material de validez a la Constitución y a los diferentes tratados ratificados por México, máxime cuando ese análisis ha sido solicitado por el quejoso.”⁴³

Al respecto, esta tesis señala que al establecer el párrafo en comento que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, modificó sustancialmente el contenido de los derechos protegidos constitucionalmente, incluido el de igualdad, el cual es un principio adjetivo que se predica respecto de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.

En consecuencia, si bien es cierto que el concepto jurídico de igualdad se encontraba presente desde antes de dicha reforma constitucional, también lo es que sus condiciones de aplicación y supuestos de protección se han ampliado de

⁴³ Tesis Aislada; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 648. 1a. XL/2014 (10a.).

manera importante con el contenido de los tratados internacionales; un ejemplo de ello lo constituye la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece criterios específicos para verificar si existe o no discriminación, los cuales complementan materialmente a los preceptos constitucionales.

CAPÍTULO II

IMPLICACIONES DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO

John Locke, escribió respecto del Poder Legislativo en su famoso Ensayo sobre el Gobierno Civil, que:

“Es el poder legislativo el poder máximo en aquellas manos en que la comunidad lo situó una vez. Ningún edicto u ordenanza, sea de quien sea, esté redactado en la forma que lo esté y cualquiera que sea el poder que lo respalde, tiene la fuerza y el apremio de una ley, si no ha sido aprobada por el poder legislativo elegido y nombrado por el pueblo ... Vemos por ello que toda obediencia, incluso la que uno puede estar obligado a rendir por efecto de los lazos más solemnes, se apoya en último término en este poder supremo, y está regida por las leyes que él dicta.”⁴⁴

Queda así evidenciada la importancia del Poder Legislativo, al realizar la función principal que tiene de emitir leyes que permiten a la comunidad tener certeza jurídica en su actuación y en la interrelación con los demás. Para Locke, el Poder Legislativo es el más relevante, porque es el que emite las leyes que regulan la vida en sociedad.

Por otra parte, Hans Kelsen, el extraordinario jurista austriaco, cuando habla de la Estructura Jerárquica de un Orden Jurídico Nacional, específicamente de la Constitución, refiere que:

El análisis que ilumina la función de la norma fundamental descubre también una particularidad del derecho: que él mismo regula su propia creación, pues una norma determina como otra norma debe ser creada y, además, en una medida variable, cuál debe ser el contenido. En razón del carácter dinámico del derecho, una norma solo es válida en la medida en que ha sido creada de la manera determinada por otra norma. Para describir la relación que se establece así entre dos normas, una de las cuales es el fundamento de la validez de la otra,

⁴⁴ Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, 3ª edición, México, Nuevaumar, 1989, p. 86.

puede recurrirse a imágenes espaciales y hablar de norma superior y norma inferior, de subordinación de la segunda a la primera.”⁴⁵

Bajo el tenor anterior, es menester considerar que una norma (la Constitución), determina como otra debe ser creada y cuál debe ser su contenido (la ley secundaria); Además de que se establece el fundamento de validez y subordinación de la ley secundaria respecto de la Norma Suprema. Y quien por supuesto puede crear leyes es el Poder Legislativo.

En el Sistema Jurídico Mexicano, el Congreso de la Unión es el Poder que formalmente tiene la facultad de crear leyes, -aunque no el único,- por ello, su participación es determinante para la implementación de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, en razón de que en el seno de ese Poder es donde se encuentran los representantes de la Nación (los diputados y diputadas) y de los estados de la República Mexicana (los senadores y senadoras), es donde además se delinear los contenidos normativos de las leyes secundarias, con la participación previa en foros, congreso, mesas redondas, etcétera, de diversos actores como son: organizaciones de la sociedad civil, académicos, especialistas, representantes de organismos nacionales e internacionales, entre otros.

A este respecto, Pedro Salazar Ugarte ha dicho sobre la función del Poder Legislativo en la implementación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, lo siguiente:

“En concreto, el Poder Legislativo tiene dos obligaciones directas: realizar una especie de revisión retrospectiva para depurar la legislación existente y efectuar una acción prospectiva de creación normativa. La primera obligación se debe pensar como un proceso de depuración legislativa de la legislación secundaria (anterior a la reforma constitucional sobre derechos humanos). La segunda, como un

⁴⁵ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho. Introducción a la Ciencia del Derecho*, 10ª edición, Argentina, Eudeba Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1971, p. 147.

proceso de creación legislativa concordante con el nuevo estándar de control del bloque de derechos (posterior a la reforma constitucional).⁴⁶

De lo anterior, es conveniente destacar que las dos obligaciones específicas que tiene el Poder Legislativo para efecto de implementar la multicitada Reforma Constitucional, son: la primera, realizar una depuración legislativa de la legislación secundaria anterior a dicha reforma, y la segunda, crear normas correspondientes con el nuevo estándar de control del bloque de derechos posterior a la Reforma Constitucional.

En este sentido, es importante considerar lo preceptuado por el numeral 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”

Resulta evidente que en el Estado Mexicano el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se integra por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, cada una con facultades y obligaciones distintas y con número de integrantes variado.

A este respecto, el gran jurista mexicano Felipe Tena Ramírez, señala:

“Realiza, pues, la Constitución en lo que se refiere al Poder Legislativo el sistema de dos Cámaras, o bicamarista.

Nacido en Inglaterra dicho sistema, cuando en el siglo XVI se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos Cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios: la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo.

Siglos más tarde, el pueblo norteamericano, heredero del inglés en la creación del derecho sin sujeción a fórmulas preconcebidas, aplicó el

⁴⁶ Salazar Ugarte, Pedro Coordinador, *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual*, 1ª edición, México, Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez, 2014, p. 133.

sistema bicamarista con fines del todo diversos a los entonces conocidos, al conferir a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y al Senado la de los Estados.

...

En México la Constitución de 1824 consagró el bicammarismo de tipo norteamericano o federal, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado.”⁴⁷

Como podemos apreciar, el sistema bicamaral tiene sus orígenes en Inglaterra en el siglo XVI, posteriormente lo adoptó el Sistema Norteamericano y después nosotros lo copiamos de ese Sistema.

Después de comentar el anterior antecedente, es importante señalar que el artículo 71 de Nuestra Carta Magna vigente, enumera quienes pueden iniciar leyes, en los siguientes términos:

“Artículo 71. *El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

- I.*** *Al Presidente de la República;*
- II.*** *A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;*
- III.*** *A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y*
- IV.*** *A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.”*

De la cita anterior, podemos visualizar claramente que los Diputados y Senadores pueden iniciar leyes o decretos; por esta razón pensamos que los integrantes del Congreso de la Unión deben tener una participación destacada en la implementación de la Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos de 10 de junio de 2011, al momento de crear iniciativas que aterricen la multicitada reforma.

⁴⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª edición, 2ª reimpresión, México, Porrúa, 2013, pp. 269-270.

2.1. Importancia del trabajo legislativo que materialice la Reforma Constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos.

Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, entonces Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al escribir un artículo denominado “La tutela multinivel de los derechos fundamentales ante el nuevo paradigma constitucional” refirió respecto de la labor legislativa relacionada con la Reforma Constitucional de 2011, lo siguiente:

“La reciente reforma en materia de derechos humanos en México, es el principio de una importante labor legislativa con la finalidad de dar a las personas en todo momento la protección más amplia. Pero esto no significa que la labor termine ahí, es indispensable adecuar diversos textos constitucionales, así como un sin número de ordenamientos legales, tanto a nivel federal como local.”⁴⁸

Coincidimos con el contenido de la cita anterior, porque efectivamente el Poder Legislativo está llamado a ser actor principal en la implementación de la Reforma en Materia de Derechos Fundamentales ya que es necesario realizar una ingente labor legislativa con el fin de dar a las personas la protección más amplia, lo que significa que es indispensable adecuar diversos textos constitucionales, así como un gran número de ordenamientos legales, tanto a nivel federal como local.

El 11 de junio de 2014, para celebrar el tercer año de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, en un evento magno, celebrado en el centro de la Ciudad de México, en el Patio de Xicoténcatl, antiguo recinto de la Cámara de Senadores, que contó con la participación de representantes de la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Poder Ejecutivo Federal y Poder Judicial de la Federación, se presentó el documento nominado *“Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011. Evaluación del Proceso a Tres Años de su Entrada en Vigor: Una Perspectiva*

⁴⁸ García Villegas Sánchez Cordero, Paula M. Coordinadora, *El control de convencionalidad y las cortes nacionales: la perspectiva de los jueces mexicanos*, 1ª edición, México, Porrúa, 2013, p. 12.

Integral del Estado Mexicano”, en el cual se mencionó en su *Presentación*, lo siguiente:

“El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma constitucional que modificó once artículos (1o, 3o, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105), en materia de derechos humanos. La reforma ha sido reconocida como el cambio constitucional más trascendente desde 1917, porque modifica el paradigma del quehacer estatal al priorizar expresamente la protección a las personas y la realización de sus derechos como fin y justificación del Estado.

Su relevancia, sin embargo, alcanza también la forma de entender al Derecho mismo: integra expresamente a los tratados internacionales que contienen derechos humanos como parte del texto constitucional y establece la aplicación de la norma o interpretación que mejor protege a la persona (principio pro persona).

El contenido de la reforma está dirigido a todas las autoridades, como lo establece el párrafo tercero del artículo primero cuando dispone que, “en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”. Precisamente por ello, es que, a tres años de su entrada en vigor, el Estado Mexicano, a nivel federal, ha hecho un esfuerzo coordinado para presentar un diagnóstico sobre la implementación de la reforma.

Así, el presente documento, realizado por el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, y por el Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contiene los avances y perspectivas de la implementación de esta reforma constitucional. La obra muestra los mecanismos y las estrategias que han funcionado, así como los retos que se han presentado por convertir a los nuevos principios constitucionales en una realidad.

Los tres Poderes del Estado Mexicano se unen y revelan cómo es que los derechos humanos y nuestro texto constitucional vigente

*transversalizan la actividad estatal y trascienden la división funcional del quehacer del trabajo público.*⁴⁹

Como podemos observar, el Diagnóstico en comento tiene como finalidad mostrar lo trascendente de la Reforma Constitucional, así como señalar los avances y perspectivas de la implementación de dicha reforma. Señala cuales son los mecanismos y las estrategias que han funcionado, así como los retos que se han presentado por convertir los nuevos principios constitucionales en una realidad.

Probablemente lo más loable del documento, es que destaca el hecho de que los tres poderes del Estado Mexicano se reúnen para consolidar la reforma, en virtud de que los nuevos derroteros que contiene permean en la actuación de los tres, que mejor que se organicen para evitar complicaciones operativas a futuro.

Un año después, el 29 de junio de 2015, tuvo verificativo otra reunión de alto nivel, en la que participaron integrantes de la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Poder Ejecutivo Federal, Poder Judicial de la Federación, e incluyeron a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reunión en la que se presentó el documento denominado *“Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, que da cuenta de las actividades de todos los participantes en la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en el periodo comprendido del 1º de mayo de 2014 al 30 de abril de 2015, en el cual se establece lo siguiente:

“Implementar la reforma constitucional de derechos humanos es una tarea de Estado que exige una estrategia de articulación entre los poderes constitucionales del Estado Mexicano. La colaboración de esfuerzos es una condición para la construcción de una cultura de derechos humanos que garantice su respeto, promoción, protección y garantía en el quehacer diario de todas las autoridades del país.

Es por ello que el Congreso de la Unión, representado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; el Poder Ejecutivo Federal,

⁴⁹ <http://segob.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2319/2/images/Libro%20Diagn%C3%83%C2%B3stico%20ok%20Final%203-06-2014.pdf>, p. 13.

representado por la Secretaría de Gobernación y el Poder Judicial de la Federación, representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentan este documento con los avances y los retos para la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos en el período que va del 1° de mayo de 2014 al 30 de abril de 2015.

Este trabajo representa una tarea de vinculación institucional que permite construir un diálogo entre los responsables de la política nacional de derechos humanos, que nos aleja del esfuerzo aislado o incompleto y que responde a la necesidad de difundir las acciones que se han venido realizando para hacer realidad los nuevos principios y contenidos de la reforma.⁵⁰

Lo importante de este documento resulta ser, la coordinación que para implementar la Reforma Constitucional de Derechos Humanos llevan a cabo los tres poderes y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues asumen que es una tarea de Estado que exige una estrategia vinculada, entendiendo que la colaboración es una condición indispensable para la construcción de una cultura de derechos humanos que de verdad garantice su respeto, promoción, protección y garantía en el quehacer diario de todas las autoridades del país.

Los dos documentos antes referidos resultan importantes, porque reflejan el trabajo de los tres poderes federales en casi cuatro años de haberse publicado la reforma y más de un año de actividades en el mismo rubro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

2.2. Cámara de Diputados.

Ya se mencionó que en nuestro país el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se integra por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Adicionalmente, es menester señalar que la propia Constitución General, establece respecto de la Cámara de Diputados lo siguiente:

⁵⁰ http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Avances_Retos.pdf, p. 9.

“Artículo 51. *La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.”*

“Artículo 52. *La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales (sic DOF 15-12-1986) plurinominales.”*

Como se distingue en el artículo 51, la Cámara de Diputados se conformará de representantes de la Nación electos cada tres años, y estará integrada en términos del numeral 52, por 300 diputados electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa y 200 de conformidad con el principio de representación proporcional.

Por lo que se refiere al trabajo legislativo de la Cámara de Diputados XLII Legislatura, Artículo 1º, en el documento *“Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011. Evaluación del Proceso a Tres Años de su Entrada en Vigor: Una Perspectiva Integral del Estado Mexicano”*, se menciona lo siguiente:

“Ahora bien, hasta antes de la publicación de la reforma de 2011, este órgano legislativo reconocía ya avances en la materia, tal cual se refleja en los diversos dictámenes que dieron vigencia a importantes reformas en el tema de los derechos humanos.

Se tiene así la reforma constitucional en materia de amparo publicada en el DOF el 6 de junio de 2011; la reforma al artículo 17 constitucional en materia de acciones colectivas publicada en el DOF el 29 de julio de 2010; la reforma constitucional al artículo 18 en materia de sistema de justicia integral para adolescentes que aparece en el DOF del 14 de agosto de 2009; la reforma al artículo 16 constitucional en materia de protección de datos personales contenida en el DOF del 1 de junio de

2009 y la reforma constitucional al artículo 4o en materia de cultura publicada en el DOF del 30 de abril de 2009, entre otras.”⁵¹

Como podemos vislumbrar, ya existía hasta antes de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, trabajo legislativo de la Cámara de Diputados en materia de Derechos Fundamentales, de los cuales vale la pena destacar la reforma constitucional en materia de amparo, aunque no con una orientación tan definida como ocurre a partir de la multicitada Reforma.

Más adelante el propio documento señala que:

“Congruente con lo anterior, los objetivos y metas planteados por el órgano legislativo se orientan, por una parte, a lograr la armonía legislativa entre los preceptos constitucionales y las normas secundarias, para ello, y como ejemplo, puede referirse el programa anual de trabajo para el primer y el segundo año de ejercicio legislativo elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura que precisa:

Ante tal panorama histórico, esta LXII Legislatura asume el compromiso de consolidar en el orden jurídico nacional, la reforma constitucional de junio de 2011 a partir de la formulación y aprobación de los ordenamientos secundarios que posibiliten dotar a nuestro país de un marco jurídico armonizado y congruente con la normatividad internacional en materia de derechos humanos. Al cumplimiento de ese compromiso se encaminarán las labores de esta Comisión de Derechos Humanos, de acuerdo con el presente programa que precisa sobre la metodología de trabajo, la integración de subcomisiones y los procedimientos de elaboración de dictámenes, así como respecto a las tareas de difusión y promoción a partir de la realización de foros, estudios, investigaciones y publicaciones, entre otros.”⁵²

Como se observa, existen programas de trabajo de la Cámara de Diputados, específicamente de su Comisión de Derechos Humanos, para los dos años de gestión, donde se asumen compromisos para implementar la Reforma Constitucional, estableciéndose una metodología de trabajo, la integración de

⁵¹ *Ibidem*, p. 17.

⁵² *Ibidem*, p. 18.

subcomisiones y los procedimientos de elaboración de dictámenes, así como la ejecución de tareas de difusión y promoción a partir de la realización de foros, estudios, investigaciones y publicaciones.

Más adelante el documento habla de los obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos, bajo el tenor siguiente:

“Uno de los principales objetivos apreciados dentro de la labor legislativa tiene que ver con el hecho de superar reticencias de ciertos operadores jurídicos frente a un marco constitucional avanzado en materia de derechos humanos.

Efectivamente, la labor legislativa frecuentemente se enfrenta con interpretaciones reduccionistas que circunscriben el derecho a la mera letra de la norma, sin aproximarse al contenido substancial de los principios y valores que impregnan la labor legislativa. De ahí que se requiera de una visión valorativa y principialista que influya en la producción legislativa en materia de derechos humanos, para que cada disposición normativa, desde su concepción, tienda a la máxima protección de las personas.

Por fortuna, hay valiosas excepciones en las que la interpretación es maximizada en concordancia con el principio pro persona y la directiva de irradiación de los derechos humanos a todo el ordenamiento jurídico.”⁵³

En esta cita, se aprecia que los obstáculos resultan ser las reticencias de ciertos operadores jurídicos para implementar una reforma de avanzada en derechos humanos, e interpretaciones reduccionistas que se apoyan en la literalidad sin considerar la esencia de los principios y valores.

Posteriormente, en el documento de referencia se señala lo siguiente:

“En este rubro preocupa sobremanera al Poder Legislativo las diversas interpretaciones, muchas de ellas contradictorias, que se realizan en torno al artículo 1o constitucional, en particular, aquellas relativas al

⁵³ *Ibidem*, p. 20.

papel que los tratados internacionales de derechos humanos juegan dentro del ordenamiento jurídico nacional.

Desde una posición maniqueista han sido presentados diversos argumentos tendientes a sustentar una supuesta vulneración de la soberanía estatal frente a las directivas de orden internacional. Se ha montado una falsa pugna de jerarquías existentes entre normativas nacionales e internacionales sin advertir la función de interpretación sistemática y de armonía entre el derecho interno y el derecho internacional.

Del mismo modo, recientes criterios jurisprudenciales posiblemente han tergiversado la posición de origen del poder revisor de la Constitución en relación al artículo 1o.

En consecuencia, se vislumbra como conveniente una reforma al artículo 1o que brinde mayores luces de claridad para evitar interpretaciones reduccionistas en aras de la máxima protección a los derechos humanos.⁵⁴

De lo anterior, podemos inferir que la primera preocupación del Poder Legislativo radica en la variedad de interpretaciones del artículo 1º en particular lo relacionado con los tratados internacionales y el papel que juegan en el orden jurídico mexicano; la segunda, consiste en que se ha generado una falsa contradicción entre la normativa nacional e internacional sin considerar que forman parte de un sistema; y la tercera, consiste en que algunos criterios jurisprudenciales tergiversan la posición de origen del poder revisor de la Constitución, por lo que sugieren una reforma al artículo 1º que brinde mayor claridad.

En suma, resulta manifiesta la problemática que se vive en los dos años siguientes a la Reforma Constitucional de 2011 en la Cámara de Diputados, en razón de que existen criterios encontrados que no permiten lograr consensos para presentar iniciativas que armonicen dicha reforma, sin embargo, desde nuestro punto de vista, ese no es un argumento suficientemente válido para decir que por ello no se ha avanzado en la implementación de la Reforma en Materia de Derechos Humanos por parte de la Cámara Baja.

⁵⁴ *Ibidem*, p.21.

Como ya se comentó, el 29 de junio de 2015, se presentó el documento denominado “Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”, en el cual se establece lo siguiente:

“Artículo 1o

Avances

En la Cámara de Diputados, durante los cuatro años posteriores a la reforma de junio de 2011, hemos mantenido el seguimiento atento y cuidadoso de la gran cantidad de procesos legislativos en los que el artículo 1o constitucional es referido, desde iniciativas, proposiciones con punto de acuerdo, acuerdos parlamentarios e incluso solicitudes ciudadanas dirigidas a diversos órganos. En todos ellos, la figura de los derechos humanos y las obligaciones correlativas que al Estado corresponden, en términos del artículo 1o constitucional, han pasado a ser —afortunadamente— una referencia explícita de uso prácticamente general.

En términos argumentativos, se puede indicar, sin temor a equivocación, que el artículo 1o constitucional se ha erigido en los procesos al interior del Congreso, como la piedra angular sobre la que toda argumentación jurídica maximizadora de los derechos humanos descansa.

En el caso de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales firmados por México, del mismo modo, la contradicción de tesis 293/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha permitido a los operadores legislativos tener un panorama profuso del real alcance y sentido que para nuestra Constitución tienen dichos instrumentos internacionales, los cuales, a fin de cuentas, constituyen parte de la propia Constitución, lo cual así ha sido entendido por una gran cantidad de legisladores, por lo que hoy en día resulta sumamente normal encontrar que en la argumentación del discurso legislativo se trabaja con instrumentos de orden internacional concebidos como parte misma de nuestro bloque constitucional. De este modo, resulta una constante en el discurso apelar a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y a las Convenciones del sistema universal de protección de derechos humanos y del interamericano en diversas áreas temáticas.

Lugar aparte ha merecido el tema del derecho blando —soft law— internacional, el cual, como se sabe, no constituye un derecho duro o vinculante, sino más bien una suerte de inveterata consuetudo que refleja la posición internacional que existe sobre un tema y que, al menos, debe ser tomada en cuenta por todos los Estados al momento de regular acciones particulares. Este soft law internacional puede encontrarse en las opiniones y recomendaciones vertidas por órganos especializados del sistema universal y regional de protección a los derechos humanos, así como en los informes que se emiten por las relatorías creadas con motivo de alguna preocupación internacional. En la Cámara de Diputados, se advierte con frecuencia, la argumentación vinculada a este soft law internacional con el principio de interpretación pro persona, logrando con ello un profundo potencial para, si bien no hacer vinculante tal derecho blando, al menos si dotarlo de una fuerte carga argumentativa favorable que, en modo alguno, puede dejar de considerarse por parte de los operadores legislativos.

Asimismo, se recuerda que, en materia de reparación, se dispone de una Ley General de Víctimas, la cual ha pasado a ser uno de los grandes ordenamientos de nuestro país con reconocimiento nacional e internacional y, la cual, desarrolla ampliamente el contenido del artículo 1o constitucional en materia de reparación. Esta ley ha sido motivo de orgullo para nuestro país y recuerda nuevamente al Estado que ante toda violación de un derecho de orden fundamental corresponde, entre otros elementos, una reparación integral, misma que es desarrollada de manera profusa en la respectiva ley.

Retos

Si bien se destaca la cada vez mayor argumentación jurídica que se realiza a partir del artículo 1o constitucional, también lo es que los obstáculos no han sido sencillos. Todo cambio de una magnitud tan poderosa —como lo fue la reforma constitucional de junio de 2011— ciertamente encuentra obstáculos que impiden su plena concreción en el ámbito fáctico. El obstáculo más grande que esta reforma ha encontrado, y en particular todo el contenido normativo y principalista del artículo 1o constitucional, han sido las rémoras de concepciones positivistas intransigentes que se limitan a ver en dicho precepto una suerte de declaración aspiracional, en lugar de un artículo con un enorme mandato de optimización en términos de reglas, valores, principios y nuevas prácticas.

Así como no han sido pocos los casos en los que se ha utilizado el artículo 1o constitucional en términos de argumentación y vinculación por parte de los operadores legislativos, tampoco han sido pocos los casos en los que posiciones anquilosadas niegan el real sentido y alcance de esta disposición.

Este es el principal reto contra el que ha tenido que lidiarse desde el ámbito legislativo, pero por fortuna, como se ha dicho, cada vez son escuchadas mayores voces que defienden con plena convicción la vinculatoriedad y todo el potencial de maximización que el artículo 1o constitucional comporta.⁵⁵

Derivado de la transcripción anterior, podemos apreciar que los Diputados y las Diputadas, durante un año, es decir, del 1º de mayo de 2014 al 30 de abril de 2015, se dedicaron como se refiere a mantener un seguimiento atento y cuidadoso de la gran cantidad de procesos legislativos en los que el artículo 1o constitucional es referido, desde iniciativas, proposiciones con punto de acuerdo, acuerdos parlamentarios e incluso solicitudes ciudadanas dirigidas a diversos órganos. En todos ellos, la figura de los derechos humanos y las obligaciones correlativas que al Estado corresponden, en términos del artículo 1o constitucional, han pasado a ser una referencia explícita de uso prácticamente general. Lo sorprendente es que no hacen alusión alguna a números que puedan acreditar el trabajo legislativo, y no lo hacen porque es poco.

Después pretenden justificar en el apartado de **Retos** que existen obstáculos provocados por las que llaman rémoras de concepciones positivistas intransigentes que se limitan a ver en dicho precepto – artículo 1º- una suerte de declaración aspiracional, en lugar de un artículo con un enorme mandato de optimización en términos de reglas, valores, principios y nuevas prácticas. En resumen, pobre trabajo legislativo, es decir, en cuatro años de trabajo de la Cámara de Diputados, solamente se han modificado dos cuerpos normativos, a saber, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Insisto pobre trabajo legislativo por parte de la Cámara de Diputados.

⁵⁵ *Ibidem*, p.13.

2.3. Cámara de Senadores.

El numeral 56 de la Constitución Federal, que se refiere a la Cámara de Senadores, establece:

“Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

En este contexto, la Cámara de Senadores o Cámara Alta se integrará por ciento veintiocho senadores, que durarán en su encargo seis años, de los cuales, en los estados y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría; y los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional.

En el referido documento *“Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011.”*, en el apartado relativo a la Cámara de Senadores XLII Legislatura, *Introducción*, se menciona que:

“En junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una de las reformas constitucionales más trascendentes para nuestro país en los últimos tiempos... y que amplió al máximo el reconocimiento y los mecanismos de protección de todos los derechos de todas las personas, redefiniendo integralmente el modelo de relación existente

entre el derecho nacional y las normas de derecho internacional en materia de derechos humanos.

...

Ahora, el gran reto es lograr que todas las autoridades, que todas las personas con algún tipo de responsabilidad en el servicio público, apliquen en todas sus actuaciones el enfoque de derechos humanos y ejerzan su responsabilidad de coadyuvar activamente a garantizar la protección efectiva de todos los derechos de todas las personas.

...

Hoy, el Poder Legislativo trabaja tomando en cuenta los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial; y el Poder Judicial, estudia y se involucra con los argumentos de las iniciativas y los dictámenes que emite el Poder Legislativo. Ambos han venido perfeccionando sus actividades y perfeccionando la manera de utilizar conceptos, delimitándose el alcance de las normas constitucionales y legales.

Esto ha llevado a sentar las bases de una nueva metodología legislativa que nos ha permitido establecer lineamientos básicos para coadyuvar a garantizar la claridad de todas las normas nuevas y no sólo aquellas relativas de manera exclusiva a los derechos humanos.

El Senado de la República tiene muy claro que la conjunción de normas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, deriva en un enriquecimiento de nuevas y diversas fuentes que nutren como nunca antes a nuestro sistema jurídico y que coexisten e interactúan como un sólo bloque.

En el Senado estamos capacitando a todo el personal con los avances de la reforma constitucional en materia de derechos humanos para que entiendan el uso de los nuevos conceptos, como el método de interpretación utilizando el principio pro persona, la convencionalidad y la supremacía constitucional. Esto permitirá que las iniciativas y dictámenes tomen en cuenta las normas de derecho internacional y los límites que marca nuestra Constitución.

...

Finalmente, debemos reconocer que el Poder Legislativo tiene que agilizar la revisión de todas las normas jurídicas plasmadas en leyes secundarias para armonizarlas con la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Este reto alcanzará a toda la estructura administrativa del Estado. La reforma de 2011 ha sido sólo un punto de partida para el inicio de una nueva era constitucional en México y el

comienzo de un proceso continuo y permanente de revisión y creación de leyes que deberán estar apegadas a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

En todo ello, las senadoras y senadores, asumimos la responsabilidad y el reto de construir y consolidar las reformas que faltan por hacer, para garantizar que los actos de los poderes públicos del Estado, cada día sean más profesionales, transparentes y eficaces. Anhelamos que la reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus principios rijan el actuar de los servidores públicos que integramos el Senado de la República.”⁵⁶

De la cita anterior, es de destacar que el Poder Legislativo utiliza en su quehacer cotidiano los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial y por su parte, el Poder Judicial estudia los argumentos de las iniciativas y los dictámenes que emite el Poder Legislativo, es decir, existe una retroalimentación entre poderes que abona en la realización de sus actividades, en la utilización de conceptos y en la delimitación del alcance de las normas constitucionales y legales; adicionalmente, se refiere que se está capacitando al personal del Poder Legislativo en materia de Derechos Humanos, y quizás lo más importante, se reconoce que el Poder Legislativo tiene que agilizar la revisión de todas las normas jurídicas plasmadas en leyes secundarias para armonizarlas con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humano. Esta labor es toral para el Estado Mexicano, porque significa estructurar todo el Sistema Jurídico Nacional en la lógica de los Derechos Fundamentales.

Posteriormente, como ya se comentó, el 29 de junio de 2015, se presentó el documento denominado *“Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, en el cual se establece lo siguiente:

“Introducción

Con la finalidad de seguir contribuyendo a la consolidación de un modelo constitucional cuyo objetivo fundamental es garantizar que en nuestro país todas las personas gocen de todos los derechos humanos

⁵⁶ *Ibidem*, p. 52.

y de las garantías para su protección, el Senado de la República refrenda su participación en este ejercicio de análisis y reflexión en el que los tres órganos primarios de gobierno del Estado mexicano, con la participación especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se unen nuevamente para presentar un diagnóstico actualizado de los avances y los retos en la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011.

Para el Senado de la República, la finalidad de esta reforma radica en que las normas relativas a los derechos humanos sean interpretadas de conformidad con nuestra Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. Lo anterior significa que, tal y como lo determinó el poder revisor de la constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de asegurar que la norma aplicable a un caso concreto sea aquella que garantice los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; independientemente de su origen o fuente (nacional o internacional) y más allá de las desafortunadas interpretaciones que menoscaban y comprometen el éxito de la reforma.

En este contexto, el Senado de la República presenta sus perspectivas sobre los avances y los retos en materia de derechos humanos en nuestro país, no sin antes subrayar que persiste la necesidad de profundizar el estudio en torno al impacto del nuevo paradigma constitucional en la actuación cotidiana de los poderes públicos y, particularmente, su influencia en los procesos de creación, aplicación e interpretación del derecho en México.

Las senadoras y los senadores, conscientes de que la conjunción de normas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos deriva en un enriquecimiento de nuevas y diversas fuentes que nutren como nunca antes a nuestro sistema jurídico, coexistiendo e interactuando como un sólo bloque, asumimos la responsabilidad y el reto de construir las reformas legislativas necesarias para garantizar que los actos de los poderes públicos se ajusten a las exigencias y expectativas de la sociedad.

En razón de lo anterior, durante el último año de ejercicio de la LXII Legislatura (2014-2015), la dinámica legislativa en el Senado de la República ha sido un fiel reflejo de la nueva relación entre el derecho nacional y el derecho internacional. El objetivo ha sido, de conformidad con el nuevo mandato constitucional, armonizar las normas secundarias y constitucionales con los estándares dispuestos en tratados internacionales, con lo que el control de convencionalidad se

*ha convertido en una característica esencial que rige de manera cotidiana y sistemática nuestra labor.*⁵⁷

Lo relevante de la cita anteriores es que, el Senado de la República refrenda su participación en esta labor de análisis y reflexión en el que los tres órganos primarios de gobierno del Estado Mexicano y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se unen nuevamente para presentar un diagnóstico actualizado de los avances y los retos en la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos; también que continúa la necesidad de profundizar el estudio en torno al impacto del nuevo paradigma constitucional en la actuación diaria de los poderes públicos y, particularmente, su influencia en los procesos de creación, aplicación e interpretación del derecho en México;

También destacable resulta el que se asume la responsabilidad y el reto de construir las reformas legislativas necesarias para garantizar que los actos de los poderes públicos se ajusten a las exigencias y expectativas de la sociedad, utilizando como mecanismo de uso cotidiano el control de convencionalidad, porque reconocen la importante interacción que existe entre el derecho nacional e internacional.

2.4. De la iniciativa y formación de leyes en materia de Derechos Humanos.

a) Iniciativas y leyes en materia de derechos humanos en la Cámara de Diputados a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011.

En el ya citado *“Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011”*, en el apartado relativo a la Cámara de Diputados XLII Legislatura, Artículo 1º, se menciona lo siguiente:

⁵⁷ *Ibidem.* p. 26.

“El contenido substancial que delinea al artículo 1o constitucional ha sido incorporado en diversos cuerpos normativos del ordenamiento jurídico nacional. Así, puede mencionarse la reforma al artículo 4o, primer párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH6) que establece como parámetro funcional de la ley los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otro lado, se reformó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED7) para adoptar diversas disposiciones del artículo 1o constitucional tales como: el principio pro persona (arts. 7 y 48 Bis); la incorporación directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos (art. 3); la ampliación de las reglas de interpretación fundadas en instrumentos internacionales aplicables a México, así como la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales internacionales y las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales, entre otras.

De igual forma, han sido presentadas diversas proposiciones con punto de acuerdo dirigidas a las legislaturas de los Estados para que realicen las adecuaciones conducentes a sus normas estatales.”⁵⁸

Como podemos observar de la cita anterior, el trabajo realizado por la Cámara de Diputados para aterrizar la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, es prácticamente nulo, resulta increíble que en tres años de trabajo legislativo únicamente hayan reformado dos cuerpos normativos: la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Es vergonzoso darse cuenta que el artículo 1º, que es el más importante en dicha reforma haya generado solamente dos reformas a leyes secundarias.

Por lo que se refiere al trabajo legislativo de la Cámara de Diputados, en el documento *“Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, que comprende del 1º de mayo de 2014 al 30 de abril de 2015, se dice:

⁵⁸ *Ibidem*, p.19.

“Asimismo, se recuerda que, en materia de reparación, se dispone de una Ley General de Víctimas, la cual ha pasado a ser uno de los grandes ordenamientos de nuestro país con reconocimiento nacional e internacional y, la cual, desarrolla ampliamente el contenido del artículo 1º constitucional en materia de reparación. Esta ley ha sido motivo de orgullo para nuestro país y recuerda nuevamente al Estado que ante toda violación de un derecho de orden fundamental corresponde, entre otros elementos, una reparación integral, misma que es desarrollada de manera profusa en la respectiva ley.”⁵⁹

Como podemos apreciar, el desempeño legislativo de las diputadas y los diputados por lo que se refiere a armonizar leyes secundarias con el artículo 1º constitucional es muy pobre, solamente hace referencia a la Ley General de Víctimas.

En resumen, considerando el contenido del *Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011*” y el de *“Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, como resultado aparece la penosa cifra de que la Cámara de Diputados ha reformado dos cuerpos normativos: la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y ha expedido la Ley General de Víctimas.

b) Iniciativas y leyes en materia de derechos humanos en la Cámara de Senadores a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011.

En el referido *“Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011”*, en el apartado relativo a la Cámara de Senadores XLII Legislatura, Artículo 1º, se menciona que los avances logrados se han materializado a través de la presentación de diversas iniciativas de reforma a

⁵⁹ *Ibidem*, p.12.

diversos ordenamientos, de la creación de nuevas leyes y de la aprobación de nuevas reformas constitucionales, mismas que son las siguientes:

- La Ley General de Víctimas, así como diversas reformas a este cuerpo normativo.⁶⁰
- Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria de los artículos 1o y 103 Constitucionales, en materia de reparación del daño generado por actos violatorios a los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano que realicen las autoridades del Estado, presentada por diversas Senadoras y Senadores de la República el 20 de marzo de 2013.⁶¹
- Iniciativa de Ley General para Promover la Igualdad y la Protección de los Derechos de las Personas con Diversas Orientaciones Sexuales e Identidades de Género, presentada el día 15 de mayo de 2013 por diversas senadoras y senadores con el objeto de promover los derechos de la población LGBTTTI.⁶²

Como puede observarse, también es realmente pobre el trabajo realizado por la Cámara de Senadores, con miras a implementar la Reforma Constitucional referida, lo que significa que durante tres años no estuvieron muy interesados las senadoras y los senadores en adecuar el marco normativo nacional a las nuevas exigencia, generando un retraso en un tema tan importante para los ciudadanos.

Posteriormente, como ya se comentó, el 29 de junio de 2015, se presentó el documento denominado *“Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, en el cual se aprecia que el trabajo legislativo de los Senadores y Senadores es el siguiente:

⁶⁰ *Ibidem*, p. 54.

⁶¹ *Ibidem*, p. 55.

⁶² *Ibidem*, p. 57.

- Decreto por el que se adiciona una fracción XII al artículo 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, a efecto de incorporar en la legislación en materia de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, la obligación del Poder Ejecutivo Federal de promover que en las prácticas de comunicación social de las dependencias de la Administración Pública, al igual que en los medios masivos de comunicación electrónicos e impresos, se elimine el uso de estereotipos sexistas y discriminatorios y se incorpore un lenguaje incluyente que busque garantizar una comunicación respetuosa de las diferencias y que sea sensible a las necesidades específicas de mujeres y hombres.
- Decreto por el que se expide la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- La reforma de los artículos 25 y 26 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil tuvo como objeto establecer que el Sistema Nacional DIF presidirá el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

De lo anterior podemos deducir, que del 1º de mayo de 2014 al 30 de abril de 2015, el trabajo legislativo de la Cámara de Senadores, respecto al artículo 1º constitucional, que se considera el numeral más importante de los once reformados, es de tres reformas a dos cuerpos normativos y la expedición de una.

2.5. Facultades del Congreso.

El actual artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se compone de 30 fracciones, que dan cuenta del cúmulo de facultades que tiene

el Congreso de la Unión. De todas ellas, la que nos interesa en este momento es la fracción XXIV, que se refiere a la expedición de leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, y que por cierto fue reformada el 27 de mayo de 2015, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;”

Como se observa el Congreso tiene la potestad para expedir leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, ente de Fiscalización que depende de la Cámara de Diputados y que está encargado de la revisión de la Cuenta Pública.

2.6. Relevancia de la Fiscalización Superior de la Federación en la implementación de la Reforma Constitucional de 2011.

El artículo 74, fracciones II y VI, de la Carta Magna, delinea de manera puntual las facultades de la Cámara de Diputados relacionadas con la Auditoría Superior de la Federación, bajo los siguientes parámetros:

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.”

De la transcripción anterior, se aprecia que la Cámara de Diputados tiene entre sus atribuciones coordinar y evaluar las funciones de la Auditoría Superior de la Federación de conformidad con la fracción II del numeral citado. Y en términos de la fracción VI, la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de dicho órgano fiscalizador, quien podrá efectuar la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de programas gubernamentales, emitiendo las recomendaciones que considere pertinentes para la mejora en el desempeño de éstos.

Adicionalmente, la Norma Suprema, en el numeral 79, indica la naturaleza jurídica, obligaciones y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, bajo las siguientes líneas:

“Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin

perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como **realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales**, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.*

- IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.”*

Derivado de lo anteriormente transcrito, se observa que se puntualiza que la Auditoría Superior de la Federación pertenece a la Cámara de Diputados, la cual tendrá autonomía técnica y de gestión. Más adelante en el párrafo quinto, fracción I, se observa que dicho ente público fiscalizador tendrá a su cargo realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, es decir, se vuelve a insistir en la facultad de revisar objetivos contenidos en los programas.

En la misma tesitura, los artículos 1, 2 y 14 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación⁶³, establecen:

⁶³ El 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en cuyos artículos transitorios **TERCERO** y **SEXTO**, se señala:

“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:

I. La Cuenta Pública;

II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;

III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y

IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

Para efectos de este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

Adicionalmente, la presente Ley establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de esta Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.”

“Artículo 2.- La fiscalización de la Cuenta Pública comprende:

...

“TERCERO.- Se abroga la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, conforme a lo dispuesto en los artículos transitorios subsecuentes y se derogan todas las disposiciones legales que contravengan o se opongan a la presente Ley.” ... “SEXTO.- Las funciones de fiscalización y revisión para el ejercicio del año en curso y de ejercicios anteriores entrarán en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.”

II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.”

“Artículo 14.- La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:

...

II. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía en el cumplimiento de los objetivos de los mismos;

b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos y *si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y*

...

III. Promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de las sanciones que procedan, y”

Como podemos apreciar, el artículo 1 dispone que el objeto de esta Ley es reglamentar los artículos 73 fracción XXIV; 74, fracciones II y VI; y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización por lo que se refiere a la Cuenta Pública, a las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión; así como, en su caso, conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización.

Por su parte la fracción II del ordinal 2, señala que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la práctica de auditorías sobre el desempeño para supervisar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Y el numeral 14, refiere que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, para lo cual puede realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía en el cumplimiento de los objetivos de los mismos; auditar si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y en su caso, promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de las sanciones que procedan.

Lo anterior es de la mayor relevancia para el tema que nos ocupa, en razón de que al efectuar la revisión a la Cuenta Pública la Auditoría Superior de la Federación puede verificar el cumplimiento de objetivos y metas respecto de programas sectoriales, y recordemos que existe el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, por mencionar algunos, dentro del Poder Ejecutivo Federal, los cuales pueden ser auditados. También, existen programas o planes anuales de trabajo en el Poder Legislativo, Poder Judicial y organismos defensores de derechos humanos, los cuales, por supuesto también pueden ser auditables.

En ese orden de ideas, la función que realizan los auditores de la Auditoría Superior de la Federación es de la mayor importancia, porque pueden verificar la

implementación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, en los tres poderes federales, así como en los organismos protectores de derechos humanos, verificando las metas e indicadores que permiten mostrar el grado de avance dentro de las instituciones públicas, pudiendo formular recomendaciones para mejorar dicha implementación.

En ese tenor, pensamos que la Auditoría Superior puede contribuir a acelerar la implementación de la Reforma Constitucional multicitada dentro de las unidades administrativas que diariamente ejercen funciones que se ven impactadas por el contenido de dicha Reforma.

Es importante comentar, que el 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en cuyo artículo 3 se señala que habrá un Comité Coordinador, que será la instancia encargada de la coordinación y eficacia de dicho Sistema Nacional, y en el cual aparece como uno de sus integrantes el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 10, fracción II), lo que significa que ahora tiene mayores atribuciones para monitorear la implementación de la Reforma Constitucional de 2011.

CAPÍTULO III

IMPLICACIONES DENTRO DEL PODER EJECUTIVO

Ignacio Burgoa Orihuela, en su magna obra Derecho Constitucional Mexicano, hace referencia al Poder Ejecutivo en los términos siguientes:

“... el Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente. Esta idea es meramente descriptiva... el Poder Ejecutivo o administrativo, considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas.”⁶⁴

Como podemos inferir, el Poder Ejecutivo realiza la función pública que se materializa en una multiplicidad de actos de autoridad ejecutados por órganos del Estado que se encuentran interrelacionados y estructurados mediante líneas jerárquicas. Su titular, en nuestro país, es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A este respecto, el numeral 80 de la Constitución Federal, dispone:

Artículo 80. *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."*

De esta manera, podemos entender la importancia que tiene la investidura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se depositará en él, en un solo individuo, diferente a los Poderes

⁶⁴ Burgo Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 19ª edición, México, Porrúa, 2007, p. 731.

Legislativo y Judicial, que tienen la característica de que se depositan en una pluralidad de individuos.

En el Poder Ejecutivo Federal del Estado Mexicano, se ubican las secretarías de estado y las entidades paraestatales, las cuales tienen la finalidad de ejecutar las atribuciones encomendadas al Ejecutivo para el despacho de los negocios administrativos. En este orden de ideas, el párrafo primero del artículo 90 de la Constitución Federal, determina:

“Artículo 90. *La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”*

La Ley Orgánica a la que hace referencia el numeral 90 antes citado, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual distribuye los asuntos administrativos que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y define los procedimientos para la formación e integración de las entidades paraestatales y la manera en que el Ejecutivo Federal participa en su operación. Bajo este tenor, el artículo 1º del referido cuerpo normativo, determina lo siguiente:

“Artículo 1o.- *La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

Así, el ordinal anterior, dispone que dicho cuerpo normativo establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, la primera integrada por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados (en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución General); en tanto que la segunda, se constituye por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Si consideramos el enorme cúmulo de entes de gobierno que integran la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, nos daremos cuenta de la gran cantidad de servidores públicos que día con día ejecutan actos de autoridad y que resulta de la mayor importancia socializar con ellos el contenido de la Reforma Constitucional de junio de 2011 que nos ocupa, en razón de que es en las diversas unidades administrativas que conforman las Secretarías de Estado y entidades paraestatales en donde se debe trabajar para implementar la multicitada Reforma Constitucional.

Como ya se comentó en el Capítulo anterior, el 11 de junio de 2014, se presentó el documento *“Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011. Evaluación del Proceso a Tres Años de su Entrada en Vigor: Una Perspectiva Integral del Estado Mexicano”*, para celebrar el tercer aniversario de la reforma constitucional señalada, en el cual se menciona en la *Introducción* relacionada con *el Poder Ejecutivo Federal*, lo siguiente:

“El presente apartado corresponde al diagnóstico del Ejecutivo Federal sobre la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos del 10 de junio de 2011...”

...

“... la reforma estableció el concepto de derechos humanos como el eje articulador de la acción estatal e incorporó al orden jurídico nacional las disposiciones internacionales de derechos humanos. El alcance integral de la reforma está relacionado con su efecto transversal en el desarrollo de políticas públicas y en la protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos, al hacer explícitas las obligaciones que, en esta materia, tienen todas las autoridades de los tres Poderes y órdenes de gobierno.

Precisamente porque se trata de una reforma que involucra derechos de las personas e implica un cambio de paradigma en la concepción del sistema jurídico en México, el Estado debe poner especial atención en que su contenido tenga un proceso suficiente de difusión social que es consustancial a su implementación. Su magnitud y alcances requieren de un proceso coordinado para su efectiva vigencia.

Este cambio de rumbo significa actuar. Plasmar textos en la Constitución constituye un acto estático. Implementar conlleva cambiar la forma de pensar de las personas, difundir y capacitar acerca de la reforma. Transformar la concepción y ejercicio del servicio público requiere de un compromiso, asumido en este caso por el Poder Ejecutivo, para hacer un cambio palpable en la vida de las personas.”⁶⁵

Lo relevante de esta cita, radica en el hecho de que en el Poder Ejecutivo Federal se reconoce la imperiosa necesidad de que actúen coordinadamente los tres poderes federales y los tres órdenes de gobierno en la implementación de la reforma constitucional, la cual establece el concepto de derechos fundamentales como el eje rector de la acción estatal e incorpora al orden jurídico nacional las disposiciones internacionales en la materia, en tal sentido, se reconoce el alcance integral de la reforma que también tiene un efecto transversal en el desarrollo de políticas públicas y en la protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los Bienes Jurídicos Fundamentales al puntualizar las obligaciones que en esta materia, tienen todas las autoridades de los tres poderes y órdenes de gobierno.

De manera, se reconoce que el reto es ingente puesto que implica difundir ampliamente el contenido de la reforma a efecto de cambiar la forma de pensar de

⁶⁵ *Ibidem*, p. 89.

las personas y capacitar acerca de su contenido con el objetivo de realizar un cambio palpable en la vida de la sociedad.

Más adelante, el referido documento, señala al hacer alusión al artículo 1º constitucional que:

“Al artículo 1o constitucional se adicionaron dos párrafos que replantean la forma de entender los derechos humanos y las obligaciones de los servidores públicos en nuestro país. La reforma incorpora los siguientes puntos en su contenido:

- Inserta el concepto de los derechos humanos como eje central de la actividad estatal.*
- Incorpora como normas del orden jurídico mexicano las disposiciones en materia de derechos de origen internacional, al ampliar expresamente la fuente normativa de los derechos humanos creando un bloque de constitucionalidad en este rubro.*
- Establece la forma en la que deberán interpretarse las normas de derechos humanos: conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos.*
- Instauro la aplicación del principio pro persona como base interpretativa a fin de favorecer la protección más amplia a las personas.*
- Señala las obligaciones concretas en el ámbito de su competencia, a cargo de todas las autoridades del Estado Mexicano: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.*
- Refiere los deberes del Estado Mexicano ante una violación de derechos: prevenir, investigar, sancionar y reparar.*
- Establece los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben ser interpretados y aplicados en el cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades.*

La situación de los derechos humanos al momento de la aprobación de la reforma constitucional mostraba la urgencia de modificar integralmente el marco constitucional en la materia. Así, se necesitaba actualizar los términos previstos en la Constitución e instaurar el reconocimiento de un catálogo de derechos que tuviera como fuente no sólo la Constitución sino también a los tratados internacionales. Las recomendaciones planteadas en el Mecanismo de Examen Periódico Universal (MEPU) de 2009, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y por la sociedad civil organizada, se atendieron puntualmente por la voluntad y

*compromiso del Poder Legislativo y Ejecutivo Federal y fueron satisfechas a nivel normativo con la reforma constitucional de 2011.*⁶⁶

De la cita anterior, podemos destacar que se especifica cuáles son los aspectos que se incorporan en los dos primeros párrafos del artículo 1º constitucional, a saber: los Derechos Humanos como eje central de la actividad estatal; se incorporan en el sistema jurídico mexicano normas en materia de derechos de origen internacional; se establece la forma en la que deben interpretarse las normas de Derechos Fundamentales conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia; se incluye la aplicación del principio pro persona como base de interpretación a efecto de favorecer la protección más amplia a las personas; se establecen obligaciones específicas para todas las autoridades del Estado Mexicano consistentes en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; se determinan deberes del Estado Mexicano ante una transgresión de derechos, consistentes en prevenir, investigar, sancionar y reparar, y se preceptúan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben ser interpretados y aplicados en el cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades de nuestro país.

Adicionalmente, se hace referencia expresa al hecho de que el contenido de la reforma, en buena medida obedeció a las recomendaciones formuladas por el Mecanismo de Examen Periódico Universal (MEPU) de 2009, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y por la sociedad civil organizada.

Por otra parte, es importante mencionar a manera de antecedente de la Reforma Constitucional de 2011, que al inicio del periodo Presidencial 2012–2018 los diversos actores políticos se organizaron para crear el denominado “*Pacto por México*”, documento suscrito el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec en la Ciudad de México, en el que se presentaron cinco grandes Acuerdos. En el rubro “*Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades*” se

⁶⁶ *Ibidem*, p. 91.

planteó que “... el siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad que aún existen entre las personas y entre las regiones de nuestro país”.⁶⁷

Derivado de lo anterior, los signatarios de dicho Pacto acordaron que el gobierno realizaría una serie de acciones de carácter administrativo y que las fuerzas políticas pactantes impulsarían reformas legislativas, así como acciones políticas para ampliar la libertad y el espectro de derechos exigibles para todos los ciudadanos.

Por ello, en el Acuerdo 1.5 del Pacto mencionado se establece: “Defender los derechos humanos como política de Estado,”⁶⁸ al reconocer la enorme relevancia de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011, planteando que en el Estado Mexicano se requiere que el respeto, la promoción y la defensa de los Derechos Fundamentales sean una conducta constante de sus gobernantes y una idea generalizada en la sociedad.

Entre los compromisos contenidos en el Pacto por México, destaca el siguiente: la creación de una instancia federal que permita dar seguimiento a la instrumentación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, que coordine todos los esfuerzos federales, estatales y municipales que se requieren para dar cabal cumplimiento a dicha reforma (Compromiso 21). Instancia que actualmente, dicho sea de paso, es la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la cual fue creada con el nuevo Reglamento Interior de esa Secretaría y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.

⁶⁷ <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>, p. 3.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 7.

Otro compromiso en el “*Pacto por México*”, es consolidar una política de Estado en materia de derechos humanos, razón por la cual se publicó el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH 2014-2018) al que nos referiremos más adelante.

Adicionalmente, se estableció otro compromiso muy importante y lo constituye el incluir la enseñanza sobre Derechos Humanos en la educación básica y media, lo cual representa uno de los grandes retos a futuro pero que seguramente traerá grandes beneficios en la materia, dado que es mediante la educación como permeará el contenido de la Reforma Constitucional de referencia.

Posteriormente, como ya se comentó, el 29 de junio de 2015, se presentó el documento denominado “*Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos*”, en el cual en la *Introducción* del apartado relaciona con el *Poder Ejecutivo Federal* se señala que:

“Una prioridad del Estado Mexicano es la implementación efectiva de la reforma constitucional de derechos humanos que replantea nuestro sistema jurídico y lo ajusta a los estándares internacionales de protección a los derechos humanos.

En el Poder Ejecutivo Federal el objetivo es lograr que la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos sea una política de Estado y que en el país prive una sociedad de derechos, para lo cual se hace necesario que las autoridades y la población conozcan y comprendan el alcance de su contenido y aplicación.”⁶⁹

Derivado de lo anterior, podemos decir que el Poder Ejecutivo Federal, hace el reconocimiento expreso de que es prioridad del Estado Mexicano la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 la cual replantea nuestro sistema jurídico y lo ajusta a los estándares internacionales de protección a esas prerrogativas, por ello, el objetivo es lograr que la promoción, respeto, protección y garantía de esos derechos sea una política de Estado para lo

⁶⁹ *Ibidem*, p. 46.

cual se hace necesario que las autoridades y la población conozcan y comprendan el alcance de su contenido y aplicación.

En el documento de referencia se observa que en el Poder Ejecutivo se han realizado diversas acciones tendentes a implementar la Reforma Constitucional de 2011. Entre dichas acciones destacan las siguientes:

- Capacitación sobre los principios constitucionales de Derechos Humanos a servidoras y servidores públicos, dando prioridad a aquéllos ámbitos en los que con mayor frecuencia se vulneran los derechos humanos buscando lograr un impacto directo en la prevención de violaciones, para lo cual se orienta el proceso de capacitación en torno al registro de quejas y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tomando en cuenta que una buena parte de los puntos recomendatorios de la Comisión están relacionados con aspectos de capacitación.
- Difusión de los contenidos de la referida reforma, para lo cual se realizan sesiones itinerantes, foros, campaña twitter, trivias sobre la reforma y firma de acuerdos de colaboración con instituciones y organismos.
- Armonización del orden jurídico-administrativo nacional, para lo cual se instaló la denominada *“Mesa Permanente de Revisión de la Normatividad Administrativa para su Armonización con la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, instancia en la que participan 63 entes públicos y que al 20 de abril de 2015, como resultado de los trabajos de dicha Mesa, se identificaron 67,761 ordenamientos, entre reglamentos, acuerdos, convenios, circulares, lineamientos, que tienen relación con el goce y ejercicio de los Derechos Humanos.
- Se instaló el Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, como órgano consultivo, representativo

e incluyente, cuyo objeto consiste en promover la participación ciudadana en la deliberación de las acciones del Gobierno Federal, para impulsar el proceso de implementación de la referida reforma.

3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de naturaleza administrativa, emitido por el Poder Ejecutivo al inicio de cada sexenio, que establece los objetivos, estrategias y líneas de acción que deben realizar todas las instancias gubernamentales pertenecientes a dicho Poder y que se constituye como la guía que define las políticas públicas durante el periodo que comprenda.

El 20 de mayo de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018), dicho documento señala la importancia de otorgar al tema de los Derechos Humanos un estatus prioritario y proyecta *“hacer de México una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución”*. El diagnóstico previsto en el PND 2013-2018 establece lo siguiente:

“La consolidación de un Estado democrático en México debe tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. A pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

Uno de los avances más importantes en esta materia lo constituye la Reforma Constitucional en Derechos Humanos y la referente al Juicio de Amparo, que incorporaron a nuestro marco jurídico nuevos principios de respeto y exigibilidad para dichos derechos. Este nuevo marco constitucional tiene una potencialidad transformadora que servirá de base para la promoción de la política de Estado en la

*materia. Por ello, un aspecto central para la promoción de la política de derechos humanos es impulsar su implementación”.*⁷⁰

Es de destacarse el reconocimiento que se hace, de que para lograr la consolidación de un Estado democrático en México debe tener como elementos fundamentales el pleno respeto y garantía de los Derechos Humanos, por ello, se establece como uno de los objetivos prioritarios del gobierno lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los Bienes Jurídicos Fundamentales.

También se reconoce que uno de los avances más importantes en esta materia lo constituye la Reforma Constitucional en Derechos Humanos e 2011, por lo cual un aspecto toral para la promoción de la política de Derechos Humanos es impulsar su implementación.

Bajo esta línea de pensamiento, el Objetivo 1.5 del Plan Nacional de Desarrollo indica que se debe: *“Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”*, y establece las estrategias y líneas de acción para instrumentar una política de Estado en derechos humanos, de tal forma que el conjunto de políticas públicas y la actuación de sus autoridades se realicen en el marco de la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Fundamentales.

En el mencionado objetivo, se plantean las siguientes estrategias y líneas de acción:

“Estrategia 1.5.1. Instrumentar una política de Estado en derechos humanos.

Líneas de acción

- *Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.*

⁷⁰ http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf, p. 35.

- *Promover la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de derechos humanos.*
- *Promover mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para lograr mayor incidencia en las políticas públicas de derechos humanos.*
- *Establecer mecanismos de colaboración para promover políticas públicas de derechos humanos con todas las autoridades del país.*
- *Promover adecuaciones al ordenamiento jurídico nacional, para fortalecer el marco de protección y defensa de los derechos humanos.*
- *Generar información que favorezca la localización de personas desaparecidas.*
- *Actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y práctica de las y los servidores públicos federales en materia de derechos humanos.*
- *Promover acciones para la difusión del conocimiento y práctica de los derechos humanos.*
- *Promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país.*
- *Dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, y promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos.*
- *Impulsar la inclusión de los derechos humanos en los contenidos educativos a nivel nacional.*
- *Fortalecer los mecanismos de protección de las personas defensoras de derechos humanos y de periodistas.”⁷¹*

Como podemos apreciar, los Derechos Humanos se sitúan como piedra angular en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y como eje rector en la definición de políticas públicas sobre la materia, para lo cual se señalan, entre las líneas de acción más importantes: establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de esas prerrogativas; promover la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de Derechos Humanos; promover mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; establecer mecanismos de colaboración para promover políticas públicas de Derechos Fundamentales con todas las autoridades del país; e impulsar adecuaciones al ordenamiento jurídico nacional.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 110-111.

Otras líneas de acción son: actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y práctica de los servidores públicos federales en la materia; promover acciones para la difusión del conocimiento y práctica de los derechos humanos; promover los protocolos de respeto a esas potestades en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país; dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, y promover una política pública de prevención a violaciones de Derechos Fundamentales, e impulsar la inclusión de los Derechos Humanos en los contenidos educativos a nivel nacional.

El hecho de que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se incluya el tema de los Derechos Humanos, como un tema de la mayor relevancia resulta significativo, porque el Poder Ejecutivo Federal asume el compromiso de implementar una política de promoción, respeto y defensa a los Derechos Fundamentales. El camino será largo, sin embargo ya se definieron las bases sobre las cuales se debe trabajar para llevar a buen puerto la implementación de la Reforma Constitucional de 2011.

3.2. Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.

El 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH 2014-2018), y con ello se cumplió con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual en la *“Estrategia 1.5.1. Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”*, señaló como una línea de acción *“Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.”*⁷²

⁷² *Ibidem*, p. 110.

Es importante comentar, que para definir el contenido de dicho Programa, se realizaron diversas acciones gubernamentales entre las que destacan las siguientes:

- El 16 de abril de 2013, en Monterrey, Nuevo León, se realizó el Panel de Derechos Humanos, en el marco de la Consulta Nacional Eje 1 denominado “*México en Paz*”, para definir los objetivos y estrategias en la materia, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y en consecuencia, del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.
- Posteriormente el 27 de mayo de 2013, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos acordó dar inicio a los trabajos de elaboración del Programa.
- Para la elaboración de dicho Programa, se conformó una “Red Enlaces DH”, con el objetivo de impulsar un proceso integral de generación de políticas públicas en materia de derechos humanos dentro de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que permitió fomentar la coordinación de las instancias involucradas para introducir la perspectiva de derechos humanos en sus programas, planes y presupuestos.
- Durante su proceso de elaboración se presentó ante distintas agencias de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales el diseño del PNDH 2014-2018.
- En octubre de 2013, la Secretaría de Gobernación, realizó una invitación a la sociedad civil, para que participara en el Foro de Consulta para la Elaboración del PNDH 2014-2018.

- Además, en octubre de ese año se llevó a cabo el Seminario Consultivo para su elaboración, con la participación de expertos y expertas en derechos humanos, congregados con el fin de construir y enriquecer el Programa.
- Cabe mencionar que en cada una de las etapas del proceso de conformación del Instrumento, se contó con la participación de las organizaciones de la sociedad civil.
- El proyecto final contiene mecanismos de medición de resultados, en apego a los estándares y recomendaciones internacionales, y tiene un carácter integral y transversal, al incidir en todos los programas sectoriales y especiales de la Administración Pública Federal.
- Además se conformaron grupos de trabajo integrados por representantes de la sociedad civil y de 43 dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Finalmente, se concluyó con el proceso de elaboración, por lo cual el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

Es importante resaltar que el Objetivo principal del PNDH 2014-2018 es *“lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, y se integra por las siguientes Estrategias y Líneas de Acción:

“Estrategia 1.1. Asegurar que la gestión de la Administración Pública Federal se apege a la reforma.

Líneas de acción

1.1.1. Capacitar y sensibilizar a [servidoras y] servidores públicos de la Administración Pública Federal en los contenidos e implicaciones de la reforma constitucional.

1.1.2. Actualizar y armonizar los manuales, reglamentos y demás disposiciones internas para adecuarlos a la reforma constitucional.

1.1.3. Elaborar y difundir directrices para la adopción de los principios contenidos en la reforma constitucional dirigidas a [las y] los servidores públicos.

1.1.4. *Generar un acervo electrónico del marco internacional de derechos humanos para cada dependencia y entidad.*

1.1.5. *Promover la participación de sociedad civil en los procesos derivados de la implementación de la reforma.*

Estrategia 1.2. Promover la armonización legislativa conforme a los contenidos constitucionales establecidos en la reforma.

Líneas de acción

1.2.1. *Impulsar, en colaboración con el poder legislativo federal, la expedición de las leyes reglamentarias de la reforma constitucional.*

1.2.2. *Presentar iniciativas para la armonización legislativa respecto de los contenidos de la reforma constitucional.*

1.2.3. *Colaborar con las autoridades locales competentes para la armonización de su marco normativo.*

1.2.4. *Impulsar la participación de sociedad civil en la elaboración de iniciativas de ley relacionadas con la reforma de derechos humanos.*

Estrategia 1.3. Impulsar la colaboración entre los poderes y órdenes de gobierno en el proceso de implementación de la reforma.

Líneas de acción

1.3.1. *Celebrar convenios o acuerdos con Poderes, órganos y órdenes de gobierno para articular los procesos de implementación de la reforma.*

1.3.2. *Promover procesos de capacitación y difusión en los órdenes local y municipal.*

1.3.3. *Promover mecanismos de monitoreo sobre los avances de la implementación de la reforma en los tres Poderes de la Unión.*

1.3.4. *Colaborar con las entidades federativas y municipios para el seguimiento del proceso de implementación de la reforma.*

Estrategia 1.4. Difundir entre la población los contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos.

Líneas de acción

1.4.1. *Dar a conocer, de manera accesible, a través de medios de comunicación los contenidos constitucionales de derechos humanos.*

1.4.2. *Promover la difusión sobre el contenido e implicaciones de la Reforma constitucional en las entidades federativas.*

1.4.3. *Promover acercamientos y generar sinergias con distintos grupos de la sociedad para la difusión de la reforma.*

1.4.4. *Promover entre las instituciones de educación superior, a nivel nacional, la enseñanza de los contenidos de la reforma constitucional.*

Estrategia 1.5. Evaluar el proceso y los impactos de la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.

Líneas de acción

1.5.1. *Establecer mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información en torno a la implementación de la reforma.*

1.5.2. Conformar y garantizar el funcionamiento de un Consejo Ciudadano que colabore en la evaluación de la implementación de la reforma.

1.5.3. Coordinar estudios y evaluaciones de impacto en derechos humanos intersecretariales e intersectoriales.

1.5.4. Asegurar que la sociedad civil participe en la observación y vigilancia de la implementación y seguimiento de la reforma constitucional.⁷³

Derivado de lo anterior, podemos apreciar que el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, es la herramienta fundamental para que en el periodo que comprende, se realicen las acciones tendentes a implementar la Reforma Constitucional de 2011, máxime que se habla de la participación de la sociedad civil en la observación y vigilancia de tal implementación, señalando indicadores y plazos en los cuales se deben realizar determinado número de objetivos.

Es de la mayor envergadura señalar, que el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, es considerado como un instrumento rector y con carácter transversal de la política nacional en materia de derechos humanos, que es acorde a los estándares y recomendaciones internacionales y que fue elaborado con la participación de la sociedad civil en todas sus etapas, el cual además cuenta con un mecanismo de seguimiento y evaluación independiente, que permite medir los avances de los entes públicos en su implementación.

Personalmente, he tenido la oportunidad en la Procuraduría General de la República, de colaborar en la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, y por esta razón puedo comentar que el trabajo que se tiene que realizar es ingentes, pero que en el mediano y largo plazo se podrán observar grandes beneficios para los ciudadanos.

⁷³ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014.

3.3. La Secretaría de Gobernación.

En el presente trabajo de investigación hacemos alusión a la Secretaría de Gobernación por dos razones fundamentales, la primera porque el Secretario de Gobernación, titular de dicha Secretaría, está encargado de implementar la reforma constitucional de 2011, y la segunda, porque controla entes de la administración pública federal (Comisión Nacional de Seguridad, la Policía Federal y el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social) que tienen de los mayores índices de quejas presentadas en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los ejercicios de 2014⁷⁴ y 2015⁷⁵, por posibles violaciones a Derechos Humanos.

Derivado de lo anterior, resulta de la mayor importancia capacitar sobre los principios constitucionales de Derechos Fundamentales a servidoras y servidores públicos, dando prioridad a aquéllos ámbitos en los que con mayor frecuencia se vulneran esas prerrogativas buscando lograr un impacto directo en la prevención de violaciones.

Al referirnos a la Reforma Constitucional de 2011, es total mencionar el marco jurídico que obliga al Secretario de Gobernación y a otros servidores públicos de dicha Secretaría de Estado en su implementación.

Los artículos 18, 26 y 27, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalan que:

“Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.”

⁷⁴ <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014.pdf>, p.15.

⁷⁵ http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe_2015_resumen_ejecutivo.pdf, p. 17.

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación;”

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; coordinar en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;”

Como podemos apreciar, el numeral 18 del cuerpo normativo de referencia indica que el reglamento interior de cada Secretaría de Estado será expedido por el Presidente de la República, en el cual se establecerán las atribuciones de sus unidades administrativas. Por su parte, el ordinal 26, dispone que el Poder Ejecutivo contará con diversas dependencias entre las que se refiere la Secretaría de Gobernación. Finalmente, la fracción XI del artículo 27, precisa que a dicha Secretaría le corresponde el despacho de varios asuntos entre los que se encuentra vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, coordinar la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, y realizar los trabajos y tareas de promoción y defensa de los Derechos Humanos.

En este orden de ideas, los artículos 1 y 2, apartado A, fracciones IV y XXIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, reformado el 2 de abril de 2013, establecen lo siguiente:

“Artículo 1.- La Secretaría de Gobernación es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan las leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Artículo 2.- Al frente de la Secretaría de Gobernación habrá un Secretario del Despacho, titular de la misma quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, **se auxiliará de:**

A. Los servidores públicos siguientes:

IV. Subsecretario de Derechos Humanos;

XXIV. Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos”

Como podemos observar, el artículo 1, establecer que la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le confieren las leyes; en tanto que el numeral 2, apartado A, fracciones IV y XXIV, disponen que al frente de dicha dependencia habrá un Secretario del Despacho, titular de la misma quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de diversos servidores públicos, entre los que se encuentran el Subsecretario de Derechos Humanos y el Director General de Política Pública de Derechos Humanos.

El Subsecretario de Derechos Humanos cuenta con las facultades que establece el artículo 6 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, entre las que destacan las señaladas en las fracciones I, II, VI y XVI, mismas que disponen:

“Artículo 6.- Los Subsecretarios y el Comisionado Nacional de Seguridad tendrán las siguientes facultades genéricas:

- I.** Acordar con el Secretario los asuntos de su competencia, de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados que les sean adscritos;
- II.** Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que tengan adscritas, informando al Secretario de las actividades que éstas realicen;
- VI.** Participar en la formulación, ejecución, control y evaluación de los programas regionales, sectoriales, especiales, institucionales y demás bajo la responsabilidad de la Secretaría, en la parte que les corresponda;

XVI. Ejercer y supervisar las facultades que correspondan a las unidades administrativas que tenga adscritas, sin perjuicio de que sean desempeñadas por sus respectivos titulares, y”

Así, el Subsecretario de Derechos Humanos puede acordar con el Secretario los asuntos de su competencia y de sus unidades administrativas; puede planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de las áreas que tengan adscritas; puede participar en la formulación, ejecución, control y evaluación de los programas regionales, sectoriales, especiales e institucionales bajo la responsabilidad de la Secretaría, en la parte que les corresponda; así como ejercer y supervisar las facultades que correspondan a las unidades administrativas que tenga adscritas.

Por su parte, el Director General de Política Pública de Derechos Humanos, y quien materialmente está encargado dentro de la Secretaría de Gobernación de instrumentar la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, tiene las atribuciones que le determina el numeral 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 25.- *La Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:*

- I. Promover, orientar y dar seguimiento a políticas públicas en materia de derechos humanos que incorporen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a sus distintos programas, en congruencia con las disposiciones constitucionales en materia de derechos humanos;*
- II. Realizar acciones y proponer estrategias para consolidar una política de Estado transversal en materia de derechos humanos;*
- III. Evaluar el impacto de la incorporación de políticas públicas en materia de derechos humanos en los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, y proponer acciones para la mejora constante y permanente de los mismos;*
- IV. Dar seguimiento a los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en lo relativo a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos;*

- V. Vincular sus acciones con organismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, para generar propuestas que incidan en la planeación de políticas públicas en materia de derechos humanos;*
- VI. Coordinar con instituciones de las entidades federativas la propuesta de estrategias, programas y acciones que aseguren que la elaboración e implementación de políticas públicas a nivel local sean congruentes con los principios constitucionales en materia de derechos humanos;*
- VII. Realizar diagnósticos del respeto a los derechos humanos en el territorio nacional por las autoridades de los tres órdenes de gobierno; e identificar a las comunidades que requieran mayor asistencia en la materia, para la elaboración de políticas públicas que permitan atender dichos derechos;*
- VIII. Recomendar reformas al marco jurídico en materia de derechos humanos y las garantías para su protección;*
- IX. Coordinar y, en su caso, proponer a la Subsecretaría de Derechos Humanos los programas que integren la política en materia de derechos humanos;*
- X. Elaborar y, en su caso, emitir opinión respecto de indicadores que permitan verificar y evaluar los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en cuanto al respeto a los derechos humanos;*
- XI. Establecer mecanismos para el seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos;*
- XII. Realizar estudios y coordinar mesas de diálogo en materia de derechos humanos;*
- XIII. Establecer mecanismos de colaboración y vinculación con organizaciones de la sociedad civil, sector académico e instancias públicas para promover el respeto a los derechos humanos, y*
- XIV. Participar en acciones de capacitación con instituciones públicas, privadas y sociales, en materia de derechos humanos.”*

Por lo anterior, podemos mencionar que dentro de las facultades más importantes que tiene la mencionada Unidad Administrativa se encuentran las de: promover, orientar y dar seguimiento a políticas públicas en materia de derechos humanos que incorporen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a sus distintos programas, en congruencia con las disposiciones constitucionales en materia de derechos humanos; realizar acciones y proponer estrategias para consolidar una política de Estado transversal en la materia; evaluar el impacto de la incorporación de políticas públicas en materia de Derechos Fundamentales en

los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, y proponer acciones para la mejora constante y permanente de los mismos; dar seguimiento a los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en lo relativo a la promoción, respeto, protección y garantía de los Bienes Jurídicos Fundamentales; vincular sus acciones con organismos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, para generar propuestas que incidan en la planeación de políticas públicas, y coordinar con instituciones de las entidades federativas la propuesta de estrategias, programas y acciones que aseguren que la elaboración e implementación de políticas públicas a nivel local sean congruentes con los principios constitucionales en la materia.

Recapitulando, la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, es la instancia que se creó atendiendo el Compromiso 21 establecido en el Pacto por México, donde se acordó la creación inmediata de una instancia federal que permitiera dar seguimiento a la instrumentación de la Reforma en Materia de Derechos Humanos, instancia que pudiera articular y coordinar todos los esfuerzos federales, estatales y municipales que se requieren para dar cabal cumplimiento dicha reforma.

También es la instancia encargada de atender y verificar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en lo relativo al “*Objetivo 1.5 Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación*”, y “*Estrategia 1.5.1. Instrumentar una política de Estado en derechos humanos*”, así como sus líneas de acción.

Además, de cumplir con el seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, en lo relativo al “*Objetivo lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos*”, así como sus Estrategias (1.1, 1.2, 1.3, 1.4 y 1.5) y Líneas de Acción.

En suma, la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, es la instancia federal encargada de instrumentar la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, y por ello resulta de la mayor importancia el trabajo que realiza.

3.3.1. Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.

Otro documento importante para analizar en el tema que nos ocupa, es el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación mediante Decreto de fecha 12 de diciembre de 2013.

En dicho Decreto, en su considerando tercero se refiere:

*“Que las metas nacionales México en Paz; México Incluyente, y México con Responsabilidad Global tienen por objeto, entre otros, fortalecer la gobernabilidad democrática, mejorar las condiciones de seguridad y justicia, **promover los derechos humanos**, desarrollar las políticas de población y migración, y fortalecer la protección civil.”⁷⁶*

Es decir, promover los Derechos Humanos es uno de los objetivos fundamentales de las metas nacionales que señala el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 denominadas *“México en Paz; México Incluyente, y México con Responsabilidad Global”*, y que retoma el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.

En el *Diagnóstico* de dicho Programa se lee en el apartado 3. *Derechos Humanos*, lo siguiente:

“En los últimos años México ha logrado avances significativos en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos,

⁷⁶ [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOE_121213_Separata\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOE_121213_Separata(1).pdf), p. 2.

sin embargo, dichos logros coexisten con dificultades que impiden el goce y ejercicio pleno de éstos derechos y libertades fundamentales.

La Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013 (ANDH) de la CNDH, presentada en el marco de la consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, refleja un incremento de quejas recibidas por violaciones a diversos derechos humanos durante el periodo 2011-2012.

Para la Secretaría de Gobernación este escenario exige formular una política de Estado en la materia, capaz de articular los esfuerzos en los tres órdenes de gobierno, encaminada a la defensa y protección de los derechos humanos, a reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres, así como a promover entre los servidores públicos el conocimiento de los preceptos constitucionales, con el objetivo de contribuir a la construcción de una sociedad de derechos.

Implementación de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos

Uno de los avances más significativos en la construcción de una sociedad de derechos fue el fortalecimiento del orden jurídico nacional a través de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011, la cual modificó 11 artículos, ampliando las obligaciones para todas las autoridades del Estado mexicano y los tres órdenes de gobierno, al reconocer la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

No obstante, a dos años de su entrada en vigor su implementación ha sido incipiente. Existen Constituciones estatales que no han incorporado los nuevos principios en la materia de derechos humanos. Tampoco se avanzó en la capacitación de los servidores públicos relativa a los derechos y obligaciones asociados a la reforma.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 ha establecido que este nuevo marco constitucional tiene una potencialidad transformadora que servirá de base para la promoción de la política de Estado en la materia.

Por ello, una característica central de la política es el impulso y seguimiento a la implementación de la reforma constitucional en torno a 3 ejes específicos: 1) articulación entre los Poderes de la Unión, órdenes de gobierno y órganos autónomos para fortalecer la integralidad del proceso de implementación; 2) capacitación sobre los principios constitucionales de derechos humanos a servidores públicos

federales e impulsar la colaboración en otros procesos de formación; y 3) difusión de los contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos entre la sociedad.”⁷⁷

Derivado de lo anterior, observamos que se reconoce el hecho de que se han logrado avances significativos en materia de derechos humanos, sin embargo, aún existen obstáculos que impiden el pleno goce y ejercicio de esas prerrogativas, por lo cual nace la imperiosa necesidad de instrumentar una política de estado que sea capaz de coordinar acciones en los tres órdenes de gobierno, encaminadas a la defensa y protección de los Bienes Jurídicos Fundamentales.

Se reconoce el potencial de la Reforma Constitucional de 2011, por lo cual se asume que se debe materializar de acuerdo a tres ejes rectores, a saber:

- Coordinación entre los Poderes de la Unión, órdenes de gobierno y órganos autónomos.
- Capacitación sobre los principios constitucionales de derechos humanos a servidores públicos, y
- Difusión de los contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos entre la sociedad.

Más adelante en el Programa, se hace referencia al *“Objetivo 3. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres.”* Derivado de lo cual se establece que:

“El respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos son condiciones necesarias para una democracia plena y base para el desarrollo del país. Es por ello y por la sentida demanda de la población sobre la inseguridad e incertidumbre que las violaciones a estos derechos suponen, que esta administración adopte los derechos humanos como una prioridad del gobierno.

Para garantizar el respeto y protección a los derechos humanos se impulsará una política de Estado que amplíe las capacidades

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 20-21.

institucionales, se fortalecerán los mecanismos institucionales de coordinación con diversos actores, tanto nacionales como internacionales, y se formularán estrategias de atención integral a víctimas y grupos en situación de vulnerabilidad.

...

Estrategia 3.1. Instrumentar una política de Estado en Derechos Humanos.

Líneas de acción

3.1.1. Implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos como instrumento rector de las políticas públicas en la materia.

Elaborar el Programa Nacional de Derechos Humanos como la expresión de la política de Estado en la materia. Diseñar las bases para la operación del programa con la participación de la sociedad civil y sus organizaciones. Instrumentar herramientas que faciliten a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la definición de políticas públicas con un enfoque de derechos humanos.

3.1.2. Establecer mecanismos de coordinación con los diversos actores responsables de la política de estado en materia de derechos humanos.

Establecer los mecanismos de coordinación y vinculación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, órganos autónomos, los Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, para articular sus acciones, en el marco de sus respectivas competencias, al cumplimiento del Programa Nacional. Colaborar con organismos internacionales, a efecto de impulsar la promoción de los derechos humanos bajo los más altos estándares que rigen la materia.

3.1.3. Generar y obtener información sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos en el país.

Promover metodologías que brinden insumos para conocer la situación de los derechos humanos en el país y estar en posibilidad de generar un diagnóstico integral sobre los avances y dificultades en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

3.1.4. Crear mecanismos de evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Establecer mecanismos para dar seguimiento y evaluación a los avances del Programa Nacional de Derechos Humanos. Promover la participación de la sociedad civil en el seguimiento y evaluación de las acciones del Programa Nacional de Derechos Humanos. Impulsar la comunicación e intercambio de información con los Poderes de la Unión, con los diferentes órdenes de gobierno y con los organismos autónomos involucrados.

Estrategia 3.2. Impulsar la implementación de los principios contenidos en la reforma constitucional de derechos humanos y adecuar el marco jurídico aplicable.

Líneas de acción

3.2.1. Promover la articulación entre los poderes, órdenes de gobierno y órganos autónomos para fortalecer la integralidad del proceso de implementación.

Elaborar con los Poderes Legislativo y Judicial, un diagnóstico sobre los avances en la implementación de la reforma constitucional, a fin de evaluar el avance y obstáculos que se han tenido en los dos primeros años de vigencia. Constituir un Consejo Ciudadano para definir las directrices del proceso de implementación de la reforma y darle seguimiento. Fortalecer la vinculación con los diferentes órdenes de gobierno con el objetivo de coadyuvar a la implementación de la reforma a nivel nacional.

3.2.2. Capacitar sobre los principios constitucionales de derechos humanos a servidores públicos federales y colaborar en otros procesos de formación.

Celebrar convenios de colaboración con las instancias que integran la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para la capacitación del personal adscrito a las procuradurías locales y a la Procuraduría General de la República. Llevar a cabo sesiones de formación a nivel nacional con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos e instrumentar una plataforma de educación a distancia para servidores públicos del Gobierno de la República, en colaboración con el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. Impulsar convenios de colaboración con instituciones académicas.

3.2.3. Difundir el conocimiento de la reforma constitucional de derechos humanos entre la sociedad.

Difundir y posicionar el tema de la reforma constitucional en la agenda local y darla a conocer entre los distintos sectores de la población en las entidades federativas. Ello a través de sesiones de divulgación, publicaciones y acciones conjuntas con la sociedad civil, organismos autónomos de derechos humanos locales e instituciones académicas, entre otros.

3.2.4. Promover instrumentos jurídicos que fortalezcan el marco de protección y defensa de los derechos humanos.

Armonizar el marco jurídico, promoviendo adicionalmente a la reforma constitucional, adecuaciones a la normatividad legal y administrativa, en particular, elaborando un proyecto de iniciativa de Ley que regule el uso de la fuerza de conformidad con los estándares internacionales, así como de lineamientos para la redacción de manuales y protocolos que regulen el uso de la fuerza.”⁷⁸

⁷⁸ *Ibidem*, pp.40-41.

De lo anterior, observamos que en el Objetivo 3, se considera que garantizar el respeto y protección de los derechos humanos resulta de la mayor importancia, porque es presupuesto fundamental para alcanzar una democracia plena y sustento para el desarrollo del país. En consecuencia, la prioridad es desarrollar la capacidad institucional y fortalecer la coordinación con diversos actores, tanto nacionales como internacionales, bajo las Estrategias consistentes en:

- Instrumentar una política de Estado en Derechos Humanos, tomando en consideración las líneas de acción siguientes:
 - Implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos como instrumento rector de las políticas públicas en la materia.
 - Establecer mecanismos de coordinación con los diversos actores responsables de la política de estado.
 - Generar y obtener información sobre el goce y ejercicio de los Derechos Fundamentales en el país.
 - Crear mecanismos de evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos.

- Impulsar la implementación de los principios contenidos en la reforma constitucional de derechos humanos y adecuar el marco jurídico aplicable, tomando en consideración las líneas de acción siguientes:
 - Promover la articulación entre los poderes, órdenes de gobierno y órganos autónomos para fortalecer la integralidad del proceso de implementación.
 - Capacitar sobre los principios constitucionales en la materia a servidores públicos federales y colaborar en otros procesos de formación.
 - Difundir el conocimiento de la reforma constitucional entre la sociedad.
 - Promover instrumentos jurídicos que fortalezcan el marco de protección y defensa de esas prerrogativas.

3.3.2. Comisión Nacional de Seguridad.

En el presente trabajo de investigación se incluye el análisis de la Comisión Nacional de Seguridad en razón de que en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014⁷⁹, que presentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, indicó que se emitieron 8 recomendaciones a dicha Comisión Nacional de Seguridad (6 para el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y 2 para la Policía Federal).

Adicionalmente, en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015⁸⁰, que presentó el Organismo Nacional Protector de Derechos Humanos, indicó que se emitieron 7 recomendaciones a la referida Comisión Nacional de Seguridad (6 para el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y 1 para la Policía Federal).

Por lo anterior, resulta de la mayor importancia capacitar sobre los principios constitucionales de derechos humanos a servidoras y servidores públicos, dando prioridad a aquéllos ámbitos en los que con mayor frecuencia se vulneran las prerrogativas fundamentales buscando lograr un impacto directo en la prevención de violaciones.

Respecto a la Comisión Nacional de seguridad, es importante mencionar que el artículo 27, fracción XII y párrafos antepenúltimo y último de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen:

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que

⁷⁹ *Ibidem*, pp.15-16.

⁸⁰ *Ibidem*, pp.17 y 20.

garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; [comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique]; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

En el ejercicio de las facultades a que se refieren las fracciones XII, XIII Bis, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX y XXXI de este artículo, el Secretario de Gobernación se auxiliará del Comisionado Nacional de Seguridad, sin perjuicio de ejercer directamente dichas facultades.

[El Comisionado Nacional de Seguridad y] el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública serán nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República.”

El numeral 27, fracción XII, establece que a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de diversos asuntos, entre los que se encuentra formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación; proponer la política criminal; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, lo anterior, con plena sujeción a los Derechos Humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. También refiere, que para el ejercicio de tales facultades, el Titular de dicha Secretaría se auxiliará del Comisionado Nacional de Seguridad.

En este mismo tenor, los artículos 35 y 36, fracciones I, IX y XV, inciso c), del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, establecen lo siguiente:

“Artículo 35.- El Secretario de Gobernación se auxiliará del Comisionado Nacional de Seguridad, quien ejercerá las facultades a que se refieren las fracciones XII, XIII Bis, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX,

XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX y XXXI del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Artículo 36.- El Comisionado Nacional de Seguridad tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer al Secretario las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes, así como coordinar y supervisar su ejecución e informar sobre sus resultados;*
- XI Dictar, en congruencia con las políticas, mecanismos de planeación y programas en la materia, y de conformidad con las instrucciones del Secretario, las medidas tendientes a preservar las libertades, el orden social y la paz públicos, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas;*
- XV. Implementar los mecanismos para:**
 - c) La protección de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones de seguridad pública, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Derechos Humanos;”**

El contenido del artículo 35 del Reglamento en comento, es correspondiente con lo preceptuado por el numeral 27, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en razón de que establece que el Secretario de Gobernación se auxiliará del Comisionado Nacional de Seguridad para ejercer las facultades a que se refiere la fracción XII de dicho ordinal.

Por su lado el numeral 36, establece que el Comisionado Nacional de Seguridad tendrá diversas atribuciones entre las que destacan: proponer al Secretario las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes, así como coordinar y supervisar su ejecución e informar sobre sus resultados; dictar, en congruencia con las políticas, mecanismos de planeación y programas en la materia, y de conformidad con las instrucciones del Secretario, las medidas tendientes a preservar las libertades, el orden social y la paz públicos, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas, e implementar los mecanismos para la protección de los Derechos Fundamentales en el ejercicio de sus funciones de seguridad pública, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Aunque sabemos que es cierto que la Comisión Nacional de Seguridad es uno de los entes públicos cuyos funcionarios de manera más reiterada realizan conductas que pueden vulnerar los Derechos Humanos de las personas, también lo es que actualmente está implementando acciones para que sus servidores públicos puedan salvaguardar dichas prerrogativas, principalmente capacitando al personal del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y la Policía Federal, en materia de Derechos Fundamentales y sobre el uso legítimo de la fuerza, elaborando además manuales de actuación para el personal de los centros penitenciarios federales.

Lo anterior, lo he podido constatar, al estar laborando en la Tercera Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y visitar algunos centros penitenciarios en el país. Reconozco que hay mucho por hacer, pero paulatinamente se han estado generando acciones positivas que derivan del contenido de la Reforma Constitucional de 2011 y que inciden de manera directa en la actuación de las instituciones públicas.

3.3.2.1. Policía Federal.

En el presente trabajo de investigación se incluye el estudio de la Policía Federal, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en razón de que en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, que presentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, indicó que se recibieron 580 quejas en contra de servidores públicos de dicho Órgano por la posible comisión de conductas que pudieran resultar violatorias de derechos humanos y se emitieron 2 recomendaciones en su contra.⁸¹

Adicionalmente, en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015, que presentó el Organismo Nacional Protector de Derechos Humanos,

⁸¹ *Ibidem*, pp. 15-16.

indicó que se recibieron 783 quejas en contra de servidores públicos de la Policía Federal y se emitió 1 recomendación en su contra.⁸²

Por lo anterior, resulta de la mayor importancia capacitar sobre los principios constitucionales de Derechos Humanos a servidoras y servidores públicos, dando prioridad a aquéllos entes públicos en los que con mayor frecuencia se vulneran los Derechos Fundamentales buscando lograr un impacto directo en la prevención de violaciones.

Por lo que se refiere a la Policía Federal, es importante comentar que el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece:

*“**Artículo 17.** Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, **las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados** y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”*

Como podemos apreciar, el numeral citado establece la facultad para las Secretarías de Estado, de contar con órganos administrativos desconcentrados subordinados a estas, que tendrán facultades específicas, cuya finalidad es atender con mayor eficacia y eficiencia el despacho de los asuntos de su competencia.

Por su parte el ordinal 69 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, establece lo siguiente:

*“**Artículo 69.-** Para la eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados.*

⁸² *Ibidem*, pp. 17 y 20.

Los órganos administrativos desconcentrados y sus titulares tendrán las competencias y facultades previstas en las leyes, este Reglamento, las que les señale el instrumento jurídico que los cree o regule y los acuerdos de delegación de facultades del Secretario.”

Así, podemos observar que el numeral en cita es prácticamente idéntico al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puesto que establece que la Secretaría de Gobernación, contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados.

Por su parte el artículo 1º del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, señala que:

*“**Artículo 1.-** El presente Reglamento tiene por objeto establecer la organización, estructura y funcionamiento de **la Policía Federal, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación**, así como regular el servicio profesional de carrera policial, el régimen disciplinario aplicable a los integrantes de la Policía Federal, al igual que regular las funciones del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal.*

La Policía Federal tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones, obligaciones, facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan su Ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Las atribuciones que a la Policía Federal se otorgan en el presente Reglamento en materia de investigación y combate de los delitos cometidos, se realizará, conforme al artículo 21 constitucional, bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación.

Para los efectos de la relación con la Organización Internacional de Policía Criminal, la institución se deberá coordinar, en su carácter de Oficina de Enlace Nacional Interpol-México, con la autoridad competente que tenga a su cargo la Oficina Central Nacional de Interpol.”

De la cita anterior, podemos apreciar que la Policía Federal, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que cuenta con diversas facultades entre las que destaca realizar la investigación y combate de los delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación de

conformidad con el artículo 21 constitucional; organizar el servicio profesional de carrera policial y regular el régimen disciplinario aplicable a los integrantes de la Policía Federal, entre otras.

Es importante comentar que en la Policía Federal se está capacitando a los servidores públicos en diversas materias prioritariamente en Derechos Humanos y Uso legítimo de la fuerza, lo cual ya generó resultados positivos, toda vez que en el ejercicio de 2014 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió 2 recomendaciones en contra dicha Institución Policial, en tanto que en 2015 solamente recibió 1 recomendación.

3.3.2.2. Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

También se incluye en el presente trabajo de investigación al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, de la Secretaría de Gobernación, en razón de que en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, que presentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, indicó que se recibieron 1,177 quejas en contra de servidores públicos de dicho Órgano por la posible comisión de conductas que podían ser constitutivas de delitos y se emitieron 6 recomendaciones en su contra.⁸³

Adicionalmente, en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015, que presentó el Organismo Nacional Protector de Derechos Humanos, indicó que se recibieron 1,308 quejas en contra de servidores públicos de dicho Órgano y se emitieron 6 recomendaciones en su contra.⁸⁴

⁸³ *Ibidem*, pp. 15-16.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 17 y 20.

Por lo anterior, resulta de la mayor importancia capacitar sobre los principios constitucionales de Derechos Humanos a servidoras y servidores públicos, dando prioridad a aquéllos ámbitos en los que con mayor frecuencia se vulneran los Derechos Fundamentales buscando lograr un impacto directo en la prevención de violaciones.

Es importante mencionar que los ordinales 69, 127 y 128 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, establecen lo siguiente:

“Artículo 69.- Para la eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados.

Los órganos administrativos desconcentrados y sus titulares tendrán las competencias y facultades previstas en las leyes, este Reglamento, las que les señale el instrumento jurídico que los cree o regule y los acuerdos de delegación de facultades del Secretario.”

“Artículo 127.- Prevención y Readaptación Social es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.”

“Artículo 128.- El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social tendrá la organización y las atribuciones que se establecen en el Decreto por el que se expiden los Reglamentos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2002.”

De la transcripción de los numerales anteriores, se destaca que el artículo 69 establece la facultad para la Secretaría de Gobernación de contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados, cuya finalidad es realizar con eficacia y eficiencia la atención de los asuntos de su competencia.

Por su parte el artículo 127, establece que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual en términos del numeral 128, tendrá la organización y las atribuciones que se establecen en el Decreto por el que se expiden los Reglamentos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2002.

3.4. La Secretaría de la Defensa Nacional.

Se incluye en el presente trabajo de investigación a la Secretaría de la Defensa Nacional, toda vez que en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, que presentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, indicó que se recibieron 642 quejas en contra de servidores públicos de dicha Secretaría y se emitió 1 recomendación en su contra.⁸⁵

Además, en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015⁸⁶, que presentó el Organismo Constitucional Autónomo de Derechos Humanos, indicó que se recibieron 622 quejas en contra de servidores públicos de dicha Secretaría y se emitieron 2 recomendaciones en su contra.

Por lo anterior, resulta de la mayor importancia capacitar sobre los principios constitucionales de Derechos Humanos a servidoras y servidores públicos, dando prioridad a aquéllos ámbitos en los que con mayor frecuencia se vulneran los Derechos Fundamentales buscando lograr un impacto directo en la prevención de violaciones.

⁸⁵ *Ibidem*, pp.15-16.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 17 y 20.

Los artículos 26 y 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponen lo siguiente:

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

...

Secretaría de la Defensa Nacional;”

“Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;

X.- Administrar la Justicia Militar;

XIII.- Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;

XX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

Como podemos apreciar de las citas anteriores el numeral 26, señala que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con diversas dependencias, dentro de las cuales destaca la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual tiene un cúmulo de atribuciones de conformidad con el artículo 29, entre las que destaca: organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; administrar la Justicia Militar; dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil, y las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos.

Por su parte, los artículos 7, fracción VII, inciso Z, 77 y 78 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, señalan:

“ARTÍCULO 7.- Para su funcionamiento, la Secretaría se integra con:

VII. Direcciones Generales:

Z. Derechos Humanos.”

“ARTÍCULO 77.- La Dirección General de Derechos Humanos es el órgano técnico administrativo que tiene a su cargo atender en forma integral los asuntos relacionados con el respeto, la protección, la promoción y la difusión de los derechos humanos en el ámbito de la Secretaría.

El Director General de Derechos Humanos será un General del Servicio de Justicia Militar en el activo.”

“ARTÍCULO 78.- Corresponden a la Dirección General de Derechos Humanos las atribuciones siguientes:

I. Elaborar, proponer, instrumentar y dar seguimiento a las políticas de la Secretaría en materia de protección y promoción de los derechos humanos, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Derechos Humanos;

II. Fungir como enlace ante otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la atención de los asuntos relacionados con la protección y promoción de los derechos humanos, la equidad de género y el derecho internacional humanitario;

III. Representar a la Secretaría ante los organismos nacionales e internacionales para la protección y promoción de los derechos humanos, en coordinación, en su caso, con las dependencias competentes de la Administración Pública Federal;

IV. Diagnosticar y evaluar las quejas y recomendaciones por conductas que puedan constituir violaciones a los derechos humanos, imputables a miembros del Ejército y Fuerza Aérea, así como proponer y vigilar la atención que resulte procedente;

V. Estudiar los requerimientos y las solicitudes que realicen a la Secretaría los organismos nacionales e internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, y presentar a los órganos competentes las propuestas de atención que correspondan;

VI. Establecer el sistema de atención a probables víctimas de violaciones a los derechos humanos, imputables a miembros del Ejército y Fuerza Aérea;

VII. Proponer métodos alternativos para la solución de quejas en materia de derechos humanos planteadas en el ámbito de competencia de la Secretaría y, en su caso, verificar el cumplimiento de las propuestas de conciliación que se le presenten;

VIII. Proponer e instrumentar al interior de la Secretaría las acciones preventivas y/o correctivas relacionadas con la protección de los

derechos humanos, la equidad de género y el derecho internacional humanitario;

IX. Impulsar las acciones tendientes a la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos, a la equidad de género y al derecho internacional humanitario, al interior de la Secretaría, y

X. Promover e instrumentar la formación integral de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea en materia de derechos humanos, equidad de género y derecho internacional humanitario, para lo cual podrá gestionar la suscripción de convenios y demás instrumentos de colaboración, coordinación y concertación con instituciones educativas y organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.”

Derivado de las citas anteriores podemos señalar que el artículo 7 establece que entre las diversas unidades administrativas con que cuenta la Secretaría de la Defensa Nacional, se encuentra la Dirección General de Derechos Humanos la cual, en términos de lo preceptuado por el ordinal 77, tiene como función principal atender en forma integral los asuntos relacionados con el respeto, la protección, la promoción y la difusión de los Derechos Humanos en el ámbito de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Adicionalmente, el artículo 78, del mismo cuerpo normativo, establece las facultades de la Dirección General de Derechos Humanos de dicha Secretaría, la que tiene diversas atribuciones dentro de las cuales destacan las siguientes: elaborar, proponer, instrumentar y dar seguimiento a las políticas de la Secretaría en materia de protección y promoción de los Derechos Humanos, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Derechos Humanos; diagnosticar y evaluar las quejas y recomendaciones por conductas que puedan constituir violaciones a esas prerrogativas, imputables a miembros del Ejército y Fuerza Aérea; establecer el sistema de atención a probables víctimas de violaciones a los Derechos Fundamentales, imputables a miembros del Ejército y Fuerza Aérea; proponer métodos alternativos para la solución de quejas en la materia planteadas en el ámbito de competencia de la Secretaría y, en su caso, verificar el cumplimiento de las propuestas de conciliación que se le presenten; proponer e instrumentar al interior de la Secretaría las acciones preventivas y/o

correctivas relacionadas con la protección de los Bienes Jurídicos Fundamentales, la equidad de género y el derecho internacional humanitario; impulsar las acciones tendientes a la consolidación de una cultura de respeto a los Derechos Humanos, a la equidad de género y al derecho internacional humanitario, al interior de la Secretaría, y promover e instrumentar la formación integral de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea en la materia, equidad de género y derecho internacional humanitario.

La Secretaría de la Defensa Nacional, con la finalidad de difundir una cultura de respeto y protección a los Derechos Humanos ha realizado diversas acciones, dentro de las cuales destaca la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de mayo de 2014, del Manual de Uso de la Fuerza, de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea Mexicanos y personal naval de la Secretaría de Marina), documento que en el Prólogo señala que tiene como propósito “... dar cumplimiento a lo dispuesto en las directivas sobre uso de la fuerza, a la vez que se constituye en una guía para la actuación del personal integrante de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones, observando siempre un irrestricto respeto a los Derechos Humanos.”⁸⁷

Es importante destacar que ya ha rendido sus frutos la aplicación del referido Manual, en razón de que el número de quejas recibidas en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del personal de la Secretaría de la Defensa Nacional ha descendido, en razón de que en 2014 se recibieron 642 y en 2015 622 lo que representa un decremento porcentual del 3.1 %.

⁸⁷ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014.

3.5. La Secretaría de Marina.

Se incluye en el presente trabajo de investigación a la Secretaría de la Marina en razón de que también en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, que presentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, indicó que se recibieron 374 quejas en contra de servidores públicos de dicha Secretaría y se emitió 1 recomendación en sus contra.⁸⁸

Además, en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015, que presentó el Organismo Constitucional Autónomo, indicó que se recibieron 378 quejas en contra de servidores públicos de dicha Secretaría y se emitió 1 recomendación en su contra.⁸⁹

Por lo anterior, resulta de la mayor importancia capacitar sobre los principios constitucionales de Derechos Humanos a servidoras y servidores públicos, dando prioridad a aquéllos ámbitos en los que con mayor frecuencia se vulneran los Derechos Fundamentales buscando lograr un impacto directo en la prevención de violaciones.

Los artículos 26 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, definen la competencia de la Secretaría de Marina en los términos siguientes:

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Marina;”

“Artículo 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV.- Ejercer:

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 15-16.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 17 y 20.

a. *La soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio;*

b. *Vigilancia de las zonas marinas mexicanas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, y*

c. *Las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva.*

V.- *Ejercer la autoridad en las zonas marinas mexicanas en materia de:*

a) *Cumplimiento del orden jurídico nacional;*

VI.- *Dirigir la educación pública naval;*

VII.- *Ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas;*

XIII.- *Intervenir en la administración de la justicia militar;*

XXIII.- *Prestar los servicios auxiliares que requiera la Armada, así como los servicios de apoyo a otras dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo Federal;*

XXVI.- *Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”*

De conformidad con lo anterior, podemos señalar de acuerdo con el ordinal 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la Secretaría de Marina es una dependencia que se ubica en el Poder Ejecutivo, a la cual le corresponde entre otras facultades, con fundamento en el artículo 30, ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio; vigilar las zonas marinas mexicanas; ejercer la autoridad en las zonas marinas mexicanas en cumplimiento del orden jurídico nacional; dirigir la educación pública naval; ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas; intervenir en la administración de la justicia militar; prestar los servicios auxiliares que requiera la Armada, así como los servicios de apoyo a otras

dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo Federal.

Por su parte los artículos 1, 3, fracción II, apartado B y 16, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina, disponen que:

“Artículo 1.- La Secretaría de Marina, como parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, tiene a su cargo las atribuciones conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Armada de México y demás disposiciones legales aplicables, así como por los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Artículo 3.- Al frente de la Secretaría, estará el Secretario, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

II. Unidades Administrativas:

B. Unidad Jurídica;”

“Artículo 16.- Corresponde al Jefe de la Unidad Jurídica:

XV. Fomentar, en coordinación con otras Unidades Administrativas de la Secretaría, la difusión, capacitación y cultura del derecho humanitario y los derechos humanos;”

Por lo anterior, podemos establecer de conformidad con el artículo 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina, que dicho ente público es parte de la Administración Pública Federal Centralizada, que para el desahogo de los asuntos de su competencia con fundamento en el ordinal 3, fracción II, apartado B, se auxiliará de la Unidad Jurídica, la cual tiene entre sus atribuciones de conformidad con la fracción XV del numeral 16, fomentar, en coordinación con otras Unidades Administrativas de la Secretaría, la difusión, capacitación y cultura del derecho humanitario y los derechos humanos.

Es importante reconocer, que la materia de Derechos Humanos, ha permeado en la normatividad que rige a los entes públicos encargados de brindar apoyo en el combate al crimen organizado realizando funciones de seguridad, como en el caso de la Secretaría de Marina, y como ya se comentó respecto del Manual de Uso de la Fuerza, de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas, aunque hay que reconocer que hay mucho trabajo por hacer, toda vez que la implementación del contenido de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, debe convertirse en una conducta cotidiana de los servidores públicos de dicha dependencia.

3.6. Procuraduría General de la República.

Ahora analicemos a la Procuraduría General de la República, la cual en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, que presentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, indicó que se recibieron 487 quejas en contra de servidores públicos de dicha Procuraduría por la posible violación a Derechos Humanos, y se emitieron 4 recomendaciones en su contra.⁹⁰

También, en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015⁹¹, que presentó el Organismo Nacional Protector de Derechos Humanos, indicó que se recibieron 761 quejas en contra de servidores públicos de dicha Procuraduría, y se emitieron 3 recomendaciones en su contra.

Por lo anterior, resulta de la mayor importancia capacitar sobre los principios constitucionales de Derechos Humanos a servidoras y servidores públicos, dando prioridad a aquéllos ámbitos en los que con mayor frecuencia se vulneran los Derechos Fundamentales buscando lograr un impacto directo en la prevención de violaciones.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 15-16.

⁹¹ *Ibidem*, pp. 17 y 20.

A este respecto, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dispone:

“Artículo 1.- Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables.

*La Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social y del bien común. **La actuación de sus servidores se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.**”*

“Artículo 2.- Al frente de la Procuraduría General de la República estará el Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación.”

Así, de conformidad con el contenido del numeral 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se establece que este ente público se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, y que la actuación de sus servidores se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y **respeto a los Derechos Humanos**. En tanto, el artículo 2, es puntual en disponer que al frente de la Procuraduría General de la República está el Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación.

Adicionalmente, el ordinal 5 del referido cuerpo normativo, establece lo siguiente:

“Artículo 5.- Corresponde a la Procuraduría General de la República:

V. Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría General de la República deberá:

a) Fomentar entre sus servidores públicos una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

b) Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, conforme a las normas aplicables, y

c) Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas;”

El contenido del numeral antes citado es fundamental, porque dispone que corresponde a la Procuraduría General de la República velar por el respeto de los Derechos Humanos en la esfera de su competencia, para lo cual deberá fomentar entre sus servidores públicos una cultura de respeto a los Derechos Fundamentales que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte; deberá atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano, y proporcionar información a dicho Organismo Nacional Protector de los Derechos Humanos.

En ese tenor, el artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece lo siguiente:

“Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

A) Subprocuradurías:

V. Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad;

H) Direcciones Generales:

XV. Dirección General de Atención y Seguimiento a Recomendaciones y Conciliaciones en Materia de Derechos Humanos;

XVI. Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección;

De lo anterior, podemos mencionar que para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, la Institución contará con diversas unidades administrativas, dentro de las cuales destaca la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; en la cual se ubica la Dirección General de Atención y Seguimiento a Recomendaciones y Conciliaciones en Materia de Derechos Humanos y la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección, áreas fundamentales dentro de la Institución en la materia.

Actualmente, en la Procuraduría General de la República, se está capacitando permanentemente a los servidores públicos en el contenido de la Reforma Constitucional de 2011, por lo cual paulatinamente se observa que el número de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su contra descendieron de 4 en 2014 a 3 en el ejercicio de 2015.

Adicionalmente, se está ajustando la normatividad interna al contenido de la Reforma Constitucional de 2011, con la finalidad de avanzar en la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.

3.7. Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ahora, es el turno de analizar al Instituto Mexicano del Seguro Social, en virtud de que en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, que presentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, indicó que se recibieron 1,542 quejas en contra de servidores públicos de dicho Instituto y se emitieron 8 recomendaciones en su contra.⁹²

Además, en el Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015, que presentó el Organismo Nacional Protector de Derechos Humanos, indicó que se presentaron 2,185 quejas en contra de servidores públicos de dicho Instituto y se emitieron 13 recomendaciones en su contra.⁹³

Por lo anterior, resulta de la mayor importancia capacitar sobre los principios constitucionales de Derechos Humanos a servidoras y servidores públicos, dando prioridad a aquéllos ámbitos en los que con mayor frecuencia se vulneran los Derechos Fundamentales buscando lograr un impacto directo en la prevención de violaciones.

Es pertinente destacar que el Instituto Mexicano del Seguro Social es el ente públicos de cuyos servidores públicos se presentaron el mayor número de quejas en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los ejercicios de 2014 y 2015, y en consecuencia, también ocupa el primer lugar en recomendaciones formuladas en su contra por el Organismo Constitucional Autónomo Protector de Derechos Humanos en los mismos ejercicios.

Los artículos 4 y 5 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social establecen lo siguiente:

⁹² *Ibidem*, pp. 15-16.

⁹³ *Ibidem*, pp. 17 y 20.

“Artículo 4. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos. “

“Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.”

Como se infiere de la cita anterior, el ordinal 4 de la Ley en comento, dispone que el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional; además, el artículo 5, señala que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que concurren los sectores público, social y privado, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es el ente público en el que más se debe trabajar porque es en contra del cual se han formulado el mayor número de quejas y recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sobre todo porque atiende un aspecto prioritario de los ciudadanos como lo es la salud.

3.8. Los Gobiernos Estatales.

El maestro Enrique Sánchez Bringas, al referirse a la naturaleza jurídica de los Estados, indicó que *“Los estados integrantes del Estado federal son personas jurídicas reconocidas y reguladas por la Constitución...”*⁹⁴

⁹⁴ Sánchez Bringas, Enrique, *Derechos Constitucional*, 9ª edición, México, Porrúa, 2004, p. 561.

A este respecto los artículos 40, 41 y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

“Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.”

Como podemos apreciar, el numeral 40 de nuestra Carta Magna, es puntual en señalar que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una Federación.

En tanto el ordinal 41, dispone que el pueblo mexicano ejerce su soberanía mediante los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por su parte el artículo 43, establece que las partes integrantes de la Federación son los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y la Ciudad de México.

Por su lado, el artículo 116, párrafo séptimo, establece que:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

...

II. ...

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.”

De lo anterior, podemos señalar que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Adicionalmente, establece que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión, que deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios.

Por su parte, el artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que:

“Artículo 120. Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.”

Lo anterior, resulta de la mayor importancia porque se establece la obligación expresa para los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas de publicar y hacer cumplir las leyes federales, lo que permite contar con un mecanismo poderoso para que el contenido de los cuerpos normativos federales puedan permear en los estados y la Ciudad de México.

Resulta relevante mencionar que para que se vuelva una realidad el contenido de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, es necesario que todos los actores en el Estado Mexicano participen, me refiero por supuesto a los tres poderes federales y a las autoridades de las entidades federativas, sin dejar de mencionar que los entes estatales de fiscalización juegan un papel importante, similar al que tiene la Auditoría Superior de la Federación, en razón de que tienen facultades para auditar las acciones de Estados y Municipios.

3.9. Los Municipios.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.** La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

...

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.**

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

Derivado de lo anterior, el artículo 115, de nuestra Carta Magna señala de manera precisa que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Determina, que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento que estará integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Además, se establece que los municipios tienen personalidad jurídica y los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Lo anterior es de la mayor importancia, porque los ayuntamientos de los municipios son quienes tienen una relación muy cercana con los ciudadanos en los lugares donde ejercen su jurisdicción, y en consecuencia, tienen la oportunidad de materializar el contenido de la Reforma Constitucional de 2011, en los asuntos de su competencia, por esta razón nos atrevemos a señalar que es en los municipios donde puede tener el contenido de la multicitada reforma el efecto más significativo.

CAPÍTULO IV

IMPLICACIONES DENTRO DEL PODER JUDICIAL Y DE OTROS TRIBUNALES

En el presente Capítulo analizaremos las implicaciones de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, dentro del Poder Judicial y de otros tribunales, bajo el entendido que es en la judicatura donde se materializa en gran medida su contenido sobre la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Fundamentales.

Para comenzar, es importante definir qué es el Poder Judicial. A este respecto, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, señala que:

“La locución “poder judicial” suele emplearse, como se sabe, en dos sentidos que son: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el “poder judicial” denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos. Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos.”⁹⁵

Derivado de lo anterior, es importante hacer notar la diferencia que señala el autor citado, en el sentido que, desde el punto de vista que denomina *orgánico*, el poder judicial es el conjunto de tribunales federales y locales ordenados jerárquicamente y con distinta competencia. En tanto que, desde la óptica *funcional*, el concepto se refiere a la actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, alusiva a “*decir el derecho*”, a juzgar, sin que dicha actividad, - es menester decirlo -, sea exclusiva del Poder Judicial.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 819.

Para efectos del presente trabajo de investigación, nos referiremos al Poder Judicial desde la perspectiva orgánica, dado que analizaremos el impacto de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 en diversos órganos que lo integran, a saber: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

También, comentaremos el impacto de la aludida reforma en los Tribunales Agrarios, en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y en los Tribunales del Fuero Común, en particular, de la Ciudad de México y del Estado de Guanajuato.

Por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, como ya se comentó en capítulos anteriores, el 11 de junio de 2014, para celebrar el tercer año de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, tuvo verificativo un evento en la Ciudad de México, que contó con la participación de representantes de la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Poder Ejecutivo Federal y Poder Judicial de la Federación, en el cual se presentó el documento nominado *“Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011. Evaluación del Proceso a Tres Años de su Entrada en Vigor: Una Perspectiva Integral del Estado Mexicano”*, en el que se menciona en la Introducción del apartado correspondiente al Poder Judicial de la Federación, lo siguiente:

“El 10 de junio de 2011, se publicó una importante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que modifica sustantivamente el marco jurídico de protección y garantía de los derechos humanos. Su relevancia deriva de la expansión de estos derechos, así como del fortalecimiento y ampliación de su protección.

En el caso del Poder Judicial de la Federación (PJF) supone un cambio radical de paradigma en tanto se introduce el concepto de derechos humanos como eje central de la labor jurisdiccional e incorpora los tratados internacionales en esta materia como normas de máximo rango, junto con la Constitución, en el ordenamiento jurídico mexicano.

Las reformas a la Constitución federal transforman cada una de las vertientes que guían el trabajo jurisdiccional del Tribunal Constitucional mexicano y del Poder Judicial de la Federación.

El ejercicio de interpretación constitucional, cuya consistencia y coherencia son la base fundamental de sentencias apegadas a los principios de la administración de justicia pronta, completa e imparcial, se ha visto favorecida por los cambios en la orientación operativa e interpretativa del Alto Tribunal, de la Judicatura Federal y local, con un efecto positivo en la seguridad jurídica.

A partir de la expedición de las reformas, esto se consolida, en tanto la interpretación del texto constitucional se hará conforme a las fuentes de origen internacional en materia de derechos humanos de acuerdo con lo que más favorezca a las personas.

Como todas las grandes transformaciones en los sistemas jurídicos, la aprobación de estas reformas brinda la oportunidad de mejorar la impartición de justicia en México, lo cual a su vez impone un reto institucional, dada la magnitud del cambio cultural, organizacional y normativo que es necesario instrumentar al interior del Poder Judicial, para garantizar su adecuado cumplimiento.

Junto con la reforma en derechos humanos, que da pleno sentido a la Décima Época jurisprudencial, la resolución del expediente Varios 912/2010, constituyó uno de los sucesos que determinaron el futuro del cambio del sistema de impartición de justicia en México.

Derivado del cumplimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, consistente en la interpretación de la obligación de todos los jueces mexicanos de ejercer el control de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana (expedientes 489/2010 y 912/2010), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en noviembre de 2013, otorgó a la Corte el reconocimiento Memoria del Mundo para América Latina y el Caribe, con el fin de que ese expediente sea preservado y divulgado en el futuro, como parte de la memoria documental de la Región.

Asimismo, el 10 de diciembre de 2013, en la sede de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, la Organización de las Naciones Unidas otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Premio Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos,

el cual se da cada cinco años, desde hace 45 años, por logros excepcionales en el campo de los derechos humanos.

La Institución fue nominada por el importante progreso que ha logrado en la promoción de los derechos humanos a través de sus interpretaciones y de la aplicación de la Constitución mexicana y sus obligaciones bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por haber fijado importantes estándares de derechos humanos para México y la región latinoamericana.

Es importante señalar que nunca antes este galardón había sido entregado a un tribunal nacional o internacional, lo que permite apreciarlo en su justa dimensión. No obstante, este premio es además de un reconocimiento a la Suprema Corte, un reconocimiento para el país.

Se hace notar que la principal función del Poder Judicial, la actividad jurisdiccional, se acciona por provocación de las personas interesadas.

El presente informe presenta las acciones realizadas por el Poder Judicial de la Federación en la implementación de la reforma constitucional mencionada, en el ámbito de su competencia.”⁹⁶

Derivado de lo anterior, podemos visualizar que dentro del Poder Judicial de la Federación se reconoce la enorme trascendencia que tiene la Reforma Constitucional de 10 de junio de 2011, que modifica radicalmente el marco jurídico de protección y garantía de los Derechos Humanos, puntualizándose que su relevancia deriva de la expansión de los Derechos Fundamentales, así como del fortalecimiento y ampliación de su protección.

También, se menciona que para el Poder Judicial de la Federación supone un cambio radical de paradigma porque se incorpora como piedra angular de la actividad jurisdiccional a los Bienes Jurídicos Fundamentales y el contenido de los tratados internacionales en esta materia como normas de máximo rango, junto con la Constitución Federal en nuestro Sistema Jurídico.

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 23-24.

Además, se refiere que la actividad jurisdiccional se ha visto favorecida tomando en consideración las fuentes de origen internacional en la materia de acuerdo con lo que más favorezca a las personas.

No se omite señalar, que junto con la reforma mencionada, la resolución del expediente Varios 912/2010, relacionado con Rosendo Radilla Pacheco, es uno de los sucesos que determinaron el cambio en el sistema de impartición de justicia en México, en razón de que surge la obligación para todos los jueces mexicanos de ejercer el control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de la manera siguiente:

“El control de convencionalidad ex officio es un deber internacional y constitucional de todos los jueces de realizar una confrontación entre la norma general que se debe aplicar en un caso concreto sujeto a su jurisdicción y el bloque de derechos humanos (de fuente interna – Constitución – y externa – tratados internacionales-), procurando en un primer término armonizarla cuando esto sea posible (interpretación conforme) y, solo en caso extremo, ante notoria contravención, aplicarla en la resolución correspondiente.”⁹⁷

Así, podemos colegir que el control de convencionalidad *ex officio* es un deber de carácter internacional y constitucional de todos los jueces para realizar una confrontación entre la norma general que se debe aplicar en un caso concreto y el bloque de derechos humanos tanto de fuente interna como externa, procurando primeramente armonizarla cuando esto sea posible (interpretación conforme) y, en caso extremo, cuando la contradicción sea evidente, aplicarla en la resolución correspondiente.

⁹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El control de convencionalidad ex officio. Origen en el ámbito regional americano, obligatoriedad para los jueces mexicanos, precisión de sus alcances y retos para el Poder Judicial de la Federación*, 1ª edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, p. 11.

Más adelante, el documento denominado *“Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011. Evaluación del Proceso a Tres Años de su Entrada en Vigor: Una Perspectiva Integral del Estado Mexicano”*, hace alusión a la situación de los derechos humanos en México al momento de la publicación de la Reforma Constitucional del 10 de junio de 2011, en los términos siguientes:

“La reforma en materia de derechos humanos es una reforma constitucional y legal profunda que cambió la manera de entender las labores del Poder Judicial, al grado de que instauró lo que ahora deberá conocerse como el “juicio de derechos” más que como “juicio de garantías”, y ratificó el compromiso que la Nación tiene con las personas más débiles y vulnerables.

Por una parte, añadió un párrafo al artículo 1o constitucional que de manera expresa, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por la otra, estableció el cambio de concepto de “garantías individuales” por el de “derechos humanos y sus garantías” contenidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales de los que México sea parte. Lo anterior modificó el trabajo de interpretación de las normas en derechos humanos, pues ahora los impartidores de justicia están obligados a tomar en cuenta lo previsto en ambos ordenamientos, favoreciendo a las personas con la protección más amplia.

La relevancia de estas reformas constitucionales y la estimulante perspectiva de impartir justicia bajo nuevos paradigmas de interpretación impulsó a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera, en octubre de 2011, dar inicio a la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación. Esto constituyó el primer paso concreto en la aplicación del cambio constitucional, puesto que el trabajo natural de los juzgadores consiste en dar contenido a las normas mediante la interpretación jurisdiccional.

La creación de la Décima Época simbolizó el inicio de un cambio en la perspectiva de impartir justicia, que obliga a los Tribunales de la Federación a continuar prestando el servicio que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están llamados

a dar, generando así nuevos fallos y nuevos criterios de naturaleza distinta a lo que se conoce.”⁹⁸

Lo anterior significa, que la Reforma en Materia de Derechos Humanos es una transformación constitucional y legal de gran calado, que cambió la manera de entender la actividad del Poder Judicial, dado que instrumentó el que ahora se nomina “juicio de derechos” y no “juicio de garantías” como antes se denominaba.

La Reforma Constitucional motivó un cambio de concepto de “garantías individuales” por el de “derechos humanos y sus garantías” contenidos en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Esto modificó el trabajo de interpretación de las normas en derechos humanos, porque ahora los juzgadores están obligados a tomar en cuenta lo previsto en ambos ordenamientos, favoreciendo a las personas con la protección más amplia.

Una consecuencia de la Reforma Constitucional fue que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en octubre de 2011, dar inicio a la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, lo que ahora obliga a los Tribunales de la Federación a generar nuevos fallos y criterios de naturaleza distinta a los que se conocen.

Más adelante en el documento de referencia, cuando se mencionan los objetivos y metas planteadas para la implementación de la reforma, se dice que:

“La reforma implicó un cambio de paradigma constitucional. Estableció la interpretación “conforme” de las normas relacionadas con los derechos humanos y delimitó el referente al cual debe ajustarse toda actuación de las instituciones que conforman el Estado Mexicano: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 126.

Bajo esta óptica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, entre otros, los siguientes objetivos:

- 1. Contribuir a desarrollar y fortalecer un enfoque de derechos humanos en el ámbito jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación.*
- 2. Mejorar la gestión administrativa e institucionalizar el enfoque de derechos humanos.*
- 3. Desarrollar estrategias y herramientas que coadyuven a una implementación eficiente y eficaz de la reforma.*
- 4. Sensibilizar en torno a la reforma y dotar de herramientas para su implementación.⁹⁹*

De lo anterior se observa, que en el Poder Judicial de la Federación, para efecto de implementar la Reforma Constitucional y considerando que se estableció el principio de interpretación conforme y se determinaron obligaciones para todas las autoridades del Estado Mexicano consistentes en: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, se establecieron los objetivos siguientes:

- **Contribuir a desarrollar y fortalecer un enfoque de derechos humanos en el ámbito jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación.**

Para el cumplimiento de este objetivo el Poder Judicial de la Federación, emitió criterios jurisprudenciales en los siguientes rubros:

- **La fuente de los derechos humanos y sus garantías.** En este rubro el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, que los Derechos Fundamentales de fuente constitucional e internacional se encuentran integrados como un conjunto de derechos de rango constitucional que, en el mismo nivel y de manera armónica, se comportan como un parámetro de regularidad de las normas internas y de todos los actos de autoridad.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 125.

- **Restricciones legítimas al ejercicio de los derechos.** En este rubro la Primera Sala del Máximo Tribunal estableció un test de proporcionalidad para resolver asuntos relacionados con la procedencia de las referidas restricciones. Señaló que atendiendo al principio *pro persona*, debe acudirse a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones al ejercicio de los derechos.
- **La interpretación conforme.** En este rubro el Pleno del Máximo Tribunal definió la *interpretación conforme en sentido amplio*, como el deber de los jueces que imparten justicia en el país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, de interpretar el orden jurídico conforme a los Bienes Jurídicos Fundamentales reconocidos en la Norma Suprema y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. La *interpretación conforme en sentido estricto*, la definió a partir del principio según el cual cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, quienes imparten justicia deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar vulnerar el contenido esencial de estas prerrogativas.
- **El principio *pro persona*.** En este rubro la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el principio *pro persona* es un criterio hermenéutico que implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio.

- **Las obligaciones del Estado y los principios generales en materia de Derechos Humanos.** En este rubro la Primera Sala de la Suprema Corte estableció que, para dar efectivo cumplimiento al tercer párrafo del artículo 1o. de la Norma Suprema, las autoridades deben actuar atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.

➤ **Mejorar la gestión administrativa e institucionalizar el enfoque de derechos humanos.**

Para el cumplimiento de este objetivo, se emitió el Acuerdo General de Administración número II/2013, de fecha 5 de abril de 2013, por el cual se suprimió la Unidad de Enlace del Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se creó la Unidad de Igualdad de Género, y su adscripción administrativa a la Presidencia del Máximo Tribunal.

Adicionalmente y con la finalidad de contar con un estudio sobre el conocimiento de los Derechos Fundamentales, la perspectiva de género y la reforma constitucional mencionada en el personal administrativo y jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, se realizaron diversos diagnósticos, entre los que destacan los siguientes:

- Diagnóstico en materia de derechos humanos y evaluación del Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Diagnóstico sobre género y discriminación al interior del Consejo de la Judicatura Federal y en los Órganos Jurisdiccionales.

- Diagnóstico sobre las rutas de ascenso y obstáculos en las trayectorias profesionales de Secretarías y Secretarios de Estudio y Cuenta.
- Diagnóstico sobre la capacitación de titulares de órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal en materia de Derechos Humanos y Equidad de Género.

➤ **Desarrollar estrategias y herramientas que coadyuven a una implementación eficiente y eficaz de la reforma.**

Para el cumplimiento de este objetivo la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia, publicó 5 protocolos de actuación para personas en situación de vulnerabilidad, los cuales sistematizan los principios y prácticas fundados en los estándares internacionales de Derechos Humanos dirigidos a garantizar el derecho de acceso a la justicia de dichos grupos de población cuando entran en contacto con los tribunales. Dichos documentos son:

- Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes.
- Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas.
- Protocolo para juzgar con perspectiva de género: haciendo realidad el derecho a la igualdad.
- Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional.
- Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad.

Adicionalmente, se realizó un Sistema de Seguimiento de las Sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el denominado Buscador Jurídico Avanzado en Materia de Derechos Humanos. Herramientas informáticas que proporcionan a los operadores jurídicos y público en general de un sistema de consulta confiable y de fácil acceso de ordenamientos jurídicos y precedentes judiciales nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos.

➤ **Sensibilizar en torno a la reforma y dotar de herramientas para su implementación.**

Para el cumplimiento de este objetivo, en 2012, se realizaron diversas actividades de sensibilización, entre las que destacan:

- “Acciones emprendidas y su impacto en la labor jurisdiccional”, que fue abierta para personal del Poder Judicial de la Federación y público en general, cuya finalidad fue analizar el impacto de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos en el Poder Judicial de la Federación, así como las acciones que éste ha emprendido para hacerlas efectivas.
- A través del Canal Judicial, se promovió un espacio de difusión y sensibilización en el que se reflexionó sobre los Derechos Fundamentales, iniciativa que fue acompañada por la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Lo que dio lugar a la serie “*Tus Derechos*”, misma que tuvo 12 programas.
- Se dio difusión sobre los Derechos Humanos y la Reforma Constitucional a través de Internet.

- Se puso a disposición de la ciudadanía el sitio especializado de la Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos, con información sobre las tres reformas, así como con información de cursos, seminarios y conferencias, y herramientas e instrumentos en la materia.

Como ya se comentó en Capítulos anteriores, el 29 de junio de 2015, tuvo verificativo una reunión en la que participaron integrantes de la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Poder Ejecutivo Federal, Poder Judicial de la Federación y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reunión en la que se presentó el documento denominado *“Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, que da cuenta de las actividades de todos los participantes en la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en el periodo comprendido del 1º de mayo de 2014 al 30 de abril de 2015, en dicho documento, en la *Introducción* del apartado correspondiente al *Poder Judicial de la Federación* se lee lo siguiente:

“... en el marco de la emisión del documento “Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”, el PJF informa sobre las actividades y los criterios jurisdiccionales en temas de derechos humanos que constituyen el producto del desarrollo, la promoción y la difusión de estos, implementados durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2014 y el 30 de abril del año en curso.”¹⁰⁰

Como se puede apreciar de la cita anterior, el documento de referencia da cuenta de las actividades así como la emisión de criterios jurisdiccionales en temas de Derechos Humanos, realizadas por el Poder Judicial de la Federación durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2015, que se relacionan directamente con la promoción y la difusión de los Derechos Fundamentales.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 67.

Más adelante el documento en comento señala que el Poder Judicial realizó diversas acciones en diferentes rubros, a saber:

➤ **Estudios e investigación en derechos humanos.**

En este rubro el Poder Judicial de la Federación, realizó diversas publicaciones sobre la materia y sobre el contenido y alcances de las reformas de 2011, entre las que destacan:

- Retos y Obstáculos en la implementación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada, y
- Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana.

Adicionalmente, se concluyó con la primera emisión del *Programa Integral de Posgrado. Especialidad en Derechos Humanos y Democracia con Mención en Protección de Derechos Humanos*, dirigido al personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y de la Defensoría Pública del mismo.

➤ **Promoción y difusión en derechos humanos.**

En este rubro el Poder Judicial de la Federación colaboró con la Barra Mexicana, Colegio de Abogados para la realización del XIV Congreso Nacional de Abogados *Derechos humanos y sus garantías. Su identificación y propuestas de soluciones prácticas*, celebrado en la ciudad de Puebla, del 6 al 8 de noviembre de 2014.

Las Casas de la Cultura Jurídica que se localizan en distintas ciudades del país realizaron diversas actividades de capacitación, entre las que vale la pena mencionar:

- Curso sobre proporcionalidad e interpretación de los Derechos Humanos, dirigido a titulares y personal jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación.
- Curso-Taller Protección de los Derechos Fundamentales.
- Capacitación en temas de Derechos Humanos para la impartición de justicia.

También se puso a disposición de los operadores jurisdiccionales *el Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* y la Colección de Cuadernos *Reforma DH. Metodología para la enseñanza de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos* (9 tomos), publicados por el Máximo Tribunal.

➤ **Avances jurisdiccionales en derechos humanos.**

En la Contradicción de Tesis 293/2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, realizó una interpretación del contenido de la Reforma Constitucional del 10 de junio de 2011, y concluyó que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente constitucional o convencional, no se relacionan en términos jerárquicos. En consecuencia, los Derechos Fundamentales de ambas fuentes se integran como un conjunto normativo que se comporta como parámetro de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano. Así, cuando un derecho

humano está reconocido tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance. Sin embargo, cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los Derechos Humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

Derivado de lo anterior el Máximo Tribunal estableció un test de proporcionalidad para resolver asuntos relacionados con la procedencia de las denominadas restricciones legítimas, y puntualizó que en virtud del principio *pro persona*, debe acudir a la norma o interpretación menos restrictiva cuando se trata de establecer límites al ejercicio de los derechos.

Es importante comentar, que el Poder Judicial de la Federación ha venido realizado un esfuerzo ingente para implementar el contenido de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 hacia el interior de su estructura administrativa y en sus resoluciones, sin embargo, aún debe afrontar retos importantes para consolidar los Derechos Humanos, retos como: armonizar el derecho nacional e internacional, aplicar estándares internacionales al emitir sus resoluciones, capacitar aún más al personal jurisdiccional, consolidar los principios *pro persona* y de interpretación conforme, entre otros.

Antes de abordar el siguiente apartado, nos parece importante citar el contenido de los numerales 104 y 106 de nuestra Carta Magna, en razón de que establecen facultades genéricas para los tribunales federales, en los términos siguientes:

“Artículo 104. *Los Tribunales de la Federación conocerán:*

- I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;*
- II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses*

particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

- III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;*
- IV. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;*
- V. De aquellas en que la Federación fuese parte;*
- VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;*
- VII. De las que surjan entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, y*
- VIII. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.”*

“Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra.”

Como se puede observar de las transcripciones anteriores, el ordinal 104 de la Norma Suprema dispone que los tribunales de la Federación conocerán: de los procedimientos relacionados con delitos del orden federal; de todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; de los recursos de revisión que se interpongan contra las

resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Federal; de todas las controversias que versen sobre derecho marítimo; de aquellas en que la Federación fuese parte; de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de las que surjan entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, y de los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

Por su parte el numeral 106 de la Carta Magna, determina que corresponde al Poder Judicial de la Federación, resolver las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra.

A continuación se realizará el análisis del impacto de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 sobre diversos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y de otros que se ubican fuera de este.

4.1. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el tribunal de mayor jerarquía en el Estado Mexicano y se ubica dentro del Poder Judicial de la Federación. Este realiza dos funciones primordiales, a saber: *a) la función judicial* propiamente dicha, consistente en resolver conflictos de derechos, y *b) la función de control constitucional*, cuando se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presentan a su conocimiento.¹⁰¹

El marco jurídico que regula al Máximo Tribunal, es el siguiente:

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 824.

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.”

Derivado de lo anterior, podemos señalar que el Máximo Tribunal forma parte del Poder Judicial de la Federación, se compone de once Ministros y funciona en Pleno o en Salas y su competencia está determinada por las leyes que serán conformes con las bases que establece la Constitución Federal.

Adicionalmente, tiene facultades para emitir acuerdos generales que establezcan Plenos de Circuito y que tengan como objetivo lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de su competencia, así como para emitir jurisprudencia respecto de la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

El artículo 105 de la Constitución General, también establece respecto de nuestro Órgano Jurisdiccional Supremo, lo siguiente:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral ...***
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***
- III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.”***

Como se observa, el contenido del ordinal en comentario dispone que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias constitucionales (con excepción de las que se refieran a la materia electoral); de las acciones de inconstitucionalidad, que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Carta Magna, y de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En el ejercicio de las facultades que establecen las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, el Órgano Jurisdiccional Supremo actuará como Tribunal Constitucional, lo que significa que es el protector del orden creado por la Norma Fundamental.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determina en el numeral 1º, fracción I, lo siguiente:

“Artículo 1o.- El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;”

Es pertinente comentar que este precepto establece que el Poder Judicial de la Federación se ejercerá, en primer lugar y entre otros órganos, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 10 de la misma Ley Orgánica, determina las atribuciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer:

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para

conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y

- c)** *Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza;*

III. *Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;*

IV. *Del recurso de queja en los casos y condiciones establecidas en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

V. *Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;*

VI. *De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno;*

VII. *De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

VIII. *De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley, o por los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, por los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito y por los tribunales colegiados de circuito con diferente especialización, cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas;*

IX. *De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la*

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente;

X. *De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales;*

XI. *De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

XII. *De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y*

XIII. *De las demás que expresamente le confieran las leyes.”*

De la cita anterior, podemos apreciar que el Máximo Tribunal, funcionando en Pleno, puede conocer: de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. En ejercicio de esta atribución, - se reitera -, actúa como Tribunal Constitucional.

También puede conocer del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en las hipótesis siguientes: a) cuando subsista el problema de constitucionalidad de normas generales; b) cuando deba conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia lo amerite, y c) cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución General.

Además, conocerá del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, o de un tratado

internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Norma Fundamental.

Conocerá del recurso de queja en las hipótesis establecidas en la Ley de Amparo; del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente del Máximo Tribunal, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia; de las excusas e impedimentos de los ministros; de la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General.

También conocerá, de las denuncias de contradicción entre tesis, cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas; de los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores (fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal); de los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de las entidades federativas, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal; de los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo; de cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas.

Por su parte, el ordinal 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone:

“Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite;

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y

b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Del recurso de queja en los casos y condiciones establecidas en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente;

VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un

Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta Ley;

VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los tribunales colegiados de circuito con diferente especialización, para los efectos a que se refiere la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional;

X. Del reconocimiento de inocencia, y

XI. Las demás que expresamente les encomiende la ley.

Como podemos colegir de la cita anterior, las Salas de nuestro Máximo Tribunal pueden conocer: de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte (fracción III del artículo 105 de la Constitución Federal); del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes supuestos: a) cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, y b) cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución General, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite.

También pueden conocer: del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, en las hipótesis siguientes: a) cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal o local se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal en estas materias, y b) de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten (segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Carta Magna).

Además pueden conocer: del recurso de queja en los casos y condiciones establecidas en la Ley de Amparo; del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente; de las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas, entre los de una entidad federativa y otra, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Asimismo, puede conocer: de las controversias que por razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de una entidad federativa, entre tribunales superiores de distintas entidades federativas; de las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten los Plenos de Circuito y los tribunales colegiados de circuito para los efectos a que se refiere la Ley de Amparo; de las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional, entre otras.

Es importante mencionar que a partir de la multicitada Reforma Constitucional, en el mes de octubre de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - como ya se comentó, - determinó iniciar la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, y comenzó con la emisión de diversos criterios y tesis de

jurisprudencia que tienen un enfoque sustentado en los Derechos Humanos. Tal es el caso, de los siguientes:

“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los indicados preceptos no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional. Además, porque ni en la Carta Magna ni en la ley citada se establece que, a través del juicio de amparo, aquélla pueda sujetarse a control constitucional, sino únicamente las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; sin que en el concepto "normas de carácter general" puedan entenderse incluidos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta es la Ley Suprema que da fundamento normativo al juicio de amparo; y aun cuando se aceptara que, en sentido lato, es una norma general, lo cierto es que no es posible, desde el punto de vista formal, considerar que viola derechos humanos, pues ello implicaría que la Norma Fundamental no es tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establece es capaz de invalidar su propio contenido, aunado a que no es jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el principio de unidad de la Constitución.”¹⁰²

Como podemos apreciar del contenido de la jurisprudencia anterior, nuestro Máximo Tribunal determina que el control de constitucionalidad, no puede realizarse respecto de los preceptos de la Carta Magna, es decir, no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, puesto que las normas que componen la Ley

¹⁰² Jurisprudencia; 10ª. Época; 2ª. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXII, Julio de 2013; Tomo II; Pág. 938, 2a./J.3/2014 (10a).

Suprema constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional.

Otra tesis jurisprudencial es la siguiente:

“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.”¹⁰³

¹⁰³ Jurisprudencia; 10ª. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 204, P./J.2/2014 (10a). Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de seis votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, quien reconoció que las sentencias que condenan al Estado Mexicano sí son vinculantes y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO." y "TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN."; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del

Como podemos advertir de la transcripción anterior, la jurisprudencia que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante ese tribunal, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los Derechos Humanos establecidos en ese tratado, y la fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona.

En acatamiento al artículo 1º de la Norma Fundamental, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: a) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; b) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y c) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los Derechos Humanos.

De las tesis de jurisprudencia antes citadas, podemos apreciar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estado emitiendo criterios con la finalidad de

Décimo Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: "DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS." y "JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 21/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

aterribizar la multicitada Reforma Constitucional y así, responder al cambio de paradigma que provocó la misma, lo cual resulta de la mayor importancia dado que la jurisprudencia que emite el Máximo Tribunal es obligatoria para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo.

4.2. Tribunales Colegiados de Circuito.

Los Tribunales Colegiados de Circuito son órganos jurisdiccionales que pertenecen al Poder Judicial de la Federación.

A este respecto el numeral 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada

distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

De lo anterior, podemos advertir que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en varios órganos, entre los que se encuentran los Tribunales Colegiados, los cuales tendrán la competencia y se regirán por lo que dispongan las leyes mismas que deberán estar conformes con la Constitución General.

Asimismo, mediante acuerdos generales se podrá establecer la especialización de dichos Tribunales y las leyes determinarán su integración y funcionamiento; además de que deberán recibir los asuntos que les sean turnados por la Suprema Corte de Justicia, y podrán, en su caso, emitir jurisprudencia.

El artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por los Tribunales Colegiados de Circuito, en los términos siguientes:

“Artículo 1o.- El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

...

III.- Los tribunales colegiados de circuito;”

En este orden de ideas, el numeral 33 de la Ley Orgánica en comento establece:

“Artículo 33. Los tribunales colegiados de circuito se compondrán de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número

de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.”

Así, podemos colegir que los Tribunales Colegiados de Circuito se componen de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, de actuarios y empleados que determine y permita el presupuesto asignado a dichos órganos.

Además, resulta importante visualizar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, para tal efecto el ordinal 37 del cuerpo normativo de referencia, dispone:

“Artículo 37. *Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:*

I. *De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:*

a) *En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculpados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;*

b) *En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;*

c) *En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y*

d) *En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales;*

II. *Del recurso de revisión en los casos a que se refiere el artículo 81 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

III. *Del recurso de queja en los casos y condiciones establecidas en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

IV. *Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 84 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

V. *De los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

VI. *De los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de distinta jurisdicción, conocerá el tribunal colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno;*

VII. *De los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre los magistrados de los tribunales de circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 54, fracción III de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estos casos conocerá el tribunal colegiado de circuito más cercano.*

Cuando la cuestión se suscitara respecto de un solo magistrado de circuito de amparo, conocerá su propio tribunal;

VIII. *De los recursos de reclamación previstos en el artículo 104 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y*

***IX.** Las demás que expresamente les encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o las Salas de la misma.*

Los tribunales colegiados de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos.

Cualquiera de los magistrados integrantes de los tribunales colegiados de circuito podrán denunciar las contradicciones de tesis ante el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia y solicitar la sustitución de la jurisprudencia así como ante los Plenos de Circuito conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Derivado del contenido de la cita anterior, podemos apreciar que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate: **en materia penal**, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas; **en materia administrativa**, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales; **en materia civil o mercantil**, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y **en materia laboral**, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales.

También podrán conocer de los recursos de revisión, queja y reclamación que establece la Ley de Amparo; de los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito en juicios de amparo; de los impedimentos y excusas de los jueces de distrito y magistrados de los tribunales de circuito; así como denunciar las contradicciones de tesis ante el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia, entre otras.

De la mayor relevancia, resulta la mención de que los Tribunales Colegiados de Circuito también han respondido a la implementación de la Reforma Constitucional de 2011, en razón de que dichos órganos jurisdiccionales también han emitidos diversos criterios y tesis jurisprudenciales, entre los que destacan los siguientes:

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES DE ALZADA ESTÁN OBLIGADOS A RESPONDER DENTRO DEL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA LOS AGRAVIOS RELATIVOS A LA VIOLACIÓN DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

El sistema jurídico mexicano sufrió modificación a raíz de la interpretación efectuada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 313. El modelo de control constitucional actual adoptó, junto con la forma concentrada -propia de los tribunales de la Federación- la modalidad difusa. Ahora, cualquier órgano jurisdiccional del país puede, en ejercicio de su potestad y de manera oficiosa, inaplicar leyes que considere contrarias a la Constitución o a los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos. Por tanto, aun cuando no puede hacer declaratorias de inconstitucionalidad y expulsar del ordenamiento normas generales, sí puede considerar en los casos concretos los argumentos donde se aduce que algún acto o norma vulnera esos derechos fundamentales. Esta consideración se adecua a los parámetros establecidos en la tesis P. LXVII/2011 (9a.), consultable en la página 535 del Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.". Por tanto, actualmente ya no encuentra respaldo legal la respuesta que los tribunales de alzada dan a los agravios de apelación cuando sostienen

que no pueden atender planteamientos relativos a la violación de preceptos constitucionales.”¹⁰⁴

Así, podemos apreciar que de conformidad con esta tesis de jurisprudencia los tribunales de alzada, atendiendo al control de convencionalidad ex officio, están obligados a responder dentro del ámbito de su competencia los agravios relativos a la violación de preceptos constitucionales, lo anterior en razón, de que el sistema jurídico mexicano cambió por virtud de la interpretación efectuada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010. El modelo de control constitucional actual adoptó, junto con la forma concentrada -propia de los tribunales de la Federación- la modalidad difusa, lo que significa que ahora, cualquier órgano jurisdiccional del país puede, en ejercicio de su potestad y de manera oficiosa, dejar de aplicar leyes que considere contrarias a la Constitución o a los tratados internacionales relacionados con los Derechos Humanos.

Otra tesis jurisprudencial interesante, es la que a continuación se cita:

“PRINCIPIO PRO HOMINE O PRO PERSONA. SI EN UN CASO CONCRETO NO SE ACTUALIZA LA ANTINOMIA DE DOS NORMAS QUE TUTELAN DERECHOS HUMANOS PARA QUE EL JUZGADOR INTERPRETE CUÁL ES LA QUE RESULTA DE MAYOR BENEFICIO PARA LA PERSONA, AQUÉL NO ES EL IDÓNEO PARA RESOLVERLO.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al explicar el alcance de este principio, en relación con las restricciones de los derechos humanos, expresó que "entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido". Así, cuando esa regla se manifiesta mediante la preferencia interpretativa extensiva, implica que ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, debe optarse por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio. Bajo este contexto, resulta improcedente que, a la luz del principio pro homine o pro persona, pretendan enfrentarse normas de naturaleza y finalidad distintas, sobre todo, si no tutelan derechos humanos (regular

¹⁰⁴ Jurisprudencia; 10a. Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro XX, Mayo de 2013; Tomo 2; Pág. 1106. VII.2o.C.J (10a.).

cuestiones procesales), pues su contenido no conlleva oposición alguna en materia de derechos fundamentales, de modo que el juzgador pudiera interpretar cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona; de ahí que si entre esas dos normas no se actualiza la antinomia sobre dicha materia, el citado principio no es el idóneo para resolver el caso concreto.”¹⁰⁵

Como se observa, la anterior tesis jurisprudencial establece que, atendiendo al principio pro persona, de no actualizarse la contradicción entre dos normas que protegen Derechos Humanos para que el juzgador interprete cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona, aquél no será el indicado para resolver tal cuestión. Esto en razón de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al explicar el alcance de este principio, en relación con las restricciones de los Derechos Fundamentales, expresó que entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido.

En atención a las dos tesis jurisprudenciales anteriormente citadas, podemos observar que los Tribunales Colegiados de Circuito han emitido criterios acordes con la Reforma Constitucional, y esto es importante porque se aprecia que dentro del Poder Judicial de la Federación se realizan diversas acciones tendentes a adaptar el Sistema Jurídico Nacional a esta nueva realidad normativa de Derechos Humanos.

4.3. Tribunales Unitarios de Circuito.

Los Tribunales Unitarios de Circuito son también órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

En este tenor, el artículo 94 de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

¹⁰⁵ Jurisprudencia; 10a. Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo III; Pág. 2019. II.3o.P.J/3 (10a.).

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.”

Así, se establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en varios órganos, entre los cuales se encuentran los Tribunales Unitarios de Circuito, los que tendrán la competencia y se regirán por lo que dispongan las leyes mismas que deberán ser acordes con la Carta Magna.

El artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por los Tribunales Unitarios de Circuito, en los términos siguientes:

“Artículo 1o.- El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

...

IV.- Los tribunales unitarios de circuito;”

En este orden de ideas el ordinal 28 del mismo cuerpo normativo dispone:

“Artículo 28. Los tribunales unitarios de circuito se compondrán de un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.”

Derivado de lo anterior, podemos observar que los Tribunales Unitarios de Circuito se componen de un magistrado y del número de secretarios, de actuarios y

empleados que determine y permita el presupuesto asignado a dichos órganos jurisdiccionales.

Por su parte, el artículo 29 del conjunto normativo citado, señala:

“Artículo 29. Los tribunales unitarios de circuito conocerán:

I. De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito. En estos casos, el tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado;

II. De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito;

III. Del recurso de denegada apelación;

IV. De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo;

V. De las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo, y

VI. De los demás asuntos que les encomienden las leyes.

Los tribunales unitarios de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos.”

El numeral antes citado, preceptúa que los Tribunales Unitarios de Circuito podrán conocer: de los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito; de la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito; del recurso de denegada apelación; de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo, y de las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo.

El papel que tienen los Tribunales Unitarios de Circuito es de primer orden en la implementación de la Reforma Constitucional de 2011, en razón de que estos órganos tienen dentro de sus facultades, -como ya se señaló, - conocer de los juicios de amparo indirecto promovidos ante los jueces de distrito; de la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito; y de las controversias que se susciten entre dichos jueces sujetos a su jurisdicción, es decir, el trabajo que realicen con perspectiva de Derechos Humanos, seguramente redundará en beneficio de los justiciables.

4.4. Juzgados de Distrito.

Los Juzgados de Distrito son también órganos jurisdiccionales que pertenecen al Poder Judicial de la Federación.

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente.

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.”

Como podemos apreciar de la cita anterior, el ordinal 94 de la Norma Suprema, dispone que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en varios órganos, entre los cuales se encuentran los denominados Juzgados de Distrito, los

que tendrán competencia y se regirán por lo que dispongan las leyes, que deberán ser acordes con la Constitución General.

En esta tesitura el numeral 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por los juzgados de distrito, en los términos siguientes:

“Artículo 1o.- El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

....

V.- Los juzgados de distrito;”

Por su lado el artículo 42, del cuerpo normativo citado, establece:

“Artículo 42. Los juzgados de distrito se compondrán de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.”

Así, podemos puntualizar que los Juzgados de Distrito se integrarán de un juez y el número de secretarios, actuarios y empleados que determine y permita el presupuesto para el ejercicio de sus facultades.

Por su parte, el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que los Juzgados de Distrito Penales tendrán las facultades siguientes:

“Artículo 50. Los jueces federales penales conocerán:

I. De los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción;

b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;

c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;

d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;

e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;

f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, así como los cometidos contra el Presidente de la República, los secretarios del despacho, el Procurador General de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial Federal, los miembros de Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los directores o miembros de las Juntas de Gobierno o sus equivalentes de los organismos descentralizados;

h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;

i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;

j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;

k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal;

l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal, y

m) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.

II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.

III.- De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.

IV.- De los delitos del fuero común respecto de los cuales el Ministerio Público de la Federación hubiere ejercido la facultad de atracción.”

Del contenido del ordinal anterior podemos señalar que los jueces federales penales conocerán de los delitos del orden federal siguientes: los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales; los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos; los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras; aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo; los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Asimismo conocerán: de los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, así como los cometidos contra el Presidente de la República, los secretarios del despacho, el Procurador General de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial Federal, los miembros de Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los directores o miembros de las Juntas de Gobierno o sus equivalentes de los organismos descentralizados; los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado; los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o

concesionado; todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación; los señalados en los artículos 2, 3, 4, 5, 389, 401 fracción II, 366 fracción III, 366 ter y 366 quáter del Código Penal.

También, los jueces federales penales conocerán: de los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales; de las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada, y de los delitos del fuero común respecto de los cuales el Ministerio Público de la Federación hubiere ejercido la facultad de atracción.

Por su parte el artículo 50 Quáter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone:

“Artículo 50 Quáter. A los jueces de Distrito Especializados para Adolescentes corresponde:

I. Conocer de las causas instauradas en contra de las personas a quienes se impute la realización de una conducta tipificada como delito, cuando tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad;

II. Promover los procedimientos alternativos al juzgamiento, a fin de cumplir con los principios de mínima intervención y subsidiariedad;

III. Resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, conforme a los plazos y términos previstos en la Ley Federal de Justicia para Adolescentes;

IV. Resolver sobre las medidas a imponer, atendiendo los principios de culpabilidad por el acto, proporcionalidad y racionalidad, así como a las circunstancias, gravedad de la conducta, características y necesidades de los adolescentes o adultos jóvenes;

V. Asegurarse de que el adolescente o adulto joven que se encuentra a su disposición, no sea incomunicado, coaccionado, intimidado, torturado o sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como los demás que apliquen a su situación;

VI. Resolver sobre las cuestiones o incidentes que se susciten durante la ejecución de las medidas impuestas a adolescentes y adultos jóvenes en los términos que dispone la ley de la materia;

VII. Resolver los recursos que se presenten durante el procedimiento de la ejecución de la medida, en contra de las determinaciones de la Unidad Especializada;

VIII. Atender las solicitudes que realicen personalmente adolescentes y adultos jóvenes o sus representantes legales, y resolver a la brevedad lo que corresponda;

IX. Resolver conforme a las disposiciones legales sobre la adecuación de la medida si se considera que ésta ya produjo sus efectos, es innecesaria o afecta el desarrollo, la dignidad o la integración familiar y social de quienes estén sujetos a ella;

X. Dictar resolución mediante la cual se dé por cumplida la medida impuesta, así como la libertad total y definitiva de los adolescentes o adultos jóvenes; y

XI. Las demás que determine la ley.”

Del contenido del numeral anterior se desprende que los jueces de Distrito Especializados para Adolescentes tienen las facultades de: conocer de los asuntos instaurados en contra de las personas a quienes se impute la realización de una conducta tipificada como delito, cuando tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad; promover los procedimientos alternativos al juzgamiento; resolver los asuntos sometidos a su conocimiento previstos en la Ley Federal de Justicia para Adolescentes; resolver sobre las medidas a imponer a los adolescentes o adultos jóvenes.

También deberán de asegurarse de que el adolescente o adulto joven que se encuentra a su disposición, no sea incomunicado, coaccionado, intimidado, torturado o sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como los demás que apliquen a su situación; resolver sobre las cuestiones o incidentes que se susciten durante la ejecución de las medidas impuestas a adolescentes y adultos jóvenes en los términos que dispone la ley de la materia; resolver los recursos que se presenten durante el procedimiento de la ejecución de la medida,

en contra de las determinaciones de la Unidad Especializada; atender las solicitudes que realicen personalmente adolescentes y adultos jóvenes o sus representantes legales, y resolver a la brevedad lo que corresponda; resolver conforme a las disposiciones legales sobre la adecuación de la medida si se considera que ésta ya produjo sus efectos, es innecesaria o afecta el desarrollo, la dignidad o la integración familiar y social de quienes estén sujetos a ella, y dictar resolución mediante la cual se dé por cumplida la medida impuesta, así como la libertad total y definitiva de los adolescentes o adultos jóvenes.

Es importante mencionar que el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece las facultades de los jueces de distrito de amparo en los siguientes términos:

“Artículo 51. Los jueces de distrito de amparo en materia penal conocerán:

I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

IV. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia penal, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Derivado de lo anterior, es de destacarse que los jueces de distrito de amparo en materia penal conocerán: de los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal y contra actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Norma Suprema; de los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal; de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo, y de las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia penal.

Por su parte, el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:

“Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y

VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Como se puede apreciar el ordinal 52 de la Ley en comento, establece que los jueces de distrito en materia administrativa conocerán: de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas; de los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 del Ordenamiento Supremo, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden; de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo; de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo 51; de los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y de las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de

Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo.

El artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, establece las facultades de los Jueces de Distrito Civiles Federales de la manera siguiente:

“Artículo 53. Los jueces de distrito civiles federales conocerán:

I. De las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal;

II. De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional;

III. De los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez;

IV. De los asuntos civiles concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular;

V. De las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal;

VI. De las controversias ordinarias en que la federación fuere parte;

VII. De las acciones colectivas a que se refiere el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles;

VIII. De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de esta Ley, y

IX. De los juicios y procedimientos previstos en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 6o. Constitucional, en materia del Derecho de Réplica.”

Así, los Jueces de Distrito Civiles Federales son competentes para conocer: de las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de

leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; de los juicios que afecten bienes de propiedad nacional; de los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra; de los asuntos civiles concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular; de las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal; de las controversias ordinarias en que la federación fuere parte; de las acciones colectivas a que se refiere el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles; de los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y de los juicios y procedimientos previstos en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 6o. Constitucional, en materia del Derecho de Réplica.

El artículo 53 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone lo siguiente:

“Artículo 53 bis.- Los jueces de distrito mercantiles federales conocerán:

- I. De las controversias del orden mercantil cuando el actor no haya optado por iniciar la acción ante los jueces y tribunales del orden común conforme a lo dispuesto por el artículo 104, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estos casos no podrá declinarse la competencia en favor de dichos jueces y tribunales;*
- II. De todas las controversias en materia concursal;*
- III. De los juicios mercantiles en los que la Federación sea parte;*
- IV. De los juicios mercantiles que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez;*
- V. De las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia mercantil cuyo valor exceda de una cantidad equivalente a un millón de Unidades de Inversión por concepto de suerte principal, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de presentación de la solicitud;*

VI. Del reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales comerciales cualquiera que sea el país en que haya sido dictado, y de la nulidad de laudos arbitrales comerciales nacionales o internacionales cuando el lugar del arbitraje se encuentre en territorio nacional, y

VII. De las acciones colectivas mercantiles a que se refiere el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Derivado del contenido de la cita anterior, podemos señalar que los Jueces de Distrito Mercantiles Federales conocerán: de las controversias del orden mercantil cuando el actor no haya optado por iniciar la acción ante los jueces y tribunales del orden común conforme a lo dispuesto por el artículo 104, fracción II de la Constitución General; de todas las controversias en materia concursal; de los juicios mercantiles en los que la Federación sea parte; de los juicios mercantiles que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra; de las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia mercantil cuyo valor exceda de una cantidad equivalente a un millón de Unidades de Inversión por concepto de suerte principal; del reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales comerciales cualquiera que sea el país en que haya sido dictado, y de la nulidad de laudos arbitrales comerciales nacionales o internacionales cuando el lugar del arbitraje se encuentre en territorio nacional, y de las acciones colectivas mercantiles a que se refiere el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por su parte, el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece la competencia de los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Civil, en los términos siguientes:

“Artículo 54. Los jueces de distrito de amparo en materia civil conocerán:

I. De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de esta Ley; y

IV. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia civil, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Como podemos apreciar de la cita del artículo 54 de la Ley en comento, los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Civil conocerán: de los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal; de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo; de los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por nuestro Máximo Tribunal respecto de normas generales en materia civil, en términos de la Ley de Amparo.

El artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, delimita la competencia de los Jueces de Distrito en Materia de Trabajo, bajo los parámetros siguientes:

“Artículo 55. Los jueces de distrito en materia de trabajo conocerán:

I. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o

locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad laboral o de un procedimiento seguido por autoridad del mismo orden;

II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo;

III. De los juicios de amparo que se promuevan en materia de trabajo, contra actos de autoridad distinta de la judicial;

IV. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio; y

V. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Derivado de lo anterior, podemos establecer que las facultades de los Jueces de Distrito en Materia de Trabajo consisten en conocer: de los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Norma Fundamental, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad laboral o de un procedimiento seguido por autoridad del mismo orden; de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo; de los juicios de amparo que se promuevan en materia de trabajo, contra actos de autoridad distinta de la judicial; de los amparos que se promuevan contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio; y de las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo.

Es importante comentar que el ordinal 55 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que los jueces de distrito podrán denunciar las contradicciones de tesis ante el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como ante los Plenos de Circuito; conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Amparo.

Es enorme el cúmulo de facultades que tienen los Jueces de Distrito y por ende también grande la responsabilidad que tienen en la implementación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, en razón de que son estos operadores jurisdiccionales los que reciben en primera instancia los asuntos que los ciudadanos ponen en conocimiento de la Jurisdicción Federal, y son ellos los que deben atender el volumen mayor de expedientes.

Los justiciables al tener contacto con los Juzgados de Distrito esperan que los servidores públicos que los atienden puedan resolver sus inquietudes y dirimir sus controversias, por ello, el área de oportunidad más grande que tiene el Poder Judicial de la Federación se encuentra en estos órganos jurisdiccionales, es en ellos donde se debe capacitar de la forma más acabada.

4.5. Tribunales Agrarios.

Los Tribunales Agrarios fueron creados en 1992, y son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde administrar la justicia agraria en todo el territorio nacional.

Los Tribunales Agrarios son el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. El primero se integra por cinco magistrados y los segundos por un magistrado.

El marco jurídico que los rige es el siguiente:

El artículo 27, fracción XIX de la Constitución General, establece lo siguiente:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

...

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la (sic DOF 03-02-1983) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

*Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. **Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.***

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y”

Como podemos colegir del contenido del artículo 27, fracción XIX de la Norma Fundamental, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares. Para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, el numeral en comento establece varias reglas, entre las cuales destaca, la que se refiere a que el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de

garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, por lo que la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

Respecto de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 relacionada con el tema agrario, Rodolfo Veloz Bañuelos, ha mencionado que:

“La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionada con el caso Radilla Pacheco contra el gobierno mexicano y la reforma al artículo primero de la Constitución mexicana del pasado mes de junio del 2011 ... obliga a todas las autoridades, entre las que se cuentan los tribunales agrarios, a respetar los derechos humanos contenidos no solo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales. El llamado control difuso de la constitucionalidad presenta el problema actual de una falta de reglamentación, pero la obligación constitucional de su cumplimiento existe, aun cuando no hay normas secundarias que las regulen. En México y en Costa Rica, este tema está siendo estudiado a profundidad para su aplicación inmediata en la justicia agraria.”¹⁰⁶

De lo anterior, es pertinente destacar que tanto la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionada con el caso Radilla Pacheco contra el Gobierno Mexicano y la reforma al artículo 1º constitucional obligan a todas las autoridades mexicanas, entre las que se encuentran los tribunales agrarios, a respetar los Derechos Humanos contenidos en los tratados internacionales. El denominado control difuso - dice el autor - presenta el problema actual de una falta de reglamentación, pero la obligación constitucional de su cumplimiento existe, aun cuando no hay normas secundarias que las regulen.

Por su parte, Sergio Luna Obregón, refiere respecto de la Reforma Constitucional lo siguiente:

¹⁰⁶ <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/assets/docs/revistas/r57.pdf>. Veloz Bañuelos, Rodolfo, *La Jurisdicción Agraria Costarricense y su Impacto en los Tribunales Agrarios Mexicanos en sus XX Años*, Revista de los Tribunales Agrarios, Segunda Época, Año IX, Número 57, Enero – Marzo 2012, p. 87.

“Esta reforma cataliza y amplía los ámbitos de protección a la clase campesina, dada su vulnerabilidad evidente; tutela anteriormente regulada únicamente por preceptos legislativos nacionales, ahora también por normas obligatorias de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es decir, los principios, valores e interpretaciones normativas provenientes de tratados internacionales, no son ajenas al sistema nacional del campo, por tanto, adquieren observancia obligatoria por parte de las autoridades mexicanas.”¹⁰⁷

Coincidimos plenamente con el autor en el sentido de que la reforma amplía el espectro de protección a la clase campesina, ya que ahora también se protegen sus Derechos Humanos por normas de Derecho Internacional que son obligatorias para las autoridades mexicanas.

El mismo autor, en el artículo citado refiere respecto de los Tribunales Agrarios que:

“... en materia agraria, los órganos autónomos de plena jurisdicción, son entes del Estado obligados a ejercer sus facultades velando por la aplicación de los tratados internacionales en el marco del derecho fundamental del control judicial efectivo, mejor conocido internacionalmente como la tutela judicial efectiva, emanada de la garantía contenida en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento ratificado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de 1981. El derecho fundamental de tutela judicial efectiva, responde al derecho de acceso a la justicia de todo el justiciable, descrito a lo largo del trabajo, en este caso, de los sujetos susceptibles de objetividad agraria que guardan íntima relación con los derechos fundamentales específicos que se deben proteger, respetar y garantizar, por la naturaleza social de nuestra materia, contenidos en los convenios internacionales como derechos económicos, sociales y culturales.”¹⁰⁸

Coincidimos nuevamente con el autor citado, en el sentido de que los órganos autónomos de plena jurisdicción, es decir los Tribunales Agrarios, son entes del

¹⁰⁷ <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/assets/docs/revistas/r60.pdf>. Luna Obregón, Sergio, *El Juicio de Amparo y los Derechos Fundamentales en la Regulación Constitucional Agraria en México*, Revista de los Tribunales Agrarios, Segunda Época, Año IX, Número 60, Octubre - Diciembre 2012, p. 106.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 108.

Estado Mexicano obligados a ejercer sus facultades velando por la aplicación de los tratados internacionales en el marco del derecho fundamental del control judicial efectivo, mejor conocido internacionalmente como la tutela judicial efectiva, garantía contenida en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento ratificado por el Estado Mexicano. Esta prerrogativa de la clase campesina, reconocida en convenios internacionales como derechos económicos, sociales y culturales debe en consecuencia protegerse, respetarse y garantizarse, por las autoridades nacionales.

Es importante comentar, que en el Informe de Labores 2015 de los Tribunales Agrarios se destaca el tema de los Derechos Humanos en los siguientes términos:

“1.2 COMPROMISOS Y RESULTADOS

Por lo expresado, tengo el honor de compartir con ustedes los resultados de las actividades jurisdiccionales y administrativas de esta institución, que se desarrollaron durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2015.

*Dichas acciones han sido dirigidas a superar los escollos del presente para avanzar con paso firme hacia el futuro, guiados siempre por los imperecederos valores de la justicia, **el respeto a los derechos humanos**, la ética judicial, la transparencia y la igualdad de género; que han sido ejes rectores de los Tribunales Agrarios.¹⁰⁹*

Como se observa en la cita anterior, los resultados obtenidos en las actividades jurisdiccionales y administrativas de los Tribunales Agrarios en el periodo que comprende del 1 de enero y el 31 de diciembre de 2015, se vieron orientadas por diversos valores, entre los que destaca el respeto a los Derechos Humanos, como el elemento fundamental para la labor que realizan dichos órganos impartidores de

¹⁰⁹ http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/assets/dl/informes/informe_de_labores_2015_completo.pdf, pp. 7-8.

justicia, máxime que en las determinaciones que emiten se pueden ver afectados grupos vulnerables como las comunidades indígenas y los campesinos.

Más adelante, en el documento de referencia se lee lo siguiente:

“2.4 CRITERIOS RELEVANTES.

*En los Tribunales Agrarios, día con día, buscamos sentar parámetros para que se fortalezca el estado de derecho y la impartición de justicia, **así como cumplir con la obligación de las autoridades de respetar y garantizar los derechos humanos de las partes, mismos que son protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano es parte.***

...

La justicia agraria coloca en el centro a la persona y su dignidad, sin discriminación, con pleno respeto a los principios de todo derechos humano, a saber: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

...

Entre los criterios aprobados durante el año que se informa, destacan los siguientes:

...

- *En la protección de los derechos humanos, debe garantizarse la tutela a la vivienda, en especial, tratándose de infantes y sus madres,*

debiendo concederse la protección más amplia al menor, y juzgando con perspectiva de género.”¹¹⁰

Llama la atención, que se hace mención de la obligación que tienen todas las autoridades del Estado Mexicano, entre estas los Tribunales Agrarios, de respetar y garantizar los Derechos Humanos, los cuales son protegidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, lo anterior derivado de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011.

Adicionalmente, se establece que la justicia agraria coloca en el centro a la persona y su dignidad, sin discriminación, con pleno respeto a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

También se hace alusión a que en el ejercicio de 2015, los Tribunales Agrarios aprobaron diversos criterios entre los cuales destaca que para efecto de proteger los Bienes Jurídicos Fundamentales, se debe garantizarse la tutela a la vivienda, en especial, tratándose de infantes y sus madres, debiendo concederse la protección más amplia al menor, y juzgando con perspectiva de género, lo que se traduce en el hecho de que la Reforma Constitucional multicitada está permeando en la labor jurisdiccional de estos órganos jurisdiccionales.

También, es nuestra intención destacar que en dicho Informe se hace mención de la Reunión Nacional de Magistrados de los Tribunales Agrarios que tuvo verificativo los días 6, 7 y 8 de julio de 2015 en la Ciudad de México, en los siguientes términos:

“3.5 XI REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 21-22.

*Las Magistradas y los Magistrados que laboran en los Tribunales Agrarios, han demostrado el compromiso, lealtad y entrega que tienen por nuestra institución. De esa trascendente labor dio fiel testimonio la XI Reunión Nacional de Magistrados de los Tribunales Agrarios, celebrada los días 6, 7 y 8 de julio en la Ciudad de México, y cuyos trabajos han sido compilados en los números 71, 72 y 73 de la revista de los propios tribunales, siendo importante destacar que en esta ocasión se implementó un nuevo formato que consistió en **cuatro mesas de trabajo que se abordaron por parte de los Magistrados de los Tribunales Unitarios**, versando sobre los siguientes temas: “**Normas Constitucionales en Materia de Derechos Humanos**”, “**Propuesta de Reformas al Marco Jurídico Agrario**”, “**Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria**” e “**Interrelación entre el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios...**”¹¹¹*

De lo anterior, podemos comentar que el tema de los Derechos Humanos afortunadamente, resulta relevante para los magistrados de los Tribunales Agrarios, y que es grato observar que en la reunión plenaria anual una de las cuatro mesas de trabajo fue sobre el tópico de las Normas Constitucionales en Materia de Derechos Humanos, lo que denota que la Reforma Constitucional interesa a los impartidores de justicia de dichos entes jurisdiccionales.

Finalmente, es importante comentar que respecto de la capacitación que se impartió a los servidores públicos de los Tribunales Agrarios en 2015, destacan entre los diversos cursos, los siguientes: Diplomado en Derecho Constitucional, Taller de Juicio de Amparo, Análisis sobre los Derechos Humanos Procesales y Responsabilidad en el Juicio de Amparo de las Autoridades Responsables.¹¹²

¹¹¹ *Ibidem*, p. 36.

¹¹² *Ibidem*, p. 52.

Adicionalmente, es de la mayor importancia comentar que los Tribunales Agrarios utilizan diversos criterios que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, que tienen relación con los Derechos Humanos y con otras materias inherentes al tema agrario, dentro de los cuales destacan los siguientes:

“MENOR DE EDAD COMO PARTE EN EL JUICIO AGRARIO. DEBE BRINDÁRSELE LA ASISTENCIA LEGAL, CANALIZACIÓN CON PERSONAL ESPECIALIZADO Y MEDIDAS ESPECIALES DE ASISTENCIA.

Cuando en un juicio agrario un menor de edad es parte (actor o demandado), a fin de evitar, prevenir o mitigar las consecuencias del proceso, debe brindársele la asistencia legal, canalización con personal especializado y medidas especiales de asistencia, considerando que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición requiere, máxime que en dicho juicio deberá oírse al Ministerio Público Federal. Lo anterior, de conformidad con los artículos 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 532, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, así como con el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”¹¹³

Como podemos advertir del contenido del criterio anterior, que cuando un menor de edad es parte en el juicio agrario, debe brindársele la asistencia legal adecuada, considerando que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición requiere. Lo anterior, de conformidad con los artículos 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 532, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, así como con el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹³ Tesis Aislada; 10a. Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 9, Agosto de 2014; Tomo III; Pág. 1847. III.2o.A.52 A (10a.).

Lo relevante del criterio, es que se invoca a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento obligatorio para todas las autoridades mexicanas.

Otro criterio relacionado con el tema agrario es el que se refiere al derecho humano de acceso al agua, mismo que se cita a continuación:

“DERECHO HUMANO DE ACCESO AL AGUA. ESTÁ RECONOCIDO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE TANTO PARA EL CONSUMO PERSONAL Y DOMÉSTICO, COMO PARA EL USO AGRÍCOLA O PARA EL FUNCIONAMIENTO DE OTRAS ÁREAS PRODUCTIVAS DEL SECTOR PRIMARIO.

El artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico, y establece que ese acceso debe ser en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como que el Estado debe garantizarlo y que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades correspondientes. Así, si bien es cierto que dicho precepto no reconoce expresamente el derecho mencionado para otros usos, como el agrícola o para el funcionamiento de otras áreas productivas del sector primario, también lo es que sí debe entenderse con esa amplitud, dada la estrecha vinculación que existe entre él y otros derechos humanos, como los relativos a la alimentación y a la salud; todo lo cual fue advertido así por el Constituyente Permanente en sus discusiones y, además, reconocido por fuentes internacionales, como la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, que es el órgano facultado para interpretar y establecer los alcances del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -suscrito y ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981-, la cual constituye una interpretación más amplia y favorable del citado derecho a la luz de este último instrumento internacional y resulta obligatoria para nuestro país en términos del artículo 1o., segundo párrafo, constitucional.”¹¹⁴

El criterio anterior es bastante ilustrativo en el sentido de determinar que el derecho humano de acceso al agua está reconocido constitucional y convencionalmente para el uso agrícola. A este respecto el artículo 4o, sexto

¹¹⁴ Tesis Aislada; 10a. Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 20, Julio de 2015; Tomo III; Pág. 1721. VI.3o.A.1 CS (10a.).

párrafo, de la Carta Magna dispone el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico estableciendo que ese acceso debe ser en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como que el Estado debe garantizarlo y que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades correspondientes. Lo anterior, fue advertido por el Constituyente Permanente en sus discusiones y, además, reconocido por fuentes internacionales, como la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, que es el órgano facultado para interpretar y establecer los alcances del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el cual es obligatorio para nuestro país en términos del artículo 1o., segundo párrafo, constitucional.

En síntesis, el papel que tienen los Tribunales Agrarios en la implementación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 es de primer orden, en razón de que su función primordial es dirimir las controversias en materia agraria, en la que se ven involucrados indígenas y campesinos considerados como grupos vulnerables y que requieren protección especial en el desarrollo de los juicios agrarios para no ver afectados sus Derechos Fundamentales.

4.6. Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A manera de antecedente del actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es importante mencionar que en 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, con facultades para resolver controversias en materia fiscal. Posteriormente en 1978, se establecen las primeras salas regionales de dicho Tribunal.

En el año de 2001, se cambia la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nominación más acorde dado que se aumentó el cúmulo de competencias.

Más tarde, en el año de 2005, se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuerpo normativo que junto con las diversas reformas que ha tenido, ha revolucionado la impartición de justicia administrativa en nuestro país.

A este respecto el Maestro Raúl Rodríguez Lobato ha señalado que

“Entendemos por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un organismo jurisdiccional encuadrado orgánicamente en el Poder Ejecutivo, con la finalidad de resolver de manera autónoma e imparcial las controversias que surjan entre los particulares y la administración pública. A este organismo le corresponde, en consecuencia, controlar la legalidad de la actividad administrativa y garantizar el sometimiento de la Administración Pública al imperio de la ley. Es, pues, un orden jurisdiccional especializado para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de la Administración Pública... el 27 de agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, cuya inmediata consecuencia fue la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y con el quedó institucionalizado en México, el procedimiento contencioso administrativo, denominado también juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad.”¹¹⁵

Como podemos apreciar, el Maestro Rodríguez Lobato señala de manera puntual que el Tribunal Fiscal de la Federación se crea mediante la Ley de Justicia Fiscal, publicada el 27 de agosto de 1936, antecedente del actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa¹¹⁶, el cual es un organismo jurisdiccional encuadrado

¹¹⁵ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derechos Fiscal*, 3ª edición, México, Oxford, 2014, pp. 306-307.

¹¹⁶ El 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en cuyo artículo Quinto Transitorio se establece: *“Quinto. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entrará en vigor al día siguiente de la*

orgánicamente en el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad resolver de manera autónoma e imparcial las controversias que surjan entre los particulares y la administración pública, controlando la legalidad de la actividad administrativa.

En nuestros días, el marco normativo que rige al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es el siguiente:

El artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

publicación del presente Decreto, sin perjuicio de lo previsto en el Tercero Transitorio anterior y en los párrafos siguientes.

A partir de la entrada en vigor de la Ley a que se refiere el presente transitorio, se abroga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre del año dos mil siete.”

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.”

Como podemos apreciar de la transcripción anterior, el artículo 73, fracción XXIX-H de la Norma Suprema, establece que el Congreso tiene la facultad para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y determinar su organización, funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El ordinal en comento también dispone que dicho Tribunal tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. Será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Además el numeral dispone que el Tribunal funciona en Pleno o en Salas Regionales. Tendrá una Sala Superior la cual se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones.

También se establece que los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Asimismo, los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, disponen lo siguiente:

“Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;*
- II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;*
- III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;*
- IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;*
- V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;*
- VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los*

miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

- VII.** *Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;*
- VIII.** *Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;*
- IX.** *Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;*
- X.** *Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;*
- XI.** *Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;*

- XII.** *Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;*
- XIII.** *Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;*
- XIV.** *Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;*
- XV.** *Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rij a dichas materias.*
- No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;*
- XVI.** *Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;*
- XVII.** *Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;*
- XVIII.** *Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y*
- XIX.** *Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.*

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.”

“Artículo 4. *El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.*

Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contrapone o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.”

Como podemos observar, el numeral 3, dispone que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: de los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación; de las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; de las resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; de las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; de las que causen un agravio en materia fiscal distinto a las fracciones anteriores; de

las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones; las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal; las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia; las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado; las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

También conocerá de las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo; las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados

o acuerdos; las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias; las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos; las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

Por su parte el artículo 4, establece que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, también conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.

La Maestra Rosa María Gutiérrez Rosas, al referirse a la multicitada Reforma Constitucional de 2011 señala lo siguientes:

“... también debe tomarse en consideración que con motivo de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, se modificó substancialmente la idea que se tenía sobre los derechos, ya que a partir de esta fecha se reconoce para todos el goce de los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte; por lo que ahora también los juzgadores de éste tribunal (refiriéndose al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) están obligados a ejercer el control difuso de la convencionalidad...”¹¹⁷

Esto es, que derivado de la Reforma Constitucional de 2011 los juzgadores del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, están obligados a ejercer el denominado control difuso de convencionalidad, dado que se reconocen los Derechos Humanos que se observan en los tratados internacionales, además de los que contiene nuestra Carta Magna.

La Maestra Gutiérrez Rosas, citando a Eduardo Ferrer Mac Gregor, señala que el control difuso de convencionalidad es aquel que:

*“Consiste en el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sus protocolos adicionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTE IDH), único órgano jurisdiccional del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que interpreta de manera ‘última’ y ‘definitiva’ el Pacto de San José.”*¹¹⁸

¹¹⁷ Gutiérrez Rosas, Rosa María, Homenaje al Maestro Edmundo Elías Musi, *La impugnación de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante el Poder Judicial de la Federación*, 1ª. edición, México, Porrúa, 2013, p. 75.

¹¹⁸ *Idem.*

Es importante comentar que en la Memoria Anual 2015 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se lee en la Presentación que realiza el Dr. Manuel Luciano Hallivis Pelayo, Magistrado Presidente del dicho Tribunal, lo siguiente:

“En consecuencia, es necesario señalar que todas las acciones llevadas a cabo y las que sean realizadas durante la presente administración, estarán orientadas de manera prioritaria a la garantía del derecho humano a una tutela jurisdiccional efectiva.”¹¹⁹

Con motivo de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió diversos criterios jurisprudenciales. A manera de ejemplo se cita el siguiente:

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, SE ENCUENTRA OBLIGADO A VELAR NO SÓLO POR LOS DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO TAMBIÉN AQUELLOS CONTENIDOS EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR EL ESTADO MEXICANO, CON EL ÚNICO FIN DE HACER PREVALECER LO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- De acuerdo con los artículos 1 y 133 de nuestra Constitución los jueces están obligados a preferir los **derechos humanos** contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, por lo que esta Sala, en el ámbito de su competencia, se encuentra obligada a analizar, si la autoridad al emitir la resolución impugnada, respecto los **derechos humanos** del actor, esto en estricta protección al principio "pro persona", el cual tiene como fin acudir a la norma más protectora y/o a preferir la interpretación de mayor alcance de ésta al reconocer o garantizar el ejercicio de un derecho fundamental. Por tanto, si el actor hace valer en sus argumentos que se violó lo establecido en la Declaración Universal de los **Derechos Humanos**, en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de

¹¹⁹ <http://www.tfjfa.gob.mx/MemoriaAnual2015/archivos/mensajePresident.html>.

Discriminación contra las personas con Discapacidad, en el Convenio (número 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), y lo establecido en el Protocolo de San Salvador, al no haberse respetado su derecho humano al trabajo, es evidente que esta Sala está obligada a analizar si al emitirse la resolución impugnada se respetó el derecho humano a un trabajo del actor, esto en estricto apego a lo establecido en el primer párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con el único fin de hacer prevalecer lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹²⁰

Como podemos advertir de la cita anterior, el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el ámbito de su competencia, está obligado a velar no sólo por los Derechos Humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, es decir, debe aplicar la interpretación conforme, bajo el entendido que los artículos 1 y 133 de la Norma Suprema, obligan a los jueces a preferir los Derechos Fundamentales contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, esto es, aplicar el principio pro persona, el cual tiene como fin acudir a la norma más protectora y/o a preferir la interpretación de mayor alcance de ésta al reconocer o garantizar el ejercicio de un derecho fundamental.

4.7. Tribunales del Fuero Común.

Los Tribunales del Fuero Común, son órganos jurisdiccionales que se ubican en el Poder Judicial de las Entidades Federativas, y que se establecen en las Constituciones Estatales y leyes locales que definen sus facultades, estructura y funcionamiento.

El marco normativo que los rige en términos generales es el siguiente:

¹²⁰ R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 12. Julio 2012. p. 239.

El artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

...

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

*Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (**sic DOF 17-03-1987**) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.*

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.”

Del contenido del numeral anteriormente citado, podemos señalar que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y este último, se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones locales.

También se menciona que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

Por su parte, el artículo 1º, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece lo siguiente:

Artículo 1o.- El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

...

VIII.- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.”

Así, podemos decir que los tribunales de las entidades federativas en las hipótesis previstas en la Carta Magna y otras leyes, deberán actuar en auxilio de los Tribunales Federales.

Es importante comentar que los Tribunales del Fuero Común, son los que conocen del mayor número de juicios, es decir, la justicia local es la que tiene el mayor número de expedientes y es la que está más cerca de los ciudadanos, por lo cual es allí donde se debe trabajar con mayor ahínco para hacer realidad la Reforma Constitucional de 2011, con la finalidad de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos.

En la presente investigación haremos referencia a los tribunales del fuero común de la Ciudad de México y del Estado de Guanajuato, con la finalidad de ejemplificar el trabajo que ha venido realizando el Poder Judicial de esas entidades federativas respecto de la implementación de la Reforma Constitucional de 2011.

Por lo que se refiere a la Ciudad de México, en el Octavo Informe de Labores 2015 del Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal, se dice:

“3. Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

También desde la Presidencia se ha venido impulsando una política de promoción y protección de los derechos humanos en su sentido más amplio, reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, con lo que se busca materializar los objetivos y alcances de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011.”¹²¹

Como podemos apreciar, se alude al hecho que desde la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal, se impulsó la promoción y protección de los Derechos Humanos, reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, con la pretensión de materializar los objetivos y alcances de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Fundamentales, es decir, dichas prerrogativas se constituyen como una prioridad.

Más adelante en el mismo Informe de Labores, se menciona lo siguiente:

¹²¹ http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/3038/1/images/Octavo_Informe_de_Labores_2015.pdf. Octavo Informe de Labores 2015 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, p. 33.

“2. Fortalecer la transversalización de la perspectiva de derechos humanos y género, así como la accesibilidad en el Poder Judicial del Distrito Federal

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal trabaja en un afán de mejora constante, buscando garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan el Distrito Federal, en particular de aquellas que solicitan la impartición de justicia, con el fin de dar cumplimiento al Plan Institucional 2012-2015, que prevé transversalizar la perspectiva de género y derechos humanos en las áreas judiciales y administrativas que componen el Tribunal.

A fin de fortalecer la actividad jurisdiccional que permita mejorar la atención, información, orientación y respuesta a las y los ciudadanos, así como la accesibilidad de todas las personas, se requiere de dotar a las y los operadores de justicia de herramientas útiles a través de capacitación constante, así como elementos de sensibilización a todo su personal, para el mejoramiento del servicio que reciben las y los ciudadanos.

...

Lo anterior, para la realización de una difusión que permita dar a conocer los estándares internacionales, en la noción de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad de los derechos humanos, para fortalecer el desarrollo de la actividad jurisdiccional que tiene encomendada el Tribunal, con apoyo de expertos y expertas de dependencias de gobierno, organismos internacionales y diversas organizaciones de la sociedad civil.”¹²²

Así, podemos visualizar que la pretensión del Tribunal Superior de Justicia es fortalecer la transversalización de la perspectiva de derechos humanos y género, así como la accesibilidad en el Poder Judicial buscando garantizar el respeto irrestricto a los Bienes Jurídicos Fundamentales de todas las personas que habitan y transitan en dicha entidad federativa, en particular de aquellas que solicitan la impartición de justicia, y de las que como servidores públicos laboran en áreas administrativas que componen el referido Tribunal.

Para fortalecer la actividad jurisdiccional la pretensión consiste dotar a las y los operadores de justicia de herramientas útiles a través de capacitación constante, así como elementos de sensibilización para el mejoramiento del servicio con el

¹²² *Ibidem*, p. 83.

objetivo de realizar una difusión que permita dar a conocer los estándares internacionales, y los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad de los Derechos Fundamentales, para fortalecer el desarrollo de la actividad jurisdiccional que tiene encomendada el Tribunal de referencia, con la participación de la sociedad civil.

Por lo que se refiere al Estado de Guanajuato, es importante comentar que el artículo 1º de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, dispone lo siguiente:

“Artículo 1. En el Estado de Guanajuato todas las personas gozan de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como en los consagrados por esta Constitución y sus Leyes Reglamentarias, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas.

Todas las autoridades del estado y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y restituir las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Para los efectos de esta Constitución y de las leyes que de ella emanen, persona es todo ser humano desde su concepción hasta su muerte natural. El Estado le garantizará el pleno goce y ejercicio de todos sus derechos

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Como podemos observar, el numeral anterior es prácticamente idéntico al ordinal 1º de la Constitución Federal, lo que significa que el Estado de Guanajuato es una de las entidades federativas que mayor disposición ha mostrado para armonizar la Reforma Constitucional de 2011 con su sistema normativo.

Por su parte el artículo 39 de la Norma Suprema del Estado de Guanajuato, establece:

“Artículo 39. *El ejercicio del Poder Judicial corresponde al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a los jueces y al Consejo del Poder Judicial, en los términos de las leyes respectivas.”*

De lo anterior, resulta evidente que el ejercicio del Poder Judicial corresponde al Supremo Tribunal de Justicia, a los jueces y al Consejo. En este sentido, el artículo 93 de la misma Constitución Estatal, dispone:

“Artículo 93. *La Ley Orgánica del Poder Judicial establecerá:*

- I. La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales;*
- II. La estructura, integración, competencia y funcionamiento del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia;*
- III. La organización, competencia y funcionamiento de las Salas;*
- IV. La organización, competencia y funcionamiento de sus diferentes juzgados y órganos;*
- V. Las atribuciones del Presidente, de los Magistrados, de los Jueces, del Consejo del Poder Judicial y de los demás servidores públicos;*
- VI. Los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establezca el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia sobre interpretación de las Leyes, así como los requisitos para su interrupción o modificación;*
- VII. Las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos del Poder Judicial y sus responsabilidades, a fin de salvaguardar la imparcialidad, legalidad, honradez, independencia, veracidad, lealtad, celeridad, eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones; las sanciones disciplinarias que deban imponerse a quienes incumplan sus obligaciones; el procedimiento y los recursos que procedan contra las resoluciones que se dicten, así como la competencia respectiva de cada órgano;*

VIII. La carrera judicial que fijará el catálogo de puestos, las bases para el ingreso, permanencia y ascenso de los servidores públicos del Poder Judicial, así como su capacitación, especialización y actualización;
IX. La observancia de los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, rectitud, probidad e independencia que regirán la carrera judicial;
X. La forma de constituir el fondo auxiliar para la impartición de justicia, sus objetivos y la forma en que se manejará;
XI. La organización y funcionamiento de la Comisión Sustanciadora que tramite el procedimiento y formule el dictamen a partir del cual el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia resolverá los conflictos laborales suscitados entre el Poder Judicial y sus servidores; y
XII. Las normas, criterios y procedimientos para la evaluación de jueces y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, así como de los Consejeros del Poder Judicial y demás servidores judiciales.”

De la cita anterior, podemos apreciar que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato establece: la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales; la estructura, integración, competencia y funcionamiento del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia; la organización, competencia y funcionamiento de las Salas; la organización, competencia y funcionamiento de sus diferentes juzgados y órganos; las atribuciones del Presidente, de los Magistrados, de los Jueces, del Consejo del Poder Judicial y de los demás servidores públicos; los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establezca el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia sobre interpretación de las Leyes, así como los requisitos para su interrupción o modificación.

También establece: las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos del Poder Judicial y sus responsabilidades; la carrera judicial, capacitación, especialización y actualización; la observancia de los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, rectitud, probidad e independencia que regirán la carrera judicial; la forma de constituir el fondo auxiliar para la impartición de justicia, sus objetivos y la forma en que se manejará; la organización y funcionamiento de la Comisión Sustanciadora que tramite el procedimiento y formule el dictamen a partir del cual el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia

resolverá los conflictos laborales suscitados entre el Poder Judicial y sus servidores; y las normas, criterios y procedimientos para la evaluación de jueces y Magistrados, así como de los Consejeros del Poder Judicial y demás servidores judiciales.

En este orden de ideas los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, disponen lo siguiente:

“Artículo 1. La presente Ley regula la estructura orgánica y funcionamiento del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.”

“Artículo 2. El Poder Judicial en el ejercicio de su función es independiente respecto de los otros poderes del Estado. Los jueces y magistrados gozarán de independencia jurisdiccional en relación con los demás órganos del Poder Judicial. La justicia se imparte por jueces y magistrados responsables y sometidos únicamente a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y al imperio de la Ley.”

Así, observamos que el precepto 1 dispone que la Ley citada regula la estructura orgánica y funcionamiento del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

Por su parte el ordinal 2, señala que dicho Poder es independiente de los otros Poderes de la Entidad y los jueces y magistrados estarán sometidos únicamente a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y al imperio de la Ley.

En el Informe Anual de Labores 2012 del Poder Judicial del Estado de Guanajuato se hace alusión a la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, en los términos siguiente:

“1.6. Reforma a la Constitución Federal en Materia de Derechos Humanos y Control de la Convencionalidad

La reforma al artículo 1º de la Constitución Federal conlleva atribuciones de control de convencionalidad y protección a los derechos humanos que amplían las atribuciones jurisdiccionales en

estas materias, la que demanda que los juzgadores estén debidamente preparados para cumplir con tal exigencia.

El respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, es un deber que asumen de manera comprometida los jueces del estado en el desempeño de sus funciones.

Para el Poder Judicial es una prioridad preparar al personal jurisdiccional para que el desarrollo de los procesos y sus resoluciones se sujeten a un estricto respeto a tales derechos.”¹²³

Así, desde el año de 2012, el Poder Judicial del Estado de Guanajuato, reconoce que la reforma al artículo 1º de la Constitución Federal conlleva atribuciones de control de convencionalidad y protección a los Derechos Humanos que amplían las atribuciones jurisdiccionales en estas materias, lo que demanda que los juzgadores estén debidamente preparados para cumplir con tal exigencia. Los jueces del Estado asumen el deber de respetar y garantizar los Derechos Fundamentales en la impartición de justicia.

En el Informe de Labores 2014 del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, se lee lo siguiente:

“Si se pretende una impartición de justicia con calidad, eficiencia y oportunidad, no puede dejarse en manos de jueces y operadores impreparados, indolentes, o improvisados. La preparación, formación y especialización del personal del Poder Judicial es hoy por hoy una necesidad permanente e impostergable; la demora está proscrita, por lo que debe atenderse con idoneidad y prontitud la exigencia que ello plantea, más aún si se toma en cuenta que los ordenamientos jurídicos, nacionales y del Estado, han registrado reformas profundas que asignan a los jueces nuevos papeles y responsabilidades para proteger y garantizar los derechos humanos, juzgar con perspectiva de género, tutelar el interés superior de los niños y las niñas, adecuarse a sistemas orales, así como adoptar el uso de nuevas tecnologías e impulsar y promover los mecanismos alternos de solución de conflictos.

...

Para propiciar las herramientas adecuadas que permitan ampliar la esfera protectora del principio pro persona, garantizado por el artículo 1º de la Constitución Federal, se impartió un curso de Derechos

¹²³ http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/PodJud_Informe2012.pdf. Informe Anual de Labores 2012 del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, p. 23.

Fundamentales, Tratados Internacionales y Control de Convencionalidad; dos cursos de Derechos Fundamentales, 2 cursos de Derechos Humanos y 3 de Consulta de criterios Jurisprudenciales y Control de Convencionalidad.”¹²⁴

De la cita anterior, podemos observar que se reconoce que la preparación, formación y especialización del personal del Poder Judicial de Guanajuato es una necesidad, en razón de que los ordenamientos jurídicos, nacionales y del Estado, han registrado reformas profundas que asignan a los jueces nuevos papeles y responsabilidades para proteger y garantizar los Derechos Humanos, juzgar con perspectiva de género, tutelar el interés superior de los niños y las niñas, entre otros. Por ello, en ese ejercicio de 2014, se impartieron: un curso de Derechos Fundamentales, Tratados Internacionales y Control de Convencionalidad; dos cursos de Derechos Fundamentales, 2 cursos de Derechos Humanos y 3 de Consulta de criterios Jurisprudenciales y Control de Convencionalidad.

En el informe denominado Actividad Jurisdiccional 2015 del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, se dice que:

“El desempeño de la labor judicial requiere además de la vocación de servicio, que la capacidad de quienes la realizan garantice el respeto a los derechos humanos. Esto se traduce en un imperativo categórico que es indispensable observar para la instrumentación de mecanismos que reflejen al interior de la institución la observancia de esos cánones, que proyecten beneficios y abonen a la composición de una sociedad donde impere la equidad.”¹²⁵

Lo destacable de la transcripción anterior, es que para garantizar los Derechos Fundamentales, se reconoce la necesidad de que los operadores jurisdiccionales tengan vocación y capacidad, además de que es indispensable instrumentar

¹²⁴ <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Informe%20de%20labores%20ejercicio%202014.pdf>. Informe de Labores 2014 del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, p. 11.

¹²⁵ <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/ACTIVIDAD%20JURISDICCIONAL%202015.pdf>. Actividad Jurisdiccional 2015 del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, p. 11.

mecanismos que proyecten beneficios y abonen a la composición de una sociedad donde impere la equidad.

Es importante mencionar que el trabajo que realicen los tribunales del fuero común en la impartición de justicia con perspectiva de derechos humanos es de la mayor relevancia, porque los ciudadanos tienen con estas instancias de impartición de justicia el primer contacto al tratar de dirimir sus controversias y lo que esperan es que quienes los atiendan sean servidores públicos atentos y capaces de atender sus inquietudes y problemáticas.

Es menester señalar, que es encomiable la labor que está realizando el Poder Judicial de la Ciudad de México y del Estado de Guanajuato, no solamente respecto de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, sino también en la implementación del Sistema Penal Acusatorio.

CAPÍTULO V

EFFECTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Mireya Castañeda, cuando se refiere al origen del Ombudsman lo hace en los términos siguientes:

“El término Ombudsman es de origen sueco, y significa representante, mediador, agente, guardián; denota “a una persona que actúa por cuenta de otra y sin tener interés personal propio en el asunto que interviene”. La expresión completa en su idioma original, en el sentido que nos ocupa, es Justitie-Ombudsman, lo que se puede traducir como “comisionado de justicia”, el cual... fue instituido en Suecia para velar por la legalidad en la actuación de las autoridades administrativas, y es considerado como el antecedente de las instituciones afines que se han extendido a nivel mundial, aunque cada una con características y necesidades propias.”¹²⁶

De la cita anterior, podemos advertir que el término “Ombudsman” es de origen sueco, y significa representante, mediador, agente, guardián; es en general una persona que actúa por cuenta de otra y sin tener interés personal en el asunto que interviene. Esta figura se ha extendido por todo el mundo con elementos particulares en cada Estado en los que se ha instituido.

En México, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990, vio la luz, por decreto presidencial, una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Después, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B al artículo 102 de la

¹²⁶ http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_ProteccionNoJurisdiccionalDH2aReimpr.pdf, Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, Segunda reimpresión, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Colección de Textos sobre Derechos Humanos, 2015, pp. 13-14.

Carta Magna, dando surgimiento al sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Fundamentales.

Actualmente, En la página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se señala que este ente:

“es un organismo público autónomo del Estado mexicano, es decir, no depende de ninguna otra autoridad. Su misión es la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Mexicana, los tratados internacionales y las leyes.”¹²⁷

Del contenido de la cita anterior, podemos señalar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también conocida por sus siglas como CNDH, es un organismo público autónomo en nuestro país, cuya misión es la defensa, promoción, estudio y divulgación de los Bienes Jurídicos Fundamentales reconocidos en la Carta Magna, los tratados internacionales y las leyes nacionales.

Es pertinente destacar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos forma parte del sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Fundamentales en el Estado Mexicano.

El marco legal que da sustento a este Organismo Constitucional Autónomo es el siguiente:

El artículo 102, inciso B, de la Norma Suprema, dispone:

“Artículo 102.

...

¹²⁷ <http://cndh.org.mx>.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, **formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.** Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

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.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.”

Como podemos apreciar de la transcripción anterior, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden establecer organismos de protección de los derechos humanos, 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 estas prerrogativas.

Es importante destacar que dichos organismos tienen la facultad de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las

autoridades respectivas. Cuando las recomendaciones emitidas no son aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deben fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

El Congreso de la Unión es el encargado de establecer el organismo protector de derechos humanos, mismo que se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Tendrá un Presidente que durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal y presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conoce de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas; además puede investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas. Dicho sea de paso, esta facultad es la que antes tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte el numeral 2o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dispone lo siguiente:

“Artículo 2º. La Comisión Nacional de los Derecho Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y

divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.”

De lo anterior, podemos colegir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo autónomo que cuenta con independencia de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Fundamentales.

El ordinal 6º de la Ley en comento, establece las atribuciones de este Organismo Nacional Protector de los Derechos Humanos, en los términos siguientes:

“Artículo 6º.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos:

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

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

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

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismo de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X. Expedir su Reglamento Interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII. Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden.

En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales.

El diagnóstico se hará de conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia para que estas elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos;

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y

acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XV. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, y

XVI. Las demás que le otorgue la presente Ley y otros ordenamientos legales.”

Importante resulta la transcripción anterior, porque permite observar que el cúmulo de facultades que tiene el referido Organismo Nacional es variado e importante, dentro de esas atribuciones destacan: recibir quejas por presuntas violaciones a derechos fundamentales; formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades competentes; conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas; conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismo de derechos humanos estatales; así como de conciliaciones.

También puede impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el Estado Mexicano; proponer a las diversas autoridades del país que promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los Derechos Fundamentales; promover el estudio, la enseñanza y divulgación de esas potestades en el ámbito nacional e internacional; supervisar su respeto en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstas guarden; formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el

cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en la materia.

Además, puede investigar hechos que constituyan violaciones graves de Derechos Humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Ahora comentemos un mecanismo importante que ha instrumentado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Me refiero al denominado *Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos*. Este Sistema nació en el año de 2010 con el propósito de monitorear y en su caso advertir sobre las situaciones de riesgo para la población civil derivado de los efectos a las Violaciones de los Derechos Fundamentales por parte de las Autoridades Federales.

Esta herramienta mide la tendencia de los conflictos internos, situación de riesgo de las Entidades Federativas, Municipios y Sectores.

En la página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se observa que los objetivos del *Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos*, son:

“Señalar sobre la situación de riesgo y promover la prevención humanitaria integral del Estado frente a los efectos sociales, con el fin de proteger y garantizar oportunamente los derechos fundamentales de la población civil.

Advertir a Autoridades sobre las posibles ocurrencias de Violaciones a los Derechos Humanos, con el fin de prevenir, disuadir, mitigar o superar el riesgo.

Se pretende optimizar la protección y defensa de los derechos humanos, así como la promoción, estudio y difusión de los mismos.”¹²⁸

¹²⁸ <http://appweb.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp>.

Derivado de lo anterior, apreciamos que éste instrumento resulta fundamental para el monitoreo de los Derechos Humanos ya que permite visualizar la situación de riesgo y promover la prevención integral del Estado frente a los efectos sociales, con el fin de proteger y garantizar oportunamente los Derechos Fundamentales de la población civil; advertir las posibles violaciones a dichas prerrogativas, con el fin de prevenir, disuadir, mitigar o superar el riesgo; y optimizar su protección y defensa, así como la promoción, estudio y difusión de las mismas.

El Sistema cuenta con diversos indicadores que permiten alcanzar un alto nivel de precisión en la información que maneja, entre los que destacan los siguientes:

Indicadores por autoridad y entidad federativa.

1. Se presentan las diez principales autoridades federales señaladas como infractoras de los Derechos Humanos, derivado de la totalidad de los expedientes de queja registrados por la CNDH en el periodo Enero-Mayo 2016.
2. Se muestra la información por entidades federativas en las que se presentaron los hechos violatorios por cada una de las autoridades, precisando el porcentaje que representan del total de quejas por autoridad, así como los hechos violatorios y los motivos de conclusión de los diferentes expedientes.
3. Las diez principales autoridades federales señaladas en los registros de quejas presentadas ante la CNDH, son las siguientes: **Instituto Mexicano del Seguro Social, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación**, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **Policía Federal, Procuraduría General de la República**, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Educación

Pública, **Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina** y Secretaría de Desarrollo Social.¹²⁹

Indicadores geográficos.

1. Se presenta el acumulado solamente de expedientes de quejas registradas en la CNDH por Entidad Federativa durante Enero-Mayo 2016, arrojando un gran total de quejas en el país.

2. Del análisis a dicho acumulado, se toman las Entidades Federativas en las que se registraron quejas ante la CNDH.

3. Por cada una de las Entidades Federativas, se consideran las autoridades federales presuntamente violatorias de los Derechos Humanos y de cada una de éstas, se registran los hechos violatorios, señalando en ambos casos el número total de quejas registradas por cada una de las autoridades y el número total de cada uno de los hechos violatorios señalados.

4. Posteriormente, por cada una de las autoridades federales señaladas por Entidad Federativa, se realiza el análisis por Delegación o por Municipios, tomando como criterio el número de quejas registradas, así como hechos violatorios presentados en cada una de las Delegaciones o Municipios. Asimismo, se señala el número total de quejas registradas por autoridad, el número total de quejas de cada uno de los sitios y el número de cada uno de los principales hechos violatorios señalados.

Indicadores por sector (Sector Seguridad, Sector Salud y Sector Educativo).

1. En el caso del Sector Seguridad se considera la información de las siguientes autoridades: SEDENA, MARINA, PGR, POLICÍA FEDERAL y otros.

¹²⁹ *Vid. Supra* Capítulo III.

2. Referente al Sector Salud se considera la información que arroja el reporte del número de quejas registradas por el Organismo Público correspondientes al IMSS, ISSSTE, SS, ISFAM y otros.

3. En el Sector Educativo se está considerando a las autoridades presuntamente responsables como SEP, UNAM, IPN, UAM, CB y otros.

4. Los criterios para obtener el indicador, son los mismos que se ocuparon para el indicador por autoridad, es decir, por entidad federativa y hechos violatorios, considerando el número total de quejas registradas y la frecuencia de los hechos violatorios.

La información anteriormente señalada permite adoptar estrategias para prevenir las posibles violaciones a Derechos Humanos por servidores públicos que permanentemente se encuentran interactuando con la población, y que cuando existe una mala actuación en el servicio público se ve reflejada en el incremento de quejas presentadas ante el Organismo Nacional Protector de Derechos Fundamentales.

Otra aportación importante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la denominada *“Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos”*. En el mes de junio del año en curso, el Dr. Luis Raúl González Pérez, actual Presidente del Organismo Constitucional Autónomo hizo la presentación formal de dicha herramienta en razón de la celebración del quinto aniversario de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de junio de 2011. En dicha presentación se refiere lo siguiente:

“En el marco del Estado de Derecho la construcción de un régimen de derechos humanos suele iniciarse mediante el reconocimiento en la Constitución de los bienes jurídicos fundamentales de las personas. Sin embargo, con ese acto fundacional, no obstante su indudable trascendencia, sólo se han sentado los enunciados generales y las

bases para el ulterior ejercicio y disfrute de los derechos humanos, ya que estos sólo pueden obtener en todo el edificio jurídico de la sociedad el andamiaje necesario en el que se apoyará su debida observancia.

En un sistema federal, como el nuestro, además de una constitución general que reconozca los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, se requiere que todas las leyes federales, así como todas las constituciones y leyes de las entidades que integran la federación sean reformadas y ajustadas conforme a los términos que en la materia disponen los citados instrumentos internacionales y la ley fundamental del país.

Con la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos que entró en vigor en junio de 2011, el Poder Reformador de la Constitución tuvo la virtud de colocar en el centro de la actuación del Estado la protección y garantía de los derechos humanos, pero no por ello puede afirmarse que se haya consumado la construcción del régimen mexicano en la materia, toda vez que es necesario que las leyes secundarias instrumenten su aplicación y garanticen su eficacia operativa. Asimismo, en el marco del pacto federal es menester que las constituciones estatales y las leyes que emanan de las mismas, también faciliten su aplicación y eficacia.

Es por lo anterior que la instrumentación de la Reforma de los derechos humanos, iniciada con los cambios constitucionales que entraron en vigor en junio de 2011, pasa necesariamente por una ardua tarea de armonización normativa que implica una revisión a fondo de la legislación federal, así como de las constituciones estatales y de la Ciudad de México, incluyendo las leyes que de las mismas emanan, a fin de que el sistema legal de todas las partes que componen el pacto federal conformen la estructura por donde transiten el ejercicio y disfrute cotidiano de los derechos humanos, así como las acciones públicas orientadas a garantizar su observancia y cumplimiento cabal.

México es signatario de 185 instrumentos internacionales de derechos humanos, de los cuales 109 son vinculantes y 76 son no vinculantes. Ello significa que nuestro Estado ha hecho suyas las declaraciones contenidas en esos documentos y se ha comprometido a proteger los derechos reconocidos en los tratados correspondientes.

Armonizar, en este contexto, significa reformar no sólo las leyes federales, sino también el marco constitucional y legal de las entidades federativas y de la Ciudad de México, para hacer posible que los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales firmados por México, sean el sustento de una vida cotidiana plena de las personas en todas las latitudes del territorio

nacional. Lo que se busca es que en todo el país existan las normas sustantivas, los procedimientos, los mecanismos administrativos y las autoridades responsables que garanticen el ejercicio y disfrute de los derechos humanos a toda persona en igualdad de condiciones.

La Reforma de los derechos humanos en México sólo habrá alcanzado sus objetivos esenciales cuando se haya construido un régimen jurídico que sustente eficazmente el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de las personas en cada una de las entidades federativas del país.

Sirva esta plataforma como herramienta de análisis para dar a conocer los avances que en materia de armonización se han obtenido con base en la citada Reforma Constitucional. Como primera etapa, dentro de este esfuerzo, presentamos un análisis sobre los procesos reformativos de las constituciones estatales, a fin de conocer en qué medida la Reforma de derechos humanos de 2011 se ha traducido en la correspondiente armonización constitucional en las entidades federativas.”¹³⁰

De la cita anterior, vale la pena destacar que la Reforma Constitucional multicitada solamente ha sentado las bases para el ulterior ejercicio y disfrute de los derechos humanos. Ahora, se requiere que todas las leyes federales, así como todas las constituciones y leyes de las entidades que integran la federación sean reformadas y ajustadas conforme a los términos que en la materia disponen los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte y la ley fundamental del país.

Armonizar, significa reformar no sólo las leyes federales, sino también el marco constitucional y legal de las entidades federativas, para hacer posible que los Derechos Humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales firmados por México, sean la base de una vida cotidiana plena para las personas en todo el territorio nacional.

La Plataforma se convierte en una herramienta de análisis para dar a conocer los avances que en materia de armonización se han obtenido con base en la citada

¹³⁰ <http://armonizacion.cndh.org.mx/>

Reforma Constitucional. En una primera fase, se presenta un análisis sobre los procesos de reforma de las constituciones estatales, a fin de conocer en qué medida la Reforma de derechos humanos de 2011 se ha traducido en la correspondiente armonización constitucional en las entidades federativas.

Es dable destacar que dentro de las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se dispone en el numeral 6º, de la Ley que la rige, que puede formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. Asimismo, faculta a ese organismo nacional protector de los derechos humanos para proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos. En este contexto, dicha herramienta permite medir la cobertura constitucional y legal que sustenta la protección, defensa, promoción y observancia de los Derechos Fundamentales a través de un análisis cualitativo y cuantitativo sobre el avance de la armonización normativa de los mismos en los ámbitos federal y estatal, cuyos objetivos son:

- Presentar un panorama sobre la recepción de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en nuestro país.
- Construir una herramienta de trabajo útil, que permita obtener información en diferentes niveles: nacional, por entidad federativa y por disposición normativa.

Las bondades que tiene esta Plataforma son muchas. A manera de ejemplo es importante señalar que los estados cuyas constituciones reflejan un grado de armonización del 100% son 12:

1. Baja California Sur
2. Ciudad de México
3. Coahuila
4. Colima
5. Durango
6. Guanajuato
7. Hidalgo
8. Jalisco
9. Oaxaca
10. Sinaloa
11. Yucatán y
12. Zacatecas

En tanto que son 5 los estados cuyas constituciones cuentan con el menor avance de armonización, a saber:

1. Veracruz (18.2%)
2. Sonora (27.3%)
3. Chiapas (32.7%) y
4. Chihuahua (36.4%) y
5. Morelos (63.6%)

Por lo anterior, - sin rodeos, - es necesario decir que la Plataforma de referencia es la herramienta más valiosa para medir la armonización de la Reforma Constitucional de 2011 que hasta el momento existe en nuestro país. Y como tal, se presenta como instrumento ideal para medir el avance de la implementación de la multicitada Reforma Constitucional en todo el andamiaje jurídico nacional.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos realiza un papel protagónico en la implementación de la Reforma Constitucional de 2011, dado que este Organismo Constitucional Autónomo tiene, como ya lo vimos, diversas facultades

que desde su creación le han permitido ir perfeccionando e impulsando la protección y promoción de los Bienes Jurídicos Fundamentales. En los apartados siguientes analizaremos la actuación de cada una de las seis visitadurías que integran a esa Comisión y veremos como en las recomendaciones que han emitido, cada vez es más consistente la argumentación basada en los parámetros que se contienen en los instrumentos internacionales y en la Reforma Constitucional aludida.

5.1. Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.

Ya comentamos en el Capítulo III, que el 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 y con ello se cumplió con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual en la *“Estrategia 1.5.1. Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”*, señaló como una línea de acción *“Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.”*

Es importante resaltar que el Objetivo principal del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 es lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, que en su elaboración participó personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se tomaron en cuenta criterios emitidos en recomendaciones por ese Organismo Nacional.

Adicionalmente, en el Programa Anual de Trabajo 2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se señala que uno de los retos es:

“42. Dar seguimiento a la ejecución del “Programa Nacional de Derechos Humanos”, mediante el análisis en sus avances y la

vigilancia de su cumplimiento, buscando contribuir así a la consecución de mejores estándares en esta materia.”¹³¹

Así, podemos apreciar de manera evidente que dicho Organismo Constitucional Autónomo tiene la intención de dar seguimiento al cumplimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos, mediante el análisis de los avances, con miras a desarrollar mejores estándares en la materia.

5.2. Programa Anual de Trabajo 2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El 13 de noviembre de 2014 el Senado de la República designó al Doctor Luis Raúl González Pérez, como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durante el periodo 2014-2019, por lo que a partir del 16 de noviembre de ese año asumió la Presidencia del Organismo Nacional e inicio actividades.

Con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se elaboró el Programa Anual de Trabajo 2015 de dicho Organismo Nacional Protector de los Derechos Humanos.

En dicho documento se dice respecto de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, lo siguiente:

“Retos para el inicio de la nueva administración

La actual administración tiene como objetivo generar un modelo de operación institucional que sustentado en el carácter autónomo de este Organismo nacional, permita el ejercicio pleno, oportuno y pertinente de las atribuciones constitucionales y legales de la CNDH. Tomando como punto de partida los ejes alrededor de los cuales se ha planteado la construcción de la actividad institucional, se han identificado una

¹³¹ <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Transparencia/progAnual/2015.pdf>, p. 27.

serie de acciones estratégicas cuya consecución se estima indispensable para el fortalecimiento y consolidación institucional:

...

5. Replantear los esquemas de la capacitación que ofrece esta Comisión Nacional hacia el exterior de la misma, a efecto de que la misma contemple los contenidos de la reforma constitucional de 2011, las resoluciones que al respecto ha emitido el Poder Judicial de la Federación, así como el conocimiento y aplicación de los instrumentos y determinaciones de los mecanismos universal y regional de derechos humanos, bajo una óptica que busque generar y fortalecer un nuevo paradigma de actuación, sustentado en el respeto, defensa y promoción de los derechos fundamentales.

6. Promover el pleno cumplimiento de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, mediante el impulso a la armonización legislativa en la Federación, los estados y el Distrito Federal, sobre la defensa y protección de los derechos fundamentales, así como mediante la implementación de acciones de capacitación, difusión y divulgación sobre dicha reforma.”¹³²

Como podemos observar, se establece que la nueva administración ha identificado una serie de acciones estratégicas cuya consecución se estima indispensable para el fortalecimiento y consolidación institucional, entre las que destacan:

a) Replantear los esquemas de la capacitación que ofrece la Comisión Nacional hacia el exterior, a efecto de que se incluyan los contenidos de la Reforma Constitucional de 2011, las resoluciones que al respecto ha emitido el Poder Judicial de la Federación, así como el conocimiento y aplicación de los instrumentos y determinaciones de los mecanismos universal y regional de Derechos Humanos, bajo una óptica que busque generar y fortalecer un nuevo paradigma de actuación, sustentado en el respeto, defensa y promoción de los Derechos Fundamentales.

b) Promover el pleno cumplimiento de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011, mediante el impulso a la armonización legislativa en la

¹³² *Ibidem*, p. 23.

Federación, los estados y el Distrito Federal, sobre la defensa y protección de los Derechos Fundamentales, así como mediante la implementación de acciones de capacitación, difusión y divulgación sobre dicha reforma. Esta acción, dicho sea de paso, se ha visto robustecida con la *Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos* que ha desarrollado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

5.3. Efectos de la Reforma Constitucional en las Visitadurías Generales.

Las Visitadurías Generales, son las áreas sustantivas y especializadas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos encargadas principalmente de:

- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades que se presentan ante la CNDH;
- Propiciar la conciliación inmediata a violaciones de Derechos Humanos que por su naturaleza así lo permitan;
- Investigar quejas e inconformidades que le sean presentadas o proceder de oficio en caso de violaciones graves;
- Formular y someter a consideración del presidente de la CNDH proyectos de recomendación o acuerdos.

Los titulares de las Visitadurías Generales, es decir los Visitadores Generales, tendrán las facultades que prescriben los numerales 24 y 39 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 24.- Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;

II.- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;

III.- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;

IV.- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

V.- Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.”

“Artículo 39.- Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

I.- Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones a derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;

II.- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;

III.- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;

IV.- Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y

V.- Efectuar todas las demás acciones que conforme a derechos juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.”

Del contenido del artículo 24 de la ley en cita, podemos inferir que los Visitadores Generales tienen un cúmulo importante de facultades y obligaciones dentro las cuales destacan: recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades; iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades, de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los Derechos Humanos que aparezcan en los medios de comunicación; y efectuar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán a consideración del Presidente del Organismo Nacional.

Relevante resulta la prescripción de que los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento Interno de la CNDH.

Por su parte, el ordinal 39 de la Ley en comento, dispone que el Visitador General tendrá facultades adicionales cuando para resolver un asunto se requiera realizar una investigación, en esa hipótesis puede: pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones a Derechos Humanos, la presentación de informes o documentación; solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes; practicar visitas e inspecciones; citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto, es decir, tiene facultades amplísimas para investigar las posibles violaciones a derechos fundamentales que se hagan de su conocimiento.

En este mismo tenor los artículos 19, 53, 54 y 57 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponen lo siguiente:

“Artículo 19.- (Órganos sustantivos)

Las visitadurías generales son los órganos sustantivos de la Comisión Nacional, los cuales realizarán sus funciones en los términos que establece la Ley, este Reglamento y de conformidad con

los acuerdos que al efecto suscriba el presidente de la Comisión Nacional.”

“Artículo 53.- (Número de visitadurías generales)
La Comisión Nacional podrá contar hasta con seis visitadurías generales.”

“Artículo 54.- (Visitador general)
El visitador general será el titular de cada una de las visitadurías y será designado y removido de manera libre por el presidente de la Comisión Nacional.”

“Artículo 57.- (Denominación de las visitadurías generales)
Las visitadurías generales serán denominadas de la siguiente manera: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General, Tercera Visitaduría General, Cuarta Visitaduría General, Quinta Visitaduría General y Sexta Visitaduría General.”

El numeral 19, establece que las visitadurías generales son los órganos sustantivos de la Comisión Nacional, supeditados a lo que prescribe la Ley y Reglamento Interno de la CNDH, así como a los acuerdos que al efecto suscriba el Presidente de dicha Comisión.

Por su parte el ordinal 53, indica que el Organismo Constitucional Autónomo podrá contar hasta con seis visitadurías generales; las cuales en términos del precepto 54, el visitador general será el titular de cada una de ellas mismo que será designado y removido de manera libre por el presidente de la Comisión Nacional.

En tanto el artículo 57, establece que a las visitaduría se les nominará: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General, Tercera Visitaduría General, Cuarta Visitaduría General, Quinta Visitaduría General y Sexta Visitaduría General.

Adicionalmente, el artículo 61 del Reglamento en comento, preceptúa lo siguiente:

“Artículo 61.- (Competencia de las visitadurías generales)

Las visitadurías generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, y también tendrán a su cargo la tramitación de los expedientes de queja y recursos que el presidente de la Comisión Nacional les encomiende para su atención y trámite.”

El contenido del ordinal antes citado, señala que las visitadurías generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, y también tendrán a su cargo la tramitación de los expedientes de queja y recursos que el presidente de la Comisión Nacional les encomiende, además, dicho sea de paso, tendrán de manera particular que conocer de los asuntos relacionados con los Programas de su competencia.

En este apartado, y en los subsiguientes del presente Capítulo, nos referiremos en particular a los efectos de la Reforma Constitucional en cada una de las Visitadurías Generales que integran el Organismo Nacional Protector de los Derechos Fundamentales, de manera específica haremos el análisis de una Recomendación por Visitaduría General, bajo la premisa de que son las recomendaciones los elementos más consistentes con los que cuenta el Organismo Nacional para proteger los Derechos Humanos de las personas, aunque no los únicos.

Respecto de las Recomendaciones, Mireya Castañeda de manera muy precisa y detallada explica cómo se elaboran y ejecutan, dice:

“La formulación de la Recomendación será realizada una vez concluida la investigación por el Visitador Adjunto, de acuerdo con los lineamientos que dicte el Visitador General, el Director General de la Visitaduría o los respectivos Directores de área. Una vez concluido el proyecto de Recomendación por el Visitador Adjunto y revisado por el Director de área y el Director General, será presentado al Visitador General respectivo, para que se formulen todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes. Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el Visitador General lo someterá para su análisis y discusión al Colegio de Visitadores y, una vez atendidas las observaciones formuladas, se pondrá a consideración del titular de la Presidencia de la Comisión Nacional.”

En los proyectos de Recomendación se analizarán los hechos, los argumentos y las pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han vulnerado los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta 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.

Las Recomendaciones estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y las pruebas que obren en el propio expediente.

Una vez aprobada y suscrita la Recomendación por el titular de la Presidencia de la Comisión Nacional, se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento. La Recomendación se dará a conocer a la opinión pública después de su notificación. La autoridad o servidor público de que se trate tendrá que informar, dentro de los 15 días, si acepta o no dicha Recomendación. En caso de aceptar la Recomendación entregará, en los siguientes 15 días, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.”¹³³

Así, apreciamos con claridad que el proyecto de Recomendación será realizado una vez concluida la investigación por el Visitador Adjunto que integra el expediente, de acuerdo con los lineamientos que dicte el Visitador General, el Director General de la Visitaduría o los respectivos Directores de área. Una vez concluido el proyecto de Recomendación por el Visitador Adjunto y revisado por el Director de área y el Director General, será presentado al Visitador General respectivo, para su revisión y en su caso formule observaciones y consideraciones que considere pertinentes. Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el Visitador General lo someterá a consideración del Colegio de Visitadores (Cuerpo Colegiado integrado por los seis visitadores generales) para

¹³³ *Ibidem*, p. 49.

su análisis y discusión, una vez aprobado el proyecto por dicho Colegio, se pondrá a consideración del Presidente de la Presidencia de la Comisión Nacional.

En los proyectos de Recomendación se analizarán los hechos, los argumentos y las pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han transgredido los derechos fundamentales de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales. También 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. Las Recomendaciones estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y las pruebas que obren en el propio expediente.

Una vez aprobada y suscrita la Recomendación por el Presidente del Organismo Constitucional Autónomo Protector de los Derechos Humanos, se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento. La Recomendación se dará a conocer a la opinión pública después de su notificación. La autoridad o servidor público de que se trate tendrá que informar, dentro de los 15 días, si acepta o no dicha Recomendación. En caso de aceptar la Recomendación entregará, en los siguientes 15 días, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

En este orden de ideas, veamos cual es la normatividad que regula las Recomendaciones.

El artículo 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal, establece que los organismos de protección de los derechos humanos formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias. Por su parte el numeral 6, fracción III,

de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dispone que dicho Organismo Nacional puede formular recomendaciones públicas no vinculatorias por violaciones a Derechos Humanos cometidas por servidores públicos en usos de sus atribuciones.

En este mismo sentido, el ordinal 125 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dispone:

“Artículo 125.- *(Son causas de conclusión de los expedientes de queja)*

Los expedientes de queja podrán ser concluidos por las siguientes causas:

...

III. Por haberse dictado la recomendación correspondiente;”

Es decir, una de las causas por las cuales se puede concluir el expediente de queja presentado ante la CNDH es la recomendación, la cual consiste en formular imputaciones a los servidores públicos y autoridades que se acredite violaron Derechos Humanos de personas.

En este orden de ideas, el precepto 132 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dispone:

“Artículo 132.- *(Contenido de las recomendaciones)*

Los textos de las recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

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.

Cuando del contenido de la recomendación se desprenda la solicitud de inicio de procedimiento administrativo, se remitirá copia a los órganos internos de control correspondientes y se les solicitará, en colaboración, la determinación e informe respecto del procedimiento correspondiente.”

Así, en los textos de las recomendaciones se debe hacer una descripción de los hechos violatorios de Derechos Fundamentales; se enumerarán las evidencias que demuestran la violación; se describirá la situación jurídica generada por la violación; se formularán observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada; se harán recomendaciones específicas, que son las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, se instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.

En esta tesitura, es pertinente señalar que en el Programa Anual de Trabajo 2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se dice que uno de los retos es:

“14. Fortalecer la capacidad de la CNDH para obtener el cumplimiento de sus recomendaciones. Con este objetivo se buscará el restablecimiento de la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones y se revisarán los mecanismos institucionales que se han establecido para tal efecto, con el propósito de prevenir y detectar oportunamente la simulación, omisión, parcialidad y falta de apego a la ley que se de en su cumplimiento.”¹³⁴

¹³⁴ *Ibidem*, p. 24.

Y efectivamente es un reto importante, porque uno de los problemas que ha tenido la referida Comisión Nacional durante muchos años es el cumplimiento de sus recomendaciones, para lo cual se hace necesaria la coordinación y seguimiento puntual de recomendaciones con las autoridades que deben cumplimentarlas.

5.3.1. Primera Visitaduría.

Como ya comentamos, las Visitadurías Generales son órganos sustantivos y también especializados de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Primera Visitaduría General puede conocer de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento Interno de la CNDH, así como de aquellas relacionadas con los siguientes programas:

- Programa de Atención a Víctimas;
- Programa de Presuntos Desaparecidos;
- Programa de Atención a la Discapacidad;
- Programa de VIH/SIDA, y
- Programa de Asuntos de Niñez y la Familia.

Como lo habíamos mencionado anteriormente, a continuación se analizará una Recomendación formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitida en un expediente que se substanció por la Primera Visitaduría General, con la finalidad de apreciar cómo ha permeado la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 al interior de dicha Unidad Administrativa.

Recomendación No. 03/2016, de fecha 28 de enero de 2016, suscrita por el Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dirigida al Dr. José Antonio González Anaya, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Mtra. Arely Gómez González, Procuradora General de la República.

Esta Recomendación se formuló sobre el caso de la violación a los derechos humanos a la integridad personal, el normal desarrollo psicosexual, la legalidad y la seguridad jurídica en agravio de los menores V1 y V2 en una guardería del IMSS, en el Distrito Federal actual Ciudad de México.

En dicha recomendación se señala lo siguiente:

“1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo primero, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44 y 46, primer párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128, 129, 130, 131, 132 y 133 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/1/2012/8945/Q, relacionado con los casos de V1 y V2.**

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su Reglamento Interno. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. En la presente Recomendación la referencia a diversas instituciones o vocablos se hará con abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue: a) Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), b) Procuraduría General de la República (PGR), c) Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA), d) Comisión Ejecutiva de

Atención a Víctimas (CEAV), e) Centro Federal de Readaptación Social No. 16 “CPS Femenil Morelos”, en Coatlán del Río, Morelos (CEFERESO No. 16); f) Organización de las Naciones Unidas (ONU) y g) Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH); h) averiguación previa (AP); y i) causa penal (CP).

I. HECHOS.

4. En el año 2012 V1, niña con entonces 4 años de edad, presentó alteraciones en su conducta, lloraba mucho, tenía pesadillas, no comía, vomitaba constantemente, volvió a usar pañal, tartamudeaba y no quería que Q1 (madre de V1) la dejara en “La Guardería” ubicada en el Distrito Federal.

5. El 14 de mayo de 2012, Q1 se percató que V1 “*se tocaba su vagina y le comentó que le dolía*”; al preguntarle qué le ocurría, la menor le respondió que AR1, empleada de “La Guardería”, le introducía el “*dedo chiquito* (meñique) *en su colita* (ano) *y vagina*”. Q1 dejó de llevar a V1 a “La Guardería”. A la semana siguiente, V1 presentó una crisis y le dijo a Q1 que AR2 le hacía lo mismo y le pedía que le chupara los pezones; además, AR1 y AR2 la pellizcaban en la axila y la amenazaban para que no dijera lo que le hacían.

6. El 22 de mayo de 2012, V1 fue atendida por una médico en el área de *urgencias de “La Unidad Médico Familiar”, quien después de la exploración física que le realizó observó que en sus genitales externos presentó “[...] irritación y eritema leve vulvar, no secreciones, no fisuras ni laceraciones [...]*”; motivo por el cual y a solicitud de Q1, el personal de esa Unidad Médica dio aviso al Ministerio Público, al considerar que era posible que V1 hubiera sido víctima de violencia sexual.

7. En junio de 2012, Q1 presentó denuncia de hechos ante la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) de la PGR, donde se inició la AP 2; sin embargo, Q1 refirió en su escrito de queja que el Agente del Ministerio Público encargado de integrar la indagatoria no le había informado su estado procesal y se negaba “*sistemáticamente a entregarle copia de su declaración.*”

8. El 3 de octubre de 2012, Q1 presentó queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual fue remitida a este Organismo Nacional en la misma fecha y se inició el expediente **CNDH/1/2012/8945/Q**; el 4 y 5 de ese mes y año personal de este Organismo Nacional se comunicó con Q1, a fin de ofrecerle a ella y a V1 apoyo psicológico por parte del Programa de Atención a Víctimas del Delito de esta Comisión Nacional (Províctima).

9. El 15 de octubre de 2012, este Organismo Nacional recibió queja presentada mediante correo electrónico por Q2, en la cual señaló ser madre de V2, niño con entonces 3 años de edad, quien acudía a “La Guardería” hasta que su hijo le comentó que una maestra le pegaba, lo pellizcaba, le tocaban “sus huevitos y su pene” y “le pellizcaban su colita”; le mostró fotos de maestras que encontraron en Facebook y reconoció a AR3 como la que lo agredía con pellizcos, aventones y gritos, y a AR2 como la que lo tocaba; y encontró en esa red social fotografías de *algunos niños que acudían a “La Guardería”*. Igualmente, refirió que a principios del año 2012, V2 presentó cambios en su comportamiento tales como pérdida de control de esfínteres, se ponía agresivo, tartamudeaba a pesar de que ya hablaba bien, vomitaba sin razón alguna y en los últimos días se negaba a entrar a “La Guardería”.

10. En junio de 2012, Q2 presentó denuncia de hechos en la FEVIMTRA, donde se inició la AP 4, tomaron las declaraciones de V2 y Q2, un médico legista revisó a V2 y una trabajadora social acudió a su domicilio.

11. Esta Comisión Nacional solicitó la adopción de medidas precautorias y los informes respectivos a la Dirección General del IMSS y a la PGR; requirió información en colaboración al Órgano Interno de Control en el IMSS y a la entonces denominada PROVÍCTIMA, ahora CEAV. La información obtenida es objeto de valoración lógico jurídica en el capítulo de observaciones de esta Recomendación.”¹³⁵

En esta primera transcripción de la Recomendación en comento, podemos observar en lo que interesa del párrafo 1, lo siguiente: **“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”**, es decir, resulta evidente que dicho Organismo Nacional, sustenta su actuación primeramente en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero de la Carta Magna. Dichos párrafos disponen lo siguiente:

“Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de

¹³⁵ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_003.pdf, p. 4.

la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

De lo anterior, podemos apreciar en el párrafo primero, que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Y en el párrafo segundo, que las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, en el párrafo tercero, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley.

Así, podemos colegir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos toma como fundamento primigenio de su actuación el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero, de la Norma Suprema, es decir, aplica de manera indiscutible el contenido de la Reforma Constitucional de 2011.

También en el párrafo 1 de la cita, se hace mención que se examinaron las evidencias del expediente **CNDH/1/2012/8945/Q**, relacionado con los casos de V1

y V2. Del número de expediente podemos inferir que se trata de un asunto que conoció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que substanció la Primera Visitaduría General, que se inició en el año de 2012, que su número es 8945, y que se trata de una queja.

No se omite mencionar que del párrafo **4 a 11**, se señalan los hechos que dan origen al referido expediente.

A continuación se transcriben de la Recomendación en comento los párrafos 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87 y 88:

81. De conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *“en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez... este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”* y todas aquellas acciones de cualquier naturaleza que se implementen para proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes.

82. De igual forma, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3º, establece que en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos concernientes a los niños, se atenderá su interés superior.

83. En concordancia con lo anterior, el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refiere que las autoridades del Estado tienen el deber no sólo de respetar los derechos humanos de las personas, sino de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

84. En el artículo 19 del propio instrumento internacional no sólo se reconoce el derecho de los niñas, niños y adolescentes a las medidas de protección que deriven de su condición de personas menores de edad, sino también quedó prevista una obligación para el Estado consistente en respetar y garantizar los derechos que se les reconocen en los diversos instrumentos internacionales, encabezados por la Convención sobre los Derechos del Niño antes referida.

85. La CrIDH en el “Caso *Furlán y Familiares vs. Argentina*” ha establecido que el interés superior del niño como “*principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de las niñas y los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades*”. Asimismo, que el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste requiere cuidados especiales, por lo que es preciso ponderar no sólo el requerimiento de medidas particulares, sino también las características propias de la situación en la que se hallen el niño o la niña.

86. Aunado a lo anterior, la “*Observación General número 14*” del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, en sus párrafos 6 y 72 explica la tridimensionalidad conceptual del interés superior de la niñez, ya que debe ser considerado y aplicado como un derecho sustantivo, como un principio jurídico interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento. Esto significa que las autoridades de cualquier Estado están vinculadas al interés superior del niño en las mencionadas acepciones.

87. El multicitado concepto ha sido interpretado por la CrIDH como el desarrollo de niñas, niños y adolescentes y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales “*deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño*”.

88. La CrIDH en el “Caso de las Niñas *Yean y Bosico vs. República Dominicana*” refiere que “*la prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los menores, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos... Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y los derechos de las presuntas víctimas en consideración a su condición*”.¹³⁶

De la transcripción anterior podemos observar que en el párrafo **81**, se hace referencia al artículo 4º de la Constitución Federal, en razón de que indica que “*en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez... Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez*”. En el párrafo **82**, se hace alusión al contenido del artículo 3º, de la Convención sobre

¹³⁶ *Ibidem*, p. 36.

los Derechos del Niño, porque dispone que el interés superior del niño se debe considerar en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas.

En los párrafos **83** y **84**, se alude a los artículos 1.1. y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ya que el primero refiere que las autoridades del Estado tienen el deber no sólo de respetar los Derechos Fundamentales de las personas, sino de garantizar su libre y pleno ejercicio, sin discriminación alguna; en tanto el segundo numeral no sólo reconoce el derecho de los niñas, niños y adolescentes a las medidas de protección que deriven de su condición de personas menores de edad, sino también está prevista una obligación para el Estado consistente en respetar y garantizar los derechos que se les reconocen en los diversos instrumentos internacionales.

En el párrafo **85**, se cita el contenido de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “*Caso Furlán y Familiares vs. Argentina*”, ya que estableció que el interés superior del niño como “*principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de las niñas y los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades*”. También se hace alusión al preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, porque establece que éste requiere cuidados especiales, por lo que es preciso ponderar no sólo el requerimiento de medidas particulares, sino también las características propias de la situación en la que se hallen el niño o la niña.

En el párrafo **86**, se hace referencia al contenido de la “*Observación General número 14*” del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, porque en sus párrafos 6 y 72 explica la tridimensionalidad conceptual del interés superior de la niñez, en razón de que debe ser considerado y aplicado como un derecho sustantivo, como un principio jurídico interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento. Esto significa que las

autoridades de cualquier Estado están vinculadas al interés superior del niño en las mencionadas acepciones. En el párrafo **87**, se dice que el interés superior del niño ha sido interpretado por la Corte Interamericana como el desarrollo de niñas, niños y adolescentes, y el ejercicio pleno de sus derechos *“deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”*.

En el párrafo **88**, se dice que la Corte Interamericana al resolver el *“Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana”* refiere que *“la prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los menores, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos... Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y los derechos de las presuntas víctimas en consideración a su condición”*.

A mayor abundamiento a continuación se transcriben de la Recomendación en comento, lo siguiente:

“114. Los actos de violencia que AR1 y AR2 efectuaron en contra de V1, y que AR2 y AR3 realizaron contra V2, transgredieron sus derechos humanos a la integridad personal, normal desarrollo psicosexual, desarrollo integral infantil, trato digno; a un entorno seguro, afectivo y libre de violencia; al cuidado y protección contra actos u omisiones que puedan afectar su integridad física o psicológica; a recibir servicios de calidad y con calidez, por parte de personal apto, suficiente, y con formación o capacidades desde un enfoque de los derechos de la niñez; a que se adopten medidas de protección contra todo tipo de abuso o violencia, que se encuentran previstos en los **artículos 1º, 4º, párrafos noveno y décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3.A, 3.E, 11.A, 11.B, primer párrafo; 21, primer párrafo, y 21.A, de la entonces vigente Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo del 2000 y abrogada por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014; 8, fracción II, 9 y 11 fracciones I, II y VIII de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre**

de 2011; 2.1, 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 10.3, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 2.1, 3.1, 3.2, 6.2, 19.1, 19.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 1, 5.1, 11.1, 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); 16, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); 1, 2.1, 25.2, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I, VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; los principios 1, 2, 6, 7, 8, 9, primer párrafo, de la Declaración de los Derechos del Niño; que en lo medular reconocen que en todas las decisiones que conciernan a las niñas y los niños, se considere de manera primordial el principio del interés superior de la niñez, las niñas y los niños tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, a que se adopten medidas de protección contra todo tipo de abuso o violencia; a no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes; al respeto a su integridad personal; a desarrollarse física, mental, emocional y socialmente en condiciones de igualdad; así como a recibir servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respeto a sus derechos.

115. En el caso de V1 se transgredió además lo dispuesto en los artículos 3, 4, incisos b), c), e); 7 inciso a) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará); conforme a los cuales toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos; a que se respete su integridad física, psíquica y moral; a la libertad y a la seguridad personales; y a que se respete la dignidad inherente a su persona.”

...

126. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 7, *“Realización de los derechos del niño en la primera infancia”*, emitió criterios programáticos sobre capacitación profesional adecuados al grupo de edad, haciendo hincapié en que una estrategia global a favor de la primera infancia (comprendida entre 0 a los 5 años de edad), debe tener en cuenta la madurez e individualidad de cada niño, en particular las prioridades de desarrollo cambiantes de grupos de edad específicos (por ejemplo, lactantes, niños en sus primeros pasos, niños en edad preescolar y grupos de los primeros años de la enseñanza primaria), y las repercusiones que ello tiene en los criterios programáticos y de calidad. Asimismo, indicó que se debe

“garantizar que las instituciones, servicios y guarderías responsables de la primera infancia se ajusten a criterios de calidad, específicamente en las esferas de la salud y la integridad, y que el personal posea las cualidades psicosociales adecuadas y sea apto, suficientemente numeroso y bien capacitado. La prestación de servicios adaptados a las circunstancias, edad e individualidad de los niños pequeños exige que todo el personal sea capacitado para trabajar con este grupo de edad.”

...

165. Para esta Comisión Nacional se acredita que AR4, AR5 y el personal que emitió la resolución de la Investigación Laboral 1, incurrieron en actos y omisiones que trasgredieron lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo tercero y 4º, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3.1, 3.2, 6.2, 19.1, 19.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 1º, 2º, 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o *“Pacto de San José”*; 16 del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”*; VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; los Principios 8 y 9, primer párrafo de la Declaración de los Derechos del Niño, que establecen que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que las violaciones a los derechos humanos deben ser prevenidas, investigadas, sancionadas y reparadas; que en todas las acciones y decisiones que tomen las autoridades debe prevalecer el interés superior de la niñez; que dichas autoridades deben adoptar todas las medidas de protección que por su condición especial requieran las niñas y los niños, garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño, adoptar medidas administrativas para proteger a los niños contra todo abuso físico o mental, que incluyan procedimientos eficaces de investigación de malos tratos a los niños.

166. Para esta Comisión Nacional, V1 y V2 tienen la calidad de víctimas directas, y Q1 y Q2 son víctimas indirectas, de conformidad en lo dispuesto por los artículos 4 de la Ley General de Víctimas; y los numerales 1 y 2 del apartado A de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 29 de noviembre de 1985.

...

175. Lo anterior evidencia que AR8 y AR9 desatendieron el principio del interés superior de la niñez previsto por los artículos 4º, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y vulneraron lo previsto en el Principio 6, inciso d) de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por la ONU el 29 de noviembre de 1985, que señala el deber de las autoridades de adoptar medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas.

...

178. En su sentencia de 30 de agosto de 2010 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*), relativa al “Caso Fernández Ortega y Otros vs. México”, la CrIDH señaló: “[...] el Tribunal observa con especial preocupación que las autoridades a cargo de la investigación centraron sus esfuerzos en citar a declarar reiteradamente a la señora Fernández Ortega y no en la obtención y aseguramiento de otras pruebas. La Corte destaca que en casos de violencia sexual, la investigación debe intentar evitar en lo posible la revictimización o reexperimentación de la profunda experiencia traumática cada vez que la víctima recuerda o declara sobre lo ocurrido.”¹³⁷

De lo anterior podemos visualizar que en el párrafo **114**, se dice que los actos de violencia que AR1 y AR2 efectuaron en contra de V1, y que AR2 y AR3 realizaron contra V2, transgredieron sus derechos humanos a la integridad personal, normal desarrollo psicosexual, desarrollo integral infantil, trato digno; a un entorno seguro, afectivo y libre de violencia; al cuidado y protección contra actos u omisiones que puedan afectar su integridad física o psicológica; a recibir servicios de calidad y con calidez, por parte de personal apto, suficiente, y con formación o capacidades desde un enfoque de los derechos de la niñez; a que se adopten medidas de protección contra todo tipo de abuso o violencia, los cuales se encuentran previstos, entre otros ordenamiento en los artículos 1º, 4º, párrafos noveno y décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2.1, 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 10.3, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 2.1, 3.1, 3.2, 6.2, 19.1, 19.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 1, 5.1, 11.1, 19 de la Convención

¹³⁷ *Ibidem*, p. 72.

Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); 16, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); 1, 2.1, 25.2, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I, VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; los principios 1, 2, 6, 7, 8, 9, primer párrafo, de la Declaración de los Derechos del Niño; que en lo medular reconocen que en todas las decisiones que conciernan a las niñas y los niños, se considere de manera primordial el principio del interés superior de la niñez, las niñas y los niños tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, a que se adopten medidas de protección contra todo tipo de abuso o violencia; a no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes; al respeto a su integridad personal; a desarrollarse física, mental, emocional y socialmente en condiciones de igualdad; así como a recibir servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respeto a sus derechos.

En el párrafo **115** se hace alusión a lo dispuesto en los artículos 3, 4, incisos b), c), e); 7 inciso a) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará); conforme a los cuales toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre Derechos Humanos; a que se respete su integridad física, psíquica y moral; a la libertad y a la seguridad personales; y a que se respete la dignidad inherente a su persona.”

En el párrafo **126**, se hace alusión a la Observación General No. 7, *dictada* por el Comité de los Derechos del Niño, donde indica que se debe *“garantizar que las instituciones, servicios y guarderías responsables de la primera infancia se ajusten a criterios de calidad, específicamente en las esferas de la salud y la integridad, y que el personal posea las cualidades psicosociales adecuadas y sea apto,*

suficientemente numeroso y bien capacitado. La prestación de servicios adaptados a las circunstancias, edad e individualidad de los niños pequeños exige que todo el personal sea capacitado para trabajar con este grupo de edad.”

En el párrafo **165**, se dice que para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se acredita que AR4, AR5, incurrieron en actos y omisiones que trasgredieron lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo tercero y 4º, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3.1, 3.2, 6.2, 19.1, 19.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 1º, 2º, 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José”; 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”; VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; los Principios 8 y 9, primer párrafo de la Declaración de los Derechos del Niño, que establecen que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que las violaciones a los Derechos Fundamentales deben ser prevenidas, investigadas, sancionadas y reparadas; que en todas las acciones y decisiones que tomen las autoridades debe prevalecer el interés superior de la niñez.

En el párrafo **166**, se señala que V1 y V2 tienen la calidad de víctimas directas, y Q1 y Q2 son víctimas indirectas, de conformidad en lo dispuesto por los artículos 4 de la Ley General de Víctimas; y los numerales 1 y 2 del apartado A de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 29 de noviembre de 1985.

En el párrafo **175**, se dice que AR8 y AR9 desatendieron el principio del interés superior de la niñez previsto por los artículos 4º, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y vulneraron lo previsto en el Principio 6, inciso d) de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por la ONU el 29 de noviembre de 1985, que señala el deber de las autoridades de adoptar medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas.

En el párrafo **178**, se hace referencia a la sentencia de 30 de agosto de 2010, dictada por la Corte Interamericana al resolver el “*Caso Fernández Ortega y Otros vs. México*”, donde indicó “[...] *el Tribunal observa con especial preocupación que las autoridades a cargo de la investigación centraron sus esfuerzos en citar a declarar reiteradamente a la señora Fernández Ortega y no en la obtención y aseguramiento de otras pruebas. La Corte destaca que en casos de violencia sexual, la investigación debe intentar evitar en lo posible la revictimización o reexperimentación de la profunda experiencia traumática cada vez que la víctima recuerda o declara sobre lo ocurrido*”.

Como resulta evidente de lo anterior, la Primera Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hace acorde su actuación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al incluir el contenido normativo de diversos instrumentos internacionales, sentencias emitidas por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, así como opiniones consultivas formuladas por organismos internacionales.

A continuación se citan los puntos recomendatorios para el Director General del Instituto Mexicanos del Seguro Social y para la Procuradora General de la República:

“V. RECOMENDACIONES

A usted, señor Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social:

PRIMERA. Instruir a quien corresponda, a efecto de que se proceda a la reparación integral de los daños ocasionados a V1 y V2 y sus familiares, mediante la compensación que resulte procedente, la atención médica, psicológica y de rehabilitación que sea necesaria para restablecer su salud física y emocional, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Instruir a quien corresponda, a efecto de que se realicen los trámites necesarios para la inscripción de V1, V2, y a quien tenga derecho a ello, al Registro Nacional de Víctimas, previsto en la Ley General de Víctimas.

TERCERA. Instruir a quien corresponda, a efecto de que se hagan las gestiones necesarias para localizar a los familiares de V3 y se proceda a la reparación del daño en los términos señalados en la presente Recomendación.

CUARTA. Instruir a quien corresponda, a efecto de emitir una circular dirigida al personal que realice supervisiones en las guarderías de ese Instituto, a fin de que éstas se lleven a cabo de manera constante y periódica, y se verifique cuidadosamente que el personal que tiene contacto directo con las niñas y niños usuarios, respete y garantice los derechos de los menores de edad, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Instruir a quien corresponda, a efecto de diseñar una base de datos en la que se registren los resultados de las supervisiones del personal que tiene *contacto directo con las niñas y niños usuarios de “La Guardería”, y digitalizar el contenido de las libretas de incidencias o documentos donde consten los resultados de las supervisiones realizadas, a fin de que sean debidamente preservados y resguardados, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.*

SEXTA. Instruir a quien corresponda, a efecto de instalar cámaras de video en puntos *estratégicos en “La Guardería”,* particularmente en las áreas de atención a niñas y niños, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. Instruir a quien corresponda, a efecto de emitir una circular dirigida al *personal que labora en “La Unidad de Medicina Familiar”, a efecto de que de manera inmediata, es decir, sin demora alguna, sean notificados a la autoridad ministerial competente los casos en los que exista la probable comisión de un delito, en especial cuando la víctima*

sea un menor de edad y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. Instruir a quien corresponda, a efecto de establecer una Unidad Especializada para la atención de casos de violencia hacia menores usuarios de guarderías; la cual deberá llevar a cabo las acciones de prevención e identificación de los casos de violencia física, sexual y/o psicológica hacia las niñas y los niños usuarios de guarderías del IMSS, y turnarlos a las instancias competentes para su investigación y determinación de las sanciones que resulten procedentes, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. Instruir a quien corresponda, a efecto de supervisar la aplicación de las Directrices para la Prevención y Detección Oportuna del Maltrato o Abuso a Niñas y Niños de Guarderías IMSS, emitidas por ese Instituto el 22 de octubre de 2015, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA. Instruir a quien corresponda, a efecto de diseñar y llevar a cabo un Programa para prevenir e identificar conductas de connotación sexual en las guarderías de ese Instituto.

DÉCIMO PRIMERA. Instruir a quien corresponda, a efecto de diseñar e impartir un *curso dirigido al personal de “La Guardería”*, en el que se incluya a las oficiales de puericultura, personal de intendencia, mantenimiento, administrativo y directores; así como a niñas y niños usuarios de las guarderías del IMSS y a sus padres, en temas relativos a los derechos de niñas y niños, prevención e identificación de la violencia física, sexual y/o emocional hacia los infantes, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMO SEGUNDA. Instruir a quien corresponda, a efecto de diseñar e impartir un curso dirigido al personal que labora en la Jefatura de Servicios Jurídicos de la Delegación Sur del Distrito Federal del IMSS, en temas relativos a los Derechos Humanos, derechos de niñas y niños y perspectiva de género, en los que se les induzca a garantizar el principio del interés superior de la niñez en el desempeño de sus funciones, y a cumplir lo previsto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y la Convención sobre los Derechos de los Niños; y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMO TERCERA. Instruir a quien corresponda, con la finalidad de que en los procedimientos de selección del personal que sea contratado para laborar en guarderías del IMSS, los candidatos sean

evaluados con cuidado, a fin de que se verifique que cumplan con el perfil idóneo para cuidar, proteger y educar a niños de acuerdo a su edad, a su etapa escolar y su nivel de desarrollo y que cuente con formación en temas relativos a los derechos de los niños; y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

A usted, señora Procuradora General de la República:

PRIMERA. Instruir a quien corresponda, a fin de emitir una Circular dirigida al personal de la FEVIMTRA y de la PGR, en la que se indique que debe colaborar y proporcionar a esta Comisión Nacional la información que le sea requerida para la integración de los expedientes que se tramiten en este Organismo Nacional, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Instruir a quien corresponda, a fin de emitir una Circular dirigida al personal de la FEVIMTRA para que en los casos de violencia sexual, se abstengan de generar victimización secundaria al causar sufrimientos innecesarios a las víctimas, en las diligencias que lleven a cabo para la integración de las averiguaciones previas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Instruir a quien corresponda, a fin de diseñar e impartir un curso, dirigido al personal de la FEVIMTRA, en temas relativos a los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad, en particular de niñas, niños y adolescentes, de las víctimas del delito y la legislación nacional e internacional aplicable, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Instruir a quien corresponda, a fin de que se colabore ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la queja que promueva ante la Visitaduría General de la PGR, para que en el ámbito de su competencia determine la responsabilidad de AR8 y AR9 por los hechos precisados en la presente recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Instruir a quien corresponda, a fin de que se solicite al Juez 1 que el contenido de la presente Recomendación se agregue a la CP 1, siempre y cuando resulte jurídicamente procedente, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

202. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio

de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de **obtener, en términos de lo que establece el artículo 1°, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.**

203. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

204. Con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

205. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, requieran su comparecencia para que expliquen las razones de su negativa.”¹³⁸

Realizamos la transcripción de los puntos recomendatorios, en razón de que nos parece pertinente visualizar los parámetros que fija la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacia las autoridades recomendadas y respecto de otras que pueden intervenir de manera tangencial.

En las recomendaciones específicas formuladas al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, llama la atención lo siguiente:

¹³⁸ *Ibidem*, p. 91.

En la **PRIMERA**, se solicita la reparación integral de los daños ocasionados a V1 y V2 y sus familiares, mediante la compensación que resulte procedente, es decir la compensación económica, así como la atención médica, psicológica y de rehabilitación que sea necesaria para el restablecimiento de su salud física y emocional.

En el caso de la **SEGUNDA** recomendación, se solicita que se inscriba a V1, V2, y a quien tenga derecho a ello, en el Registro Nacional de Víctimas, previsto en la Ley General de Víctimas, es decir ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, instancia gubernamental que controla dicho Registro.

En la **TERCERA**, se solicita localizar a los familiares de V3 y se proceda a la reparación del daño en los términos señalados en la Recomendación.

En la **CUARTA**, se peticiona que se emita una circular dirigida al personal que realice supervisiones en las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a fin de que éstas se lleven a cabo de manera constante y periódica, y se verifique cuidadosamente que el personal que tiene contacto directo con las niñas y niños usuarios, respete y garantice los derechos de los menores de edad.

En la **QUINTA**, se pide diseñar una base de datos en la que se registren los resultados de las supervisiones del personal que tiene contacto directo con las niñas y niños usuarios de *“La Guardería”*, y digitalizar el contenido de las libretas de incidencias o documentos donde consten los resultados de las supervisiones realizadas, a fin de que sean debidamente preservados y resguardados.

En la **SEXTA**, se solicita instalar cámaras de video en puntos estratégicos en *“La Guardería”*, particularmente en las áreas de atención a niñas y niños.

En la **SÉPTIMA**, se recomienda emitir una circular dirigida al personal que labora en *“La Unidad de Medicina Familiar”*, a efecto de que de manera inmediata, sean

notificados a la autoridad ministerial competente los casos en los que exista la probable comisión de un delito, en especial cuando la víctima sea un menor de edad.

En la **OCTAVA**, se solicita establecer una Unidad Especializada para la atención de casos de violencia hacia menores usuarios de guarderías; la cual deberá llevar a cabo las acciones de prevención e identificación de los casos de violencia física, sexual y/o psicológica hacia las niñas y los niños usuarios de guarderías del IMSS, y turnarlos a las instancias competentes para su investigación y determinación de las sanciones que resulten procedentes.

En la **NOVENA**, se peticiona supervisar la aplicación de las Directrices para la Prevención y Detección Oportuna del Maltrato o Abuso a Niñas y Niños de Guarderías IMSS, emitidas por ese Instituto el 22 de octubre de 2015.

En la **DÉCIMA**, se pide diseñar y llevar a cabo un Programa para prevenir e identificar conductas de connotación sexual en las guarderías del IMSS.

En la **DÉCIMO PRIMERA**, se recomienda diseñar e impartir un curso dirigido al personal de “La Guardería”, en el que se incluya a las oficiales de puericultura, personal de intendencia, mantenimiento, administrativo y directores; así como a niñas y niños usuarios de las guarderías del IMSS y a sus padres, en temas relativos a los derechos de niñas y niños, prevención e identificación de la violencia física, sexual y/o emocional hacia los infantes.

En la **DÉCIMO SEGUNDA**, se peticiona diseñar e impartir un curso dirigido al personal que labora en la Jefatura de Servicios Jurídicos de la Delegación Sur del Distrito Federal del IMSS, en temas relativos a los Derechos Humanos, derechos de niñas y niños y perspectiva de género, en los que se les induzca a garantizar el principio del interés superior de la niñez en el desempeño de sus funciones, y a cumplir lo previsto en las leyes en materia infantil señaladas.

En la **DÉCIMO TERCERA**, se pide que en los procedimientos de selección del personal que sea contratado para laborar en guarderías del IMSS, los candidatos sean evaluados con cuidado, a fin de que se verifique que cumplan con el perfil idóneo para cuidar, proteger y educar a niños de acuerdo a su edad, a su etapa escolar y su nivel de desarrollo y que cuente con formación en temas relativos a los derechos de los niños.

En las recomendaciones formuladas a la Procuradora General de la República se solicita lo siguiente:

En la **PRIMERA**, se pide la emisión de una Circular dirigida al personal de la (FEVIMTRA) y de la PGR, en la que se indique que debe colaborar y proporcionar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la información que le sea requerida para la integración de los expedientes que se tramiten en ese Organismo Nacional.

En la **SEGUNDA**, se peticiona la emisión de una Circular dirigida al personal de la FEVIMTRA para que en los casos de violencia sexual, se abstengan de generar victimización secundaria al causar sufrimientos innecesarios a las víctimas, en las diligencias que lleven a cabo para la integración de las averiguaciones previas.

En la **TERCERA**, se pide diseñar e impartir un curso, dirigido al personal de la FEVIMTRA, en temas relativos a los Derechos Humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad, en particular de niñas, niños y adolescentes, de las víctimas del delito y la legislación nacional e internacional aplicable.

En la **CUARTA**, se solicita la colaboración amplia con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la queja que se promueva ante la Visitaduría General de la PGR, para que en el ámbito de su competencia determine la

responsabilidad de AR8 y AR9 por los hechos precisados en la presente recomendación.

En la **QUINTA**, se determina que se solicite al Juez 1 que el contenido de la presente Recomendación se agregue a la Causa Penal 1, siempre y cuando resulte jurídicamente procedente.

Es de destacar que en el párrafo **202** de la Recomendación en comento, se dice que de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate. Nuevamente, observamos que se hace alusión al Contenido de la Reforma Constitucional de 2011.

Tal como se señala en el párrafo **203**, de conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita a las autoridades recomendadas que la respuesta sobre la aceptación de la Recomendación sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

Como se refiere en el párrafo **204**, las autoridades recomendadas deben enviar dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, las pruebas de cumplimiento.

En el párrafo **205**, se señala que cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Carta Magna; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, requieran la comparecencia de las autoridades recomendadas para que expliquen las razones de su negativa.

Finalmente como hemos podido observar en el análisis realizado a la Recomendación 03/2016, el trabajo que viene desarrollando la Primera Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es acorde con el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal reformado en junio de 2011, y esto es de la mayor importancia porque al interior de dicho Organismo Nacional la Primera Visitaduría General es la que marca la pauta en lineamientos y acciones que adoptan las demás Visitadurías Generales, es decir, el Primer Visitador General es la “Mano Derecha” del Presidente del referido Organismo Constitucional Autónomo.

5.3.2. Segunda Visitaduría.

La Segunda Visitaduría General, puede conocer de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, y en particular de aquellas que se presenten por actos u omisiones de autoridades administrativas federales, que se encuentren dentro de su competencia.

A continuación se analizará una Recomendación formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitida en un expediente que se integró por

la Segunda Visitaduría General, con la finalidad de apreciar cómo ha permeado la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al interior de dicha Unidad Administrativa.

Recomendación No. 11/2016, de fecha 21 de marzo de 2016, suscrita por el Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y dirigida al Almirante Vidal Francisco Soberón Sanz, Secretario de Marina.

Esta Recomendación se formuló sobre el caso de la detención arbitraria, desaparición forzada y ejecución arbitraria en agravio de V1, en Anáhuac, Nuevo León.

En dicha recomendación se señala lo siguiente:

“1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo primero, 6, fracciones I, II y III, 15, fracciones II y IV, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los hechos y las evidencias del expediente **CNDH/2/2013/5769/Q, en relación con la queja presentada por Q.**

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y asegurar que su nombre y datos personales no sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, siempre y cuando se dicten previamente las medidas de protección correspondientes.

3. En el presente documento se hace referencia en reiteradas ocasiones a diversas instituciones y dependencias, por lo que a continuación se presenta un cuadro con la lista de acrónimos o

abreviaturas utilizadas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición:

Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Comisión Nacional
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas.	Comisión Estatal
Suprema Corte de Justicia de la Nación.	SCJN
Corte Interamericana de Derechos Humanos.	CrIDH
Secretaría de Marina Armada de México.	SEMAR
Dirección de Derechos Humanos de la SEMAR.	DDH-SEMAR
Secretaría de la Defensa Nacional.	SEDENA
Procuraduría General de la República.	PGR
Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas	PGJ Tamaulipas
Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección de la Procuraduría General de la República.	DGDH-PGR
Ministerio Público de la Federación.	MPF
Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Anáhuac, Nuevo León.	SSP Municipal
Secretaría de Seguridad Pública de Tamaulipas	SSP Tamaulipas
Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León.	PGJ Nuevo León

I. HECHOS.

4. El 7 de agosto de 2013 Q presentó queja en la Comisión Estatal, la cual el mismo día la remitió a la Comisión Nacional para su investigación e integración; en la queja manifestó que el 3 de agosto de 2013 aproximadamente a las 14:00 o 15:00 horas acompañaba a su hijo V1 a la estación de policía de Anáhuac, Nuevo León, en diferentes vehículos, que a una cuadra de la estación de policía observó que tres camionetas de la marina interceptaron a su hijo, lo bajaron de su vehículo y lo subieron a una camioneta mientras el vehículo de V1 se lo llevó AR1. Q agregó que se dirigió al retén de los elementos de la SEMAR que se encuentra a un kilómetro y medio de donde sucedieron los hechos y AR1 le pidió un número telefónico para comunicarse con él; que pasaron dos horas cuando Q recibió una llamada de AR1 quien le dijo nuevamente que no tenían a V1, por lo que volvió al retén de los elementos de la SEMAR, recibiendo AR1 *“...quien me dijo que no tenían a mi hijo y me preguntó si habían sido ellos los que se habían llevado a mi hijo, yo le dije que sí que yo los había visto y él [refiriéndose a AR1] con voz amenazante me dijo que si estaba seguro...”*. Posteriormente Q *“...acudió a las instalaciones de la Policía Municipal, donde me dijeron que ellos no podían hacer nada, que era asunto de los elementos de la marina...”*.

5. En el parte informativo de 13 de agosto de 2013 (sic), suscrito por los policías municipales SP1 y SP2, manifestaron que: *“... siendo las 13:26 horas del día 02 (sic) de agosto del presente año [2012]...”*, en la comunidad de Colombia, municipio de Anáhuac, Estado de Nuevo León V1 acudió a la comandancia de la policía municipal para denunciar a P1 y P2, con motivo de la *“agresión física, amenazas de muerte y allanamiento de morada”* en su agravio; por ello, los oficiales de policía SP1 y SP2 acudieron al destacamento de la SEMAR ubicado en Colombia, municipio de Anáhuac, en Nuevo León, *“para solicitarles*

el apoyo para detener a las dos personas antes mencionadas ya que el denunciante manifestó que a nosotros los oficiales nos superaban en número por tal motivo solicitamos el apoyo de la [SEMAR]...”, a lo que los agentes accedieron a brindar el apoyo saliendo de su base naval en vehículos oficiales.

6. *Agregaron que: “...andando en recorrido se logró ubicar al denunciado [P1] a bordo del [Vehículo 2], el cual se dirigía en dirección a ciudad Anáhuac por lo cual se procedió a marcarle el alto a la altura del puesto de control de la MARINA, logrando la detención de [P1], al cual se le trasladó en la unidad 118 a su domicilio, siendo custodiado por dos elementos de la MARINA para la posible detención de P2”. Sin embargo, en su domicilio no se encontró a nadie, posteriormente AR1 ordenó que el detenido [P1] “fuera trasladado al lugar de su detención y fuera puesto en libertad por no haberse comprobado nada”.*

7. *Refirieron que “...al ir circulando por la avenida principal Av. Juárez al cruce con la calle Urrea, se observó circular al denunciante [V1], a bordo de un [Vehículo 1], por lo que de igual forma fue intervenido (sic) por personal de la marina, momento que el responsable del destacamento y comandante de la marina [AR1] refiere que a partir de ese momento ellos se hacen cargo de la denuncia por lo que el denunciante y el [Vehículo 1] quedan a su disposición”.*

8. *Antes de que los agentes de la SEMAR detuvieran a V1 a bordo del Vehículo 1, Q y su hijo V1 se dirigían en diferentes vehículos hacia la delegación de policía, porque el primero de ellos recibió una llamada de la comandancia municipal de que se presentara en ese lugar, sin embargo, una calle antes de llegar a la delegación, V1 fue interceptado por tres camionetas de la SEMAR, tripulados por entre 10 y 15 marinos, quienes luego de marcarle el alto lo bajaron del Vehículo 1, lo sometieron, lo revisaron y posteriormente lo subieron a una de las camionetas oficiales, llevándose AR1 el Vehículo 1 y lo trasladó a instalaciones de la SEMAR en Anáhuac, Nuevo León.*

9. *Q al observar la detención de V1, acudió a las instalaciones de la SEMAR a donde llevaron a V1, para preguntar por qué lo habían detenido, respondiéndole AR1 que estaban haciendo investigaciones; que se fuera a su casa y posteriormente le informarían, entregándole una tarjeta de presentación con su número telefónico.*

10. *Luego de aproximadamente hora y media regresó a las instalaciones de la base naval para pedir nuevamente información, pero AR1 le dijo que V1 no había sido detenido y que no se encontraba ahí, que solamente detuvieron a P1 y posteriormente lo dejaron en libertad. Ante esto, Q se trasladó nuevamente a la comandancia de policía del poblado de Colombia y a la Agencia del Ministerio Público*

del Estado, ubicada en la cabecera municipal de Anáhuac, donde le dijeron desconocer el paradero de V1 y también le informaron que la SEMAR no había puesto a disposición de esa autoridad a V1 y que fuera a preguntar a los campamentos que tienen en diferentes lugares de la región, a los que acudió, pero en todos ellos negaron tener a V1.

11. El 4 de octubre de 2013, dos meses posteriores a la detención de V1, fueron hallados sus restos en un rancho ubicado a ocho kilómetros de la Base de Operaciones naval en Anáhuac, junto con el Vehículo 1 y documentos personales.

12. Durante el trámite del presente expediente se solicitó información a la SEMAR, SEDENA, PGJ Tamaulipas, PGJ Nuevo León, SSP Tamaulipas, SSP Municipal y PGR.”¹³⁹

En esta primera transcripción de la Recomendación en comento, podemos observar en lo que interesa, en el párrafo 1, lo siguiente: **“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”**, es decir, resulta evidente que dicho Organismo Nacional, sustenta su actuación primeramente en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero de la Carta Magna. Dichos párrafos disponen lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad,

¹³⁹ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_011.pdf, p. 5.

interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

De lo anterior, podemos apreciar en el párrafo primero, que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Y en el párrafo segundo, que las normas relativas a los Derechos Fundamentales se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, en el párrafo tercero, se establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Bienes Jurídicos Fundamentales, en los términos que establezca la ley.

Así, podemos colegir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos toma como fundamento primigenio de su actuación lo dispuesto en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero, de la Norma Suprema, es decir, aplica de manera indiscutible la Reforma Constitucional de 2011.

También en el párrafo 1 de la cita, se hace mención que se examinaron los hechos y las evidencias del expediente **CNDH/2/2013/5769/Q**, relacionado con la queja presentada por Q. Del número de expediente podemos inferir que se trata de un asunto que conoció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que substanció la Segunda Visitaduría General, que se inició en el año de 2013, que su número es 5769, y que se trató de una queja.

No se omite mencionar que del párrafo 4 a 12, se señalan los hechos que dan origen al referido expediente de queja.

A continuación se transcriben de la Recomendación en comento los párrafos 59, 60, 61, 64, 88 y 89:

59. Los derechos a la libertad y seguridad personal se encuentran regulados en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El derecho a la libertad personal *“protege exclusivamente el derecho a la libertad física y cubre los comportamientos corporales que presuponen la presencia física del titular del derecho y que se expresan normalmente en el movimiento físico”*. En este sentido, la libertad física siempre será la regla y su limitación o restricción siempre será la excepción.

60. La seguridad personal debe ser entendida *“como la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria del estado de la libertad física en el que se encuentran las personas. Por ello, la seguridad personal es un concepto que sirve de refuerzo de la libertad personal – entendida como libertad física– pues la primera implica que la segunda sólo pueda ser restringida o limitada en términos de las garantías específicas que reconoce el propio artículo 7 de la Convención Americana, de los numerales 7.2 a 7.7. [Por lo que] cualquier violación de los numerales 2 al 7 del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos deberá implicar, indefectiblemente, la violación al artículo 7.1 del citado instrumento”*.

61. La Convención Americana obliga a que todo control de la privación de la libertad sea siempre por parte de las autoridades judiciales. En México, la restricción válida a la libertad personal, de acuerdo con la Constitución Federal, por regla general, debe estar precedida por una orden de aprehensión librada por un juez. Las dos excepciones son la flagrancia y la urgencia.

...

64. Los artículos 9.1 y 9.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3, 9 y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I y XXV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y los principios 1 y 2 del Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptados por las Naciones Unidas, tutelan el derecho a la libertad personal, prohíben las detenciones arbitrarias y

obligan a que los detenidos conozcan las razones de su detención y los cargos que se les imputan, así como que sean puestos a disposición de la autoridad competente, sin demora alguna.

...

88. Se acreditó que en la detención de V1, no hubo justificación legal para su detención, por lo que su detención ilegal y arbitraria transgredió sus derechos humanos a libertad y seguridad personal, previstos en el artículo 16, párrafo cuarto constitucional. Era obligación de los elementos aprehensores poner a V1 de manera inmediata y sin demora, a disposición de la Representación Social, lo que no ocurrió, violentando además los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prevén los requisitos para que la detención de una persona sea legal.

89. Además de los artículos 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 3 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que prevén que: *“Toda persona tiene derecho a la esa protección de la ley contra tales injerencias o ataques.”* Y que *“los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”.*¹⁴⁰

Derivado de la cita anterior, podemos observar que en el párrafo **59**, se señala que los derechos a la libertad y seguridad personal se encuentran regulados en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El derecho a la libertad personal *“protege exclusivamente el derecho a la libertad física y cubre los comportamientos corporales que presuponen la presencia física del titular del derecho y que se expresan normalmente en el movimiento físico”*. En este sentido, la libertad física siempre será la regla y su limitación o restricción siempre será la excepción. En el párrafo **60**, se menciona el contenido del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en razón de que se define que la seguridad personal debe ser entendida *“como la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria del estado de la libertad física en el que se encuentran las personas.* En párrafo **61**, también señala que la Convención

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 33.

Americana obliga a que todo control de la privación de la libertad sea siempre por parte de las autoridades judiciales.

En el párrafo **64**, se hace referencia a los artículos 9.1 y 9.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3, 9 y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I y XXV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y los principios 1 y 2 del Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptados por las Naciones Unidas, ya que tutelan el derecho a la libertad personal, prohíben las detenciones arbitrarias y obligan a que los detenidos conozcan las razones de su detención y los cargos que se les imputan, así como que sean puestos a disposición de la autoridad competente, sin demora alguna.

En el párrafo **88**, se dice que se acreditó que en la detención de V1, no hubo justificación legal para su detención, por lo que su detención ilegal y arbitraria transgredió sus Derechos Humanos a libertad y seguridad personal, previstos en el artículo 16, párrafo cuarto constitucional, así como los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el párrafo **89**, se hace referencia a los artículos 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 3 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que prevén que: *“Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.”* Y que *“los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”*.

Más adelante en la Recomendación en comento, se señala lo siguiente:

“91. La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, (Convención

de Belém do Pará), decretan de manera coincidente, en sus artículos 2 y II, que los elementos constitutivos del hecho violatorio de la desaparición forzada de personas son: **a)** *“el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad”, b)* *“cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”* y **c)** *“la negativa a reconocer dicha privación de libertad o el ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida”*.

...

105. En la sentencia emitida para el “Caso Anzualdo Castro vs. Perú”, sentencia de 22 de septiembre de 2009 la CrIDH estableció (párrafo 63) que: *“En casos de desaparición forzada, la característica común a todas las etapas de hecho es la denegación de la verdad de lo ocurrido...”*, razón por la cual la CrIDH en el tema de los estándares de las pruebas en los casos de desaparición forzada de personas destacó en su Informe Anual 2014 que: *“La prueba indiciaria o presuntiva resulta de especial importancia cuando se trata de denuncias sobre desaparición forzada, ya que esta forma de violación se caracteriza por procurar la supresión de todo elemento que permita comprobar la detención, el paradero y la suerte de las víctimas”*. En el mismo caso (párrafo 38), asumió que: *“con base en ese tipo de prueba [prueba indiciaria] es posible establecer la responsabilidad internacional de un Estado, así como la atribución de una desaparición forzada a agentes estatales. Al respecto, la Corte se remite a su reiterada jurisprudencia acerca de la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, que resultan de especial importancia cuando se trata de casos sobre desapariciones forzadas, “ya que esta forma de represión se caracteriza por procurar la supresión de todo elemento que permita comprobar el secuestro, el paradero y la suerte de las víctimas”. Son esos criterios los que la Corte tiene en cuenta para la determinación de los hechos y no los criterios señalados por el Estado, que corresponden al derecho penal interno”*.

...

110. En suma, lógica, indiciaria y presuntivamente puede concluirse que AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7 y AR8 vulneraron, en perjuicio de V1, el contenido de los artículos 1, primer, segundo y tercer párrafos, 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, constitucionales; 9, 17.1 y 17.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como I y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1 y 2 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1 y 2 del Código de conducta para

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; I, II y IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; que en términos generales, establecen que los Estados se comprometen a respetar la integridad, libertad y seguridad de las personas, así como a tomar las medidas necesarias para prevenir y erradicar todo acto de desaparición forzada, ya que constituye un ultraje a la dignidad humana que sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa sufrimientos, lo mismo que a su familia.”¹⁴¹

Como podemos apreciar, el párrafo **91**, hace alusión a que la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, (Convención de Belém do Pará), decretan de manera coincidente, en sus artículos 2 y II, que los elementos constitutivos del hecho violatorio de la desaparición forzada de personas son: **a)** *“el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad”*, **b)** *“cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”* y **c)** *“la negativa a reconocer dicha privación de libertad o el ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida”*.

En el párrafo **105**, se alude al contenido de la sentencia de 22 de septiembre de 2009, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “Caso Anzualdo Castro vs. Perú”, donde estableció (párrafo 63) que: *“En casos de desaparición forzada, la característica común a todas las etapas de hecho es la denegación de la verdad de lo ocurrido...”*, razón por la cual este Tribunal en el tema de los estándares de las pruebas en los casos de desaparición forzada de personas destacó en su Informe Anual 2014 que: *“La prueba indiciaria o presuntiva resulta de especial importancia cuando se trata de denuncias sobre desaparición forzada, ya que esta forma de violación se caracteriza por procurar la supresión de todo elemento que permita comprobar la detención, el paradero y la suerte de las víctimas”*. En el mismo caso (párrafo 38), asumió que: *“con base en ese tipo de prueba [prueba indiciaria] es posible establecer la responsabilidad*

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 40.

internacional de un Estado, así como la atribución de una desaparición forzada a agentes estatales.”

En el párrafo **110**, se dice que puede concluirse que AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7 y AR8 vulneraron, en perjuicio de V1, el contenido de los artículos 1, primer, segundo y tercer párrafos, 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, constitucionales; 9, 17.1 y 17.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como I y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1 y 2 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1 y 2 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; I, II y IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Más adelante en el documento en comento se dice lo siguiente:

111. El derecho a la vida constituye un derecho básico y primario del que goza toda persona desde su existencia. Este derecho se encuentra previsto en los artículos 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1.2 y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponen que toda persona tiene derecho a la vida y, por tanto, nadie puede ser privado de ella arbitrariamente. El valor de este derecho es reiterado en la jurisprudencia de la CrIDH, que asentó: *“El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce pleno es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido.”*

112. La violación del derecho a la vida a través de la ejecución arbitraria se produce como consecuencia de *“homicidios perpetrados por agentes del Estado o con su apoyo o tolerancia, incluyendo igualmente los fallecimientos durante la detención o prisión como consecuencia de tortura, malos tratos...”*.

113. Las cinco modalidades de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias según el *Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias* (Protocolo de Minnesota), son a) *“Muerte como consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios*

encargados de hacer cumplir la ley, cuando ese uso no obedece a los criterios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad”; b) “Muerte como consecuencia de un ataque por agentes del Estado en operaciones militares o policiales sin que medie ninguna justificación legal amparada por el derecho internacional”; c) “Muerte de una persona detenida como resultado de condiciones inadecuadas de su privación de la libertad o en circunstancias poco claras que pongan en entredicho el deber de garantía del Estado...” d) **“Muerte como resultado de una desaparición forzada cometida por agentes del Estado, así no aparezca el cuerpo de la víctima o sólo si aparecen algunos de sus restos ...;”** y e) “Muerte como resultado de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes perpetrada por agentes del Estado.” En el caso de los incisos d) y e) se estaría ante el concurso de delitos entre la desaparición forzada y la tortura, y el homicidio.

...

116. Sobre la carga probatoria para la autoridad, el “Protocolo de Minnesota”, establece: “En los supuestos de personas muertas o desaparecidas tras haber sido detenidas o estar bajo custodia de las autoridades, el Tribunal Europeo de derechos humanos mantiene “una fuerte presunción de hechos” en contra del Estado que sólo puede rebatir ofreciendo una “explicación plausible” sobre las causas de la muerte o la desaparición a partir de una investigación efectiva de lo sucedido.”

117. La CrIDH en el “Caso Bulacio vs Argentina”, sentencia de 18 de septiembre de 2013, estimó en su párrafo 126 que: “Quien sea detenido “tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal”. La Corte ha establecido que el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos, lo cual implica, entre otras cosas, que **le corresponde explicar lo que suceda a las personas** que se encuentran bajo su custodia. Las autoridades estatales ejercen un control total sobre la persona que se encuentra sujeta a su custodia. La forma en que se trata a un detenido debe estar sujeta al escrutinio más estricto, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de aquél...”, y en el párrafo 127 que: “La vulnerabilidad del detenido se agrava cuando la detención es ilegal o arbitraria. Entonces la persona se encuentra en completa indefensión, de la que surge un riesgo cierto de que se transgredan otros derechos, como son los correspondientes a la integridad física y al trato digno. **El Estado debe proveer una explicación satisfactoria** sobre lo que ha sucedido a una persona que presentaba condiciones físicas normales cuando se inició su custodia y durante ésta o al término de la misma empeoró...”

...

120. La CrIDH en el “Caso Niños de la Calle (*Villagran Morales y otros*) vs. *Guatemala*”, en la sentencia del 19 de noviembre de 1999, en su párrafo 170, convino en que se debe “*considerar responsable al Estado... si las autoridades son incapaces de demostrar que estos agentes no incurrieron en tales conductas*”. De lo que se desprende que es obligación del Estado demostrar que los hechos que le son atribuidos no son ciertos.

121. La CrIDH en el citado “Caso *Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*”, estipuló, en el párrafo 47 que: “*...las reglas de presunción, por lo general, invierten la carga de la prueba de ciertos hechos a favor de alguna de las partes en el proceso, cuando por ausencia de pruebas concluyentes no se puede llegar a afirmar el hecho que la presunción establece, ello con el fin de alcanzar certeza jurídica en el litigio de un caso sobre los hechos bajo análisis. En el caso de la presunción de muerte por desaparición forzada, la carga de la prueba recae sobre la parte que tenía el presunto control sobre la persona detenida o retenida y la suerte de la misma —generalmente el Estado—, quien tiene que demostrar el hecho contrario que se concluye de dicha presunción...*”.

...

129. El “*Protocolo de Minnesota*” establece que una de las modalidades en la ejecución extrajudicial o arbitraria, es: “*Muerte como resultado de una desaparición forzada cometida por agentes del Estado, así no aparezca el cuerpo de la víctima o sólo si aparecen algunos de sus restos. En esta situación la ejecución concurre con la desaparición forzada en concurso de delitos entre la desaparición y el homicidio*”.

...

132. En el “*Protocolo de Minnesota*” (página 7) se establece que: “*La calificación de ejecución, debe reservarse para los casos de privación de la vida como consecuencia de homicidios perpetrados por orden del Gobierno o con la complicidad o tolerancia de éste, incluyendo igualmente los fallecimientos durante la detención o prisión como consecuencia de tortura, malos tratos o de falta de tratamiento médico o de otro tipo*”.

...

135. La CrIDH, en el “Caso *Masacres de Ituango vs. Colombia*” (párrafos 129 y 130), sostuvo que respecto del derecho a la protección

a la vida, “los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable, así como el deber de impedir que sus agentes, o particulares, atenten contra el mismo. La Corte ha señalado en su jurisprudencia constante que el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva) de todos quienes se encuentren bajo su jurisdicción”.

...

145. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía también lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 1, párrafos tercero y cuarto, 7, fracción II, y 26 de la Ley General de Víctimas y 4 y 8 fracciones I y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública, debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.”¹⁴²

Por lo anterior, podemos observar que en el párrafo **111**, se dice que el derecho a la vida constituye un derecho básico y primario del que goza toda persona, derecho que se encuentra previsto en los artículos 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1.2 y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponen que toda persona tiene derecho a la vida y, por tanto, nadie puede ser privado de ella arbitrariamente. El valor de este derecho es

¹⁴² *Ibidem*, p. 56.

reiterado en la jurisprudencia de la Corte interamericana, que asentó: *“El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce pleno es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido.”* En el párrafo **112**, se dice que la violación del derecho a la vida a través de la ejecución arbitraria se produce como consecuencia de *“homicidios perpetrados por agentes del Estado o con su apoyo o tolerancia, incluyendo igualmente los fallecimientos durante la detención o prisión como consecuencia de tortura, malos tratos...”*.

En el párrafo **113**, se alude a las cinco modalidades de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias según el *Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias* (Protocolo de Minnesota), y que en la especie destaca la modalidad señalada en inciso: *...”d) “Muerte como resultado de una desaparición forzada cometida por agentes del Estado, así no aparezca el cuerpo de la víctima o sólo si aparecen algunos de sus restos ...;”*. En el párrafo **116**, se hace referencia a lo preceptuado en el *“Protocolo de Minnesota”*, respecto de la carga probatoria para la autoridad, dice: *“En los supuestos de personas muertas o desaparecidas tras haber sido detenidas o estar bajo custodia de las autoridades, el Tribunal Europeo de derechos humanos mantiene “una fuerte presunción de hechos” en contra del Estado que sólo puede rebatir ofreciendo una “explicación plausible” sobre las causas de la muerte o la desaparición a partir de una investigación efectiva de lo sucedido.”*

En el párrafo **117**, se hace alusión a la sentencia de 18 de septiembre de 2013, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *“Caso Bulacio vs Argentina”*, donde estimó en su párrafo 126 que: *“Quien sea detenido “tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal”. La Corte ha establecido que el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos, lo cual implica, entre otras cosas, que **le corresponde explicar lo que suceda a las personas que se***

encuentran bajo su custodia. Las autoridades estatales ejercen un control total sobre la persona que se encuentra sujeta a su custodia. La forma en que se trata a un detenido debe estar sujeta al escrutinio más estricto, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de aquél...”. En el párrafo 120, se hace referencia a la sentencia del 19 de noviembre de 1999, dictada por el Tribunal Interamericano en el “Caso Niños de la Calle (Villagran Morales y otros) vs. Guatemala”, en donde señaló en su párrafo 170, que se debe “considerar responsable al Estado... si las autoridades son incapaces de demostrar que estos agentes no incurrieron en tales conductas”. De lo que se desprende que es obligación del Estado demostrar que los hechos que le son atribuidos no son ciertos. En el párrafo 121, se dice que el mismo Tribunal, al resolver el “Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos”, estipuló, en el párrafo 47 que: “... las reglas de presunción, por lo general, invierten la carga de la prueba de ciertos hechos a favor de alguna de las partes en el proceso, cuando por ausencia de pruebas concluyentes no se puede llegar a afirmar el hecho que la presunción establece, ello con el fin de alcanzar certeza jurídica en el litigio de un caso sobre los hechos bajo análisis. En el caso de la presunción de muerte por desaparición forzada, la carga de la prueba recae sobre la parte que tenía el presunto control sobre la persona detenida o retenida y la suerte de la misma —generalmente el Estado—, quien tiene que demostrar el hecho contrario que se concluye de dicha presunción...”.

En los párrafos 129 y 132, se hace referencia nuevamente al “Protocolo de Minnesota”, el cual establece que: “La calificación de ejecución, debe reservarse para los casos de privación de la vida como consecuencia de homicidios perpetrados por orden del Gobierno o con la complicidad o tolerancia de éste, incluyendo igualmente los fallecimientos durante la detención o prisión como consecuencia de tortura, malos tratos o de falta de tratamiento médico o de otro tipo”.

En el párrafo 135, se dice que la Corte Interamericana al resolver el “Caso Masacres de Ituango vs. Colombia” (párrafos 129 y 130), sostuvo que respecto del

derecho a la protección a la vida, “*los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable, así como el deber de impedir que sus agentes, o particulares, atenten contra el mismo. La Corte ha señalado en su jurisprudencia constante que el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva) de todos quienes se encuentren bajo su jurisdicción*”.

En el párrafo **145**, se dice una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación vía el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 1, párrafos tercero y cuarto, 7, fracción II, y 26 de la Ley General de Víctimas y 4 y 8 fracciones I y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los Derechos Humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública, debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus Derechos Fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a las referidas prerrogativas en los términos que establezca la ley.

Como podemos observar, la Segunda Visitaduría General del Organismo Constitucional Autónomo, también hace acorde su actuación con la Reforma

Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al incluir el contenido normativo de diversos instrumentos internacionales y sentencias emitidas por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos.

A continuación se citan los puntos recomendatorios para el Secretario de Marina:

“V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Girar instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se brinde una reparación integral del daño que contemple atención médica y psicológica a los familiares, en calidad de víctimas indirectas, afectados por la detención arbitraria, desaparición forzada y ejecución arbitraria de V1, para restablecer su salud física y mental, así como una compensación y/o indemnización justa tomando en cuenta la gravedad de los hechos conforme a los lineamientos de la Ley General de Víctimas y se remitan a la Comisión Nacional las constancias con que se acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Colaborar ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia por el delito de homicidio de V1 que la Comisión Nacional formule ante la PGR, para que en el ámbito de su competencia inicie averiguación previa en contra de los agentes navales que intervinieron en los hechos que se consignan en esta Recomendación y se remitan a la Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Colaborar en el trámite y seguimiento de la queja que presentará la Comisión Nacional y se inicie procedimiento administrativo de investigación en contra de los agentes navales involucrados en el presente caso ante la Unidad de Inspección y Contraloría General de Marina de la SEMAR, con la finalidad de determinar su responsabilidad en los hechos y se remitan a la Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Se imparta un curso de capacitación en materia de derechos humanos al personal de la Secretaría de Marina, para de que se fortalezca el debido respeto a la población civil en caso de interacción y se eliminen las prácticas de detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas de personas y ejecuciones arbitrarias y se remitan a la Comisión Nacional las constancias con las que se acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Instruir a quien corresponda, para que personal de la SEMAR en sus operativos implemente, de manera regular, el uso de las cámaras fotográficas y de videograbación y de grabación de audio para que cuente con evidencias de que su actuación es respetuosa de los derechos humanos, y se remitan a la Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Tomar las medidas legales y administrativas que correspondan para que el personal de la SEMAR brinde información sobre la situación jurídica de las personas que estén bajo su custodia y se remitan a la Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. Inscribir a los familiares de V1, Q, V2, V4 y V3 en el Registro Nacional de Víctimas y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

157. La presente recomendación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental, tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1, párrafo tercero, Constitucional Federal, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquier otra autoridad competente para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

158. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, le solicito a Usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

159. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se le solicita que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación, se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, de lo contrario, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

160. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que los cite a comparecer a efecto de que explique las razones de su negativa.”¹⁴³

Nos parece interesante hacer la transcripción de los puntos recomendatorios, en razón de que podemos visualizar los parámetros que fija la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacia la autoridad recomendada y respecto de otras que pueden intervenir de manera tangencial.

En las recomendaciones específicas formuladas al Secretario de Marina, llama la atención lo siguiente:

En la **PRIMERA**, se solicita que se brinde una reparación integral del daño que contemple atención médica y psicológica a los familiares, en calidad de víctimas indirectas, afectados por la detención arbitraria, desaparición forzada y ejecución arbitraria de V1, para restablecer su salud física y mental, así como una compensación y/o indemnización justa tomando en cuenta la gravedad de los hechos conforme a los lineamientos de la Ley General de Víctimas.

En la **SEGUNDA**, se peticiona colaborar ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia por el delito de homicidio de V1 que la Comisión Nacional formule ante la PGR, para que inicie averiguación previa en contra de los agentes navales que intervinieron en los hechos que se consignan en esta Recomendación.

En la **TERCERA**, se formula el requerimiento de colaborar en el trámite y seguimiento de la queja que presente la Comisión Nacional y se inicie procedimiento administrativo de investigación en contra de los agentes navales involucrados en el caso ante la Unidad de Inspección y Contraloría General de

¹⁴³ *Ibidem*, p. 62.

Marina de la SEMAR, con la finalidad de determinar su responsabilidad en los hechos.

En la **CUARTA**, se solicita que se imparta un curso de capacitación en materia de derechos humanos al personal de la Secretaría de Marina, para que se fortalezca el debido respeto a la población civil en caso de interacción y se eliminen las prácticas de detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas de personas y ejecuciones arbitrarias.

En la **QUINTA**, se peticiona que el personal de la Secretaría de Marina en sus operativos implemente, de manera regular, el uso de las cámaras fotográficas y de videograbación y de grabación de audio para que cuente con evidencias de que su actuación es respetuosa de los Derechos Humanos.

En la **SEXTA**, se solicita que se tomen las medidas legales y administrativas pertinentes para que el personal de la SEMAR brinde información sobre la situación jurídica de las personas que estén bajo su custodia.

En la **SÉPTIMA**, se pide inscribir a los familiares de V1, Q, V2, V4 y V3 en el Registro Nacional de Víctimas, en este caso ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas por ser la instancia gubernamental que se encarga de dicho Registro.

Es importante destacar que en el párrafo **157** de la Recomendación en comento, se dice que de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades

competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate. Así, observamos que se hace alusión al Contenido de la Reforma Constitucional de 2011.

Tal como se señala en el párrafo **158**, de conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se solicita a la autoridad recomendada que la respuesta sobre la aceptación de la Recomendación sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

Como se refiere en el párrafo **159**, la autoridad recomendada debe enviar dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, las pruebas de cumplimiento.

En el párrafo **160**, se señala que cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Carta Magna; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, requieran la comparecencia de las autoridades recomendadas para que expliquen las razones de su negativa.

Finalmente como hemos podido observar en el análisis realizado a la Recomendación 11/2016, el trabajo que viene desarrollando la Segunda Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es acorde con el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal reformado en junio de 2011.

5.3.3. Tercera Visitaduría.

La Tercera Visitaduría General, puede conocer de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, y en particular de aquellas relacionadas con personas privadas de la libertad en centros penitenciarios federales; también elabora anualmente un diagnóstico sobre la situación del respeto de los Derechos Humanos en el sistema de reinserción social del país y realiza visitas *in situ* a lugares de detención e internamiento con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

A continuación se analizará una Recomendación formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitida en un expediente que se substanció por la Tercera Visitaduría General, con la finalidad de apreciar cómo ha permeado la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al interior de dicha Unidad Administrativa.

Recomendación No. 13/2016, de fecha 28 de marzo de 2016, suscrita por el Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dirigida al Lic. Renato Sales Heredia, Comisionado Nacional de Seguridad.

Esta Recomendación se formuló sobre el caso de violación al derecho a la protección de la salud de 17 víctimas en particular y de la población penitenciaria en general, del Centro Federal de Readaptación Social 4, en Tepic, Nayarit.

En dicha recomendación se señala lo siguiente:

“1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo, tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo primero; 6º, fracciones I, II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV, 41, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128,

129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente de queja 1. CNDH/3/2014/7027/Q y sus acumulados 2. CNDH/3/2015/1956/Q, 3. CNDH/3/2015/3397/Q, 4. CNDH/3/2015/3460/Q, 5. CNDH/3/2015/3923/Q, 6. CNDH/3/2015/3933/Q, 7. CNDH/3/2015/4785/Q, 8. CNDH/3/2015/4800/Q, 9. CNDH/3/2015/5031/Q, 10. CNDH/3/2015/5314/Q, 11. CNDH/3/2015/5317/Q y 12. CNDH/3/2015/5423/Q, relacionados con el servicio médico que se brinda a los internos del Centro Federal de Readaptación Social No. 4, en Tepic, Nayarit. (CEFERESO 4).

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que su nombre y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147, de su Reglamento Interno. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, previo el compromiso de que dicten las medidas de protección de los datos correspondientes, y visto los siguientes:

I. HECHOS.

3. El 16 de octubre de 2014, se radicó el expediente CNDH/3/2014/7027/Q, con motivo de la queja que presentó Q1, en favor de V1, interno en el CEFERESO 4, que, en síntesis, asentó la inoportuna, falta e inadecuada atención proporcionada por el servicio médico en virtud de sufrir secuelas de cáncer de hígado, presentando sangrado de nariz y oído derecho, fiebre, así como dolor intenso en todo el cuerpo; sin que el personal médico le proporcione la atención ni los medicamentos correspondientes, a pesar de haberlos solicitado en varias ocasiones.

4. Esta Comisión Nacional recibió 11 quejas más sobre la inapropiada, escasa o nula atención médica que reciben los internos del CEFERESO 4, por lo que acordó la apertura de los expedientes de queja 2. CNDH/3/2015/1956/Q, 3. CNDH/3/2015/3397/Q, 4. CNDH/3/2015/3460/Q, 5. CNDH/3/2015/3923/Q, 6. CNDH/3/2015/3933/Q, 7. CNDH/3/2015/4785/Q, 8. CNDH/3/2015/4800/Q, 9. CNDH/3/2015/5031/Q, 10. CNDH/3/2015/5314/Q, 11. CNDH/3/2015/5317/Q y 12. CNDH/3/2015/5423/Q; que fueron acumulados al primer expediente, conforme al artículo 85 del Reglamento Interno de este Organismo

Nacional, pues se refieren a los mismos actos u omisiones atribuibles a la misma autoridad señalada como responsable.”¹⁴⁴

En esta primera transcripción de la Recomendación en comentario, podemos observar en lo que interesa, en el párrafo 1, lo siguiente: “**La Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...**”, es decir, resulta evidente que dicho Organismo Nacional, sustenta su actuación primeramente en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero de la Carta Magna. Dichos párrafos disponen lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

De lo anterior, podemos apreciar en el párrafo primero, que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

¹⁴⁴ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_013.pdf, p. 2.

Y en el párrafo segundo, que las normas relativas a los Derechos Fundamentales se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, en el párrafo tercero, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a dichas prerrogativas, en los términos que establezca la ley.

Así, podemos colegir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos toma como fundamento primigenio de su actuación el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero, de la Norma Suprema, es decir, aplica de manera indiscutible la Reforma Constitucional de 2011.

También en el párrafo 1 de la cita, se hace mención que se examinaron los elementos contenidos en el expediente de queja **CNDH/3/2014/7027/Q** y sus 11 expedientes acumulados, relacionados con el servicio médico que se brinda a los internos del Centro Federal de Readaptación Social No. 4, en Tepic, Nayarit. (CEFERESO 4). Del número de expediente podemos inferir que se trata de un asunto que conoció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que substanció la Tercera Visitaduría General, que se inició en el año de 2014, que su número es 7027, y que se trató de una queja.

No se omite mencionar que en los párrafos 3 y 4, se señalan los hechos que dan origen al referido expediente de queja.

A continuación se transcriben de la Recomendación en comento los párrafos 25, 26, 27, 30, 34, 35, 36, 42, 43, 44, 45, 46, 53, 54, 58 y 59:

25. La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que el Estado se encuentra en una posición especial de garante respecto de las personas privadas de libertad⁶, porque las autoridades ejercen un control total sobre éstas, por lo cual deben adoptar todas aquéllas medidas que favorezcan el mantenimiento de un clima de respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad entre sí.

26. El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4º, párrafo cuarto constitucional debe ser entendido como la posibilidad de las personas de disfrutar de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar su bienestar físico, mental y social; por lo tanto, el Estado debe satisfacer eficaz y oportunamente las necesidades de quienes requieren de servicios para proteger, promover y restablecer la salud, y en el caso de las personas privadas de la libertad el acceso a la salud forma parte de los medios para lograr la reinserción social, en términos del artículo 18 constitucional.

27. Las personas privadas de libertad se encuentran en una posición de subordinación frente al Estado, del que dependen jurídicamente y para la satisfacción de todas sus necesidades; por ello adquiere un nivel especial de responsabilidad y se constituye en garante de sus derechos fundamentales, en particular a la vida e integridad personal de donde se deriva su deber de salvaguardar la salud de los internos, brindándoles la asistencia médica que requieran.

...

30. Al respecto, la Regla 25.2, de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (*“Reglas Mandela”*), menciona que: *“El servicio de atención sanitaria constará de un equipo interdisciplinar con suficiente personal calificado que actúe con plena independencia clínica y posea suficientes conocimientos especializados en psicología y psiquiatría.”*; sin embargo, dicho establecimiento no cuenta con tales especialistas.

...

34. La Regla 30, de las *“Reglas Mandela”* señala que *“Un médico u otro profesional de la salud competente, esté o no a las órdenes del médico, deberá ver a cada recluso, hablar con él y examinarlo tan pronto como sea posible tras su ingreso y, posteriormente, tan a menudo como sea necesario”*; situación que sólo aconteció cuando las víctimas ingresaron como internos y que dicho seguimiento y atención fue deficiente e inoportuna, vulnerando el derecho a la protección de la salud.

35. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) considera que existen dos factores fundamentales que se sitúan en la base de las deficiencias en las condiciones de salud de los centros de privación de libertad de la región: la falta de medidas preventivas; y la sobrepoblación y el hacinamiento. *“Cuando se tratan debidamente estos dos aspectos de la gestión penitenciaria, es posible hacer un uso mucho más racional y eficiente de los servicios de salud disponibles”*.

36. *“Con respecto al primer punto, la CIDH subraya que debe darse atención prioritaria a las condiciones estructurales, sanitarias y de higiene de los centros de privación de libertad; que estos establecimientos cuenten con suficientes entradas de aire y luz natural; que se provea a los reclusos alimentos y agua potable en cantidad y calidad suficientes; que se realicen exámenes médicos iniciales adecuados a los reclusos; y que se dé tratamiento adecuado a aquellos que ingresan con enfermedades contagiosas. Asimismo, que se haga énfasis en la implementación de programas de educación y promoción en salud; capacitación del personal; inmunización, prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas, endémicas y de otras índoles; y en la distribución de condones y lubricantes, entre otras medidas similares, incluso, las condiciones mismas de las celdas destinadas al aislamiento de reclusos como castigo disciplinario deben ser evaluadas por las autoridades médicas, como medida para prevenir alteraciones psicofísicas e incluso casos de suicidios”*.

...

42. El artículo 6 del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la ONU, dice que éstos deben asegurar *“la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise”*.

43. En el caso que nos ocupa, no se observó lo dispuesto en el Principio 1, del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de la ONU, el cual decreta *“Toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”*, adinmiculado con el Principio 3 que dicta *“No se restringirá o menoscabará ninguno de los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres”*.

44. Así también, el Principio X, de los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos, dispone que *“Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole (...) El Estado deberá garantizar que los servicios de salud proporcionados en los lugares de privación de libertad funcionen en estrecha coordinación con el sistema de salud pública, de manera que las políticas y prácticas de salud pública sean incorporadas en los lugares de privación de libertad”*

45. En el *“Caso Neira Alegría y otros vs. Perú”*, sentencia de 19 de enero de 1995, párrafo 60, la Corte Interamericana, argumentó, lo siguiente *“En los términos del artículo 5.2 de la Convención toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos”*.

46. En el *“Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay”*, sentencia de 2 de septiembre de 2004, párrafos 152 y 153, estableció *“...el Estado se encuentra en una posición especial de garante (...) De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna. Ante esta relación e interacción especial de sujeción entre el interno y el Estado, este último debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos(...)De no ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo que no es posible aceptar.”*

...

53. La responsabilidad del médico de una prisión para con sus pacientes tiene una importancia particular, puesto que una buena salud mental y física pueden mejorar la capacidad de los internos para su rehabilitación y reinserción. Así, la Regla 62, de las mencionadas

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, establece que *“Los servicios médicos del establecimiento se esforzarán por descubrir y deberán tratar todas las deficiencias o enfermedades físicas o mentales que constituyen un obstáculo para la readaptación del recluso. Para lograr este fin deberá aplicarse cualquier tratamiento médico, quirúrgico y psiquiátrico que se juzgue necesario”*.

54. El Principio 24 de los “Conjuntos de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de la ONU dispone que: *“Se ofrecerá a toda persona detenida o presa un examen médico apropiado con la menor dilación posible después de su ingreso en el lugar de detención o prisión y, posteriormente, esas personas recibirán atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario. Esa atención y ese tratamiento serán gratuitos”*. Por lo que esta Comisión Nacional considera que las necesidades propias de la privación de libertad, la salud y el bienestar de los reclusos deben ser debidamente asegurados mediante, entre otras cosas, la provisión de atención médica necesaria; y en el presente caso la falta de atención médica adecuada puede llegar a constituir una forma de tratamiento violatorio al derecho a la integridad personal.

...

58. La salud de los presos tiene que ser una prioridad en el trato en la institución penitenciaria; el nivel de cuidado de salud y de medicamentos debe ser equivalente al de la comunidad externa. Es responsabilidad del gobierno con la gente privada de su libertad y, por lo tanto, totalmente dependiente de la autoridad estatal, según la Regla 57 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, el encarcelamiento es aflictivo por su naturaleza misma y no debe ser agravado ya que forma parte de la reparación en favor de la sociedad y la víctima del delito y, que es la consecuencia del actuar delictivo de quién la compurga; pero la reclusión debe ejecutarse dentro del marco normativo nacional e internacional de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, puesto que la reinserción social es una labor fundamental del Estado mexicano, por lo que toda actuación de las autoridades que tienen asignada esa tarea deben velar por el trato a los internos con estricto apego a nuestro sistema jurídico, de conformidad con el artículo 1º constitucional.

59. Las conductas señaladas transgreden los artículos 12.1 y 12.2, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10.1 y 10.2, inciso b), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *“(Pacto de San José)”*, en los cuales se reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y se establece la obligación

de los Estados parte a adoptar las medidas para asegurar la efectividad de ese derecho.”¹⁴⁵

Derivado de la transcripción anterior, podemos observar que en el párrafo **25**, se dice que la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que el Estado se encuentra en una posición especial de garante respecto de las personas privadas de libertad, porque las autoridades ejercen un control absoluto sobre éstas, por lo cual deben adoptar todas aquéllas medidas que favorezcan el mantenimiento de un clima de respeto de los Derechos Fundamentales de las personas privadas de libertad entre sí. En el párrafo **26**, se dice que el derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4º, párrafo cuarto constitucional debe ser entendido como la posibilidad de las personas de disfrutar de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar su bienestar físico, mental y social; por lo tanto, el Estado debe satisfacer eficaz y oportunamente las necesidades de quienes requieren de servicios para proteger, promover y restablecer la salud, y en el caso de las personas privadas de la libertad el acceso a la salud forma parte de los medios para lograr la reinserción social, en términos del artículo 18 constitucional. En el párrafo **27**, se señala que las personas privadas de libertad se encuentran en una posición de subordinación frente al Estado, del que dependen jurídicamente y para la satisfacción de todas sus necesidades; por ello adquiere un nivel especial de responsabilidad y se constituye en garante de sus Bienes Jurídicos Fundamentales, en particular a la vida e integridad personal de donde se deriva su deber de salvaguardar la salud de los internos, brindándoles la asistencia médica que requieran.

En los párrafos **30** y **34**, se hace referencia a la Regla 25.2, de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (*“Reglas Mandela”*), la cual menciona que: *“El servicio de atención sanitaria constará de un equipo interdisciplinar con suficiente personal calificado que actúe con plena independencia clínica y posea suficientes conocimientos especializados en psicología y psiquiatría.”*. También se menciona la Regla 30, misma que señala

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 28.

que *“Un médico u otro profesional de la salud competente, esté o no a las órdenes del médico, deberá ver a cada recluso, hablar con él y examinarlo tan pronto como sea posible tras su ingreso y, posteriormente, tan a menudo como sea necesario”*.

En los párrafos **35** y **36**, se hace referencia a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que existen dos factores fundamentales que se sitúan en la base de las deficiencias en las condiciones de salud de los centros de privación de libertad de la región: la falta de medidas preventivas; y la sobrepoblación y el hacinamiento. También dicha Comisión señala que *“... debe darse atención prioritaria a las condiciones estructurales, sanitarias y de higiene de los centros de privación de libertad; que estos establecimientos cuenten con suficientes entradas de aire y luz natural; que se provea a los reclusos alimentos y agua potable en cantidad y calidad suficientes; que se realicen exámenes médicos iniciales adecuados a los reclusos; y que se dé tratamiento adecuado a aquellos que ingresan con enfermedades contagiosas. Asimismo, que se haga énfasis en la implementación de programas de educación y promoción en salud; capacitación del personal; inmunización, prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas, endémicas y de otras índoles; y en la distribución de condones y lubricantes, entre otras medidas similares, incluso, las condiciones mismas de las celdas destinadas al aislamiento de reclusos como castigo disciplinario deben ser evaluadas por las autoridades médicas, como medida para prevenir alteraciones psicofísicas e incluso casos de suicidios”*.

En el párrafo **42**, se hace referencia al artículo 6 del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la ONU, que dispone que éstos deben asegurar *“la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise”*. En el párrafo **43**, se alude a que en el presente caso no se observó lo dispuesto en el Principio 1, del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de la ONU, el cual decreta que *“Toda persona sometida a cualquier forma*

de detención o prisión será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”, administrado con el Principio 3 que dicta “No se restringirá o menoscabará ninguno de los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres”.

En el párrafo **44**, se hace referencia al Principio X, de los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que dispone que *“Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole (...) El Estado deberá garantizar que los servicios de salud proporcionados en los lugares de privación de libertad funcionen en estrecha coordinación con el sistema de salud pública, de manera que las políticas y prácticas de salud pública sean incorporadas en los lugares de privación de libertad”.*

En el párrafo **45**, se alude a la sentencia de 19 de enero de 1995, dictada por la Corte Interamericana en el “Caso *Neira Alegría y otros vs. Perú*”, la cual argumentó que *“En los términos del artículo 5.2 de la Convención toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos”.* En el párrafo **46**, se cita el contenido de la sentencia de 2 de septiembre de 2004, dictada por el Tribunal Interamericano en el “Caso *Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay*”, donde estableció que *“... el Estado se encuentra en una*

posición especial de garante (...) De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna. Ante esta relación e interacción especial de sujeción entre el interno y el Estado, este último debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos(...)De no ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo que no es posible aceptar.”

En el párrafo **53**, se señala que la responsabilidad del médico de una prisión para con sus pacientes tiene una importancia particular, puesto que una buena salud mental y física pueden mejorar la capacidad de los internos para su rehabilitación y reinserción. Así, la Regla 62, de las mencionadas Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, establece que *“Los servicios médicos del establecimiento se esforzarán por descubrir y deberán tratar todas las deficiencias o enfermedades físicas o mentales que constituyen un obstáculo para la readaptación del recluso. Para lograr este fin deberá aplicarse cualquier tratamiento médico, quirúrgico y psiquiátrico que se juzgue necesario”*. En el párrafo **54**, se menciona que el Principio 24 del “Conjuntos de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de la ONU dispone que: *“Se ofrecerá a toda persona detenida o presa un examen médico apropiado con la menor dilación posible después de su ingreso en el lugar de detención o prisión y, posteriormente, esas personas recibirán atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario. Esa atención y ese tratamiento serán gratuitos”*. En el párrafo **58**, se dice que la salud de los presos tiene que ser una prioridad en el trato en la institución penitenciaria; el nivel de cuidado de salud y de medicamentos debe ser equivalente al de la comunidad externa. Es

responsabilidad del gobierno con la gente privada de su libertad y, por lo tanto, totalmente dependiente de la autoridad estatal, según la Regla 57 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, el encarcelamiento es aflictivo por su naturaleza misma y no debe ser agravado ya que forma parte de la reparación en favor de la sociedad y la víctima del delito y, que es la consecuencia del actuar delictivo de quién la compurga; pero la reclusión debe ejecutarse dentro del marco normativo nacional e internacional de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, puesto que la reinserción social es una labor fundamental del Estado mexicano, por lo que toda actuación de las autoridades que tienen asignada esa tarea deben velar por el trato a los internos con estricto apego a nuestro sistema jurídico, de conformidad con el artículo 1º constitucional.

En el párrafo **59**, se dice que las conductas señaladas transgreden los artículos 12.1 y 12.2, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10.1 y 10.2, inciso b), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “(*Pacto de San José*)”, en los cuales se reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y se establece la obligación de los Estados parte a adoptar las medidas para asegurar la efectividad de ese derecho.

Más adelante en el documento de referencia se señala lo siguiente:

“65. La falta del personal médico en el CEFERESO 4 implica responsabilidad institucional, pues no se garantiza una debida y oportuna atención médica, ni la capacidad de atención de casos urgentes, incumpléndose así con la obligación primordial de salvaguardar el bienestar y la vida de los internos-pacientes, prevista en los numerales 27, fracción III y 33, de la Ley General de Salud, y 8, del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica, los cuales indican *“La atención médica integral, que comprende actividades preventivas, curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias”*. Así, la insuficiencia trae como consecuencia la omisión, negligencia y deficiencia de los servicios preventivos, curativos y de rehabilitación,

por lo que esta Comisión Nacional recomienda se establezcan guardias calendarizadas con programas operativos del servicio médico correspondiente y se incluyan la frecuencia y horario de visitas al área de estancias de los internos, que deban realizar los galenos adscritos al CEFERESO 4 y se supervise su cumplimiento por parte de las autoridades superiores.

66. Para asegurar que las personas disfruten del más alto nivel de salud, el Estado tiene la obligación de otorgar un servicio médico de calidad y de adoptar para ello, las medidas necesarias para la plena efectividad de ese derecho. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.1, de la Convención Americana sobre derechos humanos; XI, de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre¹⁷, 12.1 y 12.2, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuales son acordes con el multicitado artículo 4, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

74. En el ámbito internacional, el principio 15 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional a interponer recursos y obtener reparaciones”, ordena que: *“Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”*.

...

76. Conforme al criterio del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos, *“la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido”*. Por ello, la reparación comprende diversos *“modos específicos”* de reparar que *“varían según la lesión producida”*. También sentó el parecer que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas...”*¹⁴⁶

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 34.

Como podemos advertir del contenido de la cita anterior, en el párrafo **65**, se hace referencia a que la falta del personal médico en el CEFERESO 4 implica responsabilidad institucional, pues no se garantiza una debida y oportuna atención médica, ni la capacidad de atención de casos urgentes, incumpléndose así con la obligación primordial de salvaguardar el bienestar y la vida de los internos-pacientes, prevista en los numerales 27, fracción III y 33, de la Ley General de Salud, y 8, del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica.

En el párrafo **66**, se dice que para asegurar que las personas disfruten del más alto nivel de salud, el Estado tiene la obligación de otorgar un servicio médico de calidad y de adoptar para ello, las medidas necesarias para la plena efectividad de ese derecho. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.1, de la Convención Americana sobre derechos humanos; XI, de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre; 17, 12.1 y 12.2, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuales son acordes con el multicitado artículo 4, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el párrafo **74**, se cita el principio 15 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional a interponer recursos y obtener reparaciones”, ordena que: *“Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”*. En el párrafo **76**, se hace alusión al criterio del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos, consistente en que *“la reparación es un término genérico que*

comprende las diferentes maneras como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido”. Por ello, la reparación comprende diversos “modos específicos” de reparar que “varían según la lesión producida”. También sentó el parámetro de que “las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas...”

Como podemos observar, la Tercera Visitaduría General del Organismo Constitucional Autónomo, hace acorde su actuación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al incluir el contenido normativo de diversos instrumentos internacionales, sentencias emitidas por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, así como criterios emitidos por organismos internacionales.

Los puntos recomendatorios formulados al Comisionado Nacional de Seguridad, son los siguientes:

“V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Se instruya a quien corresponda, a efecto de que de inmediato se brinde atención médica integral para determinar el tratamiento y proporcionen medicamentos para atender los padecimientos de todas las víctimas, así como al resto de la población penitenciaria del CEFERESO 4, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se giren instrucciones a quien corresponda a efecto que la Dirección General de Administración del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, realice las gestiones administrativas necesarias ante la Oficialía Mayor de la Secretaría de Gobernación, para que se cubra las vacantes del personal del área médica, y se dote de equipo, instrumentos y medicamentos al CEFERESO 4 para brindar servicios a la población en general que promuevan, protejan y restauren su salud, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se brinde capacitación constante y periódica al personal del área médica del CEFERESO 4, con el objeto de que se atiendan con toda oportunidad los casos médicos de urgencia y se garantice el

irrestricto respeto a los derechos humanos; y se implementen programas de promoción y educación a la salud, y se remitan a este Organismo Nacional, las pruebas que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Se giren instrucciones a quien corresponda, a efecto de que en el programa operativo o protocolos de actuación del servicio médico del CEFERESO 4, se incluya la obligatoriedad para llevar a cabo un esquema permanente de visitas al área de estancias de los internos, en el que se prevea la frecuencia y horarios en que deban realizarse y se supervise su cumplimiento por parte de las autoridades superiores, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Instruya a quien corresponda, para que la capacidad de las estancias sean acordes al número de internos para el que están diseñadas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Se colabore con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el inicio de la queja que se promueva ante el Órgano Interno de Control del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, en virtud de las consideraciones vertidas en esta Recomendación respecto al incumplimiento de la atención y seguimiento por parte del personal del área médica, directivo del CEFERESO 4 y en oficinas centrales y quien resulte responsable del CEFERESO 4, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que sean solicitadas.

80. La presente Recomendación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, aplique las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

81. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos les solicito a ustedes, que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

82. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se les solicita que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

83. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como las Legislaturas de las entidades federativas, su comparecencia para que justifiquen su negativa.”¹⁴⁷

También en esta Recomendación, nos parece conveniente hacer la transcripción de los puntos recomendatorios, en razón de que podemos visualizar los parámetros que fija la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacia la autoridad recomendada y respecto de otras que pueden intervenir de manera tangencial.

En las recomendaciones formuladas al Comisionado Nacional de Seguridad, llama la atención lo siguiente:

En la **PRIMERA**, se solicita que de manera inmediata se brinde atención médica integral para determinar el tratamiento y proporcionen medicamentos para atender los padecimientos de todas las víctimas, así como al resto de la población penitenciaria del CEFERESO 4.

En la **SEGUNDA**, se peticiona que la Dirección General de Administración del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, realice las gestiones administrativas necesarias ante la Oficialía Mayor de la Secretaría de Gobernación, para que se cubran las vacantes del personal del área médica, y

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 38.

se dote de equipo, instrumentos y medicamentos al CEFERESO 4 para brindar servicios a la población en general que promuevan, protejan y restauren su salud.

En la **TERCERA**, se determina que se brinde capacitación constante y periódica al personal del área médica del CEFERESO 4, con el objeto de que se atiendan con toda oportunidad los casos médicos de urgencia y se garantice el irrestricto respeto a los Derechos Humanos; y se implementen programas de promoción y educación a la salud.

En la **CUARTA**, se solicita que en el programa operativo o protocolos de actuación del servicio médico del CEFERESO 4, se incluya la obligatoriedad para llevar a cabo un esquema permanente de visitas al área de estancias de los internos, en el que se prevea la frecuencia y horarios en que deban realizarse y se supervise su cumplimiento por parte de las autoridades superiores.

En la **QUINTA**, Se peticiona que la capacidad de las estancias sean acordes al número de internos para el que están diseñadas.

En la **SEXTA**, se pide que se colabore con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el inicio de la queja que se promueva ante el Órgano Interno de Control del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, en virtud de las consideraciones vertidas en esta Recomendación respecto al incumplimiento de la atención y seguimiento por parte del personal del área médica, directivo del CEFERESO 4 y en oficinas centrales y quien resulte responsable del CEFERESO 4.

Es importante destacar que en el párrafo **80** de la Recomendación en comento, se dice que de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las

facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate. Así, observamos que se hace alusión al Contenido de la Reforma Constitucional de 2011.

Tal como se señala en el párrafo **81**, de conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se solicita a la autoridad recomendada que la respuesta sobre la aceptación de la Recomendación sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

Como se refiere en el párrafo **82**, la autoridad recomendada debe enviar dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, las pruebas de cumplimiento.

En el párrafo **83**, se señala que cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Carta Magna; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, requieran la comparecencia de las autoridades recomendadas para que expliquen las razones de su negativa.

Finalmente como hemos podido observar en el análisis realizado a la Recomendación 13/2016, el trabajo que viene desarrollando la Tercera Visitaduría

General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es acorde con el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal reformado en junio de 2011.

5.3.4. Cuarta Visitaduría.

La Cuarta Visitaduría General puede conocer de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, así como de aquellas relacionadas con los siguientes programas:

- Programa de Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas;
- Programa de Gestión de Beneficios de Libertad Anticipada para Indígenas, y
- Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

A continuación se analizará una Recomendación formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitida en un expediente que se substanció por la Cuarta Visitaduría General, con la finalidad de apreciar cómo ha permeado la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al interior de dicha Unidad Administrativa.

Recomendación No. 18/2016, de fecha 29 de abril de 2016, suscrita por el Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y dirigida al Mtro. Mikel Andoni Arriola Peñalosa, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social y al Lic. Manuel Velasco Coello, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas.

Esta Recomendación se formuló sobre el caso de los menores de edad vacunados en la entonces Unidad Médica Rural “La Pimienta”, en el Municipio de Simojovel, Chiapas.

En dicha recomendación se señala lo siguiente:

“1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/4/2015/3215/Q, relacionado con el caso de los menores de edad vacunados en la Unidad Médica Rural de “La Pimienta”, en Simojovel, Estado de Chiapas.**

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno. La información sólo se hará del conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, quienes tendrán el compromiso de dictar las medidas de protección correspondientes.

3. A fin de facilitar la lectura de la presente Recomendación se utilizan las siguientes abreviaturas:

CENSIA. Centro para la Salud de la Infancia y la Adolescencia.

Centro Médico Chiapas. Centro Médico Chiapas Nos Une “Dr. Gilberto Gómez Maza”, dependiente de la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas.

Centro de Salud Simojovel. Centro de Salud con Hospitalización de Simojovel, perteneciente a la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas.

COFEPRIS. Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios.

IMSS-Bochil. Hospital Rural de Bochil perteneciente al IMSS.

IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social.

PGJE. Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas.

PGR. Procuraduría General de la República.

UMR-La Pimienta. La entonces Unidad Médica Rural “La Pimienta” de Simojovel del Programa IMSS-Prospera.

I. HECHOS.

4. El 9 de mayo de 2015, en el medio de comunicación 1, fue publicada la nota con el título “*Mueren dos bebés tras ser vacunados en IMSS de Chiapas; 37 están hospitalizados,*” de la que se advierte que el 8 de mayo de 2015, dos bebés perdieron la vida y otros más se encontraban en estado grave de salud y bajo observación, luego de que un médico de la clínica del IMSS (UMR-La Pimienta) vacunara aproximadamente a “*40 menores de edad de dos comunidades*”: La Pimienta y San José, del Municipio de Simojovel, en el Estado de Chiapas.

5. Ese mismo día, este Organismo Nacional inició la investigación de los hechos ocurridos el 8 de mayo de 2015 en la comunidad La Pimienta, Chiapas para lo cual diversos visitadores adjuntos (grupo de médicos y abogados) acudieron al Centro Médico Chiapas, en Tuxtla Gutiérrez, en donde personal del IMSS informó que la vacunación se llevó a través del Programa IMSS-PROSPERA y que se encontraban internados 29 menores de edad, la mayoría entre 1 y 3 meses de edad, de los cuales: 4 presentaban estado grave de salud, 13 estaban en estado crítico y 12 en estudio toda vez que su padecimiento no era grave ya que presentaban bronco-espasmos, todos con antecedente de aplicación de las vacunas contra la hepatitis, rotavirus, pentavalente y contra tuberculosis (BCG), al presumirse que “[..]sufrieron una *reacción adversa de la cual se desconoce la causa [..]*”. Por lo anterior, en contraste con lo asentado por medios de comunicación, este Organismo Constitucional constató que fueron 31 menores vacunados, de los cuales 2 perdieron la vida y los otros 29 presentaron “reacciones” a la vacuna.

6. El 10 de mayo de 2015, personal de esta Comisión Nacional se constituyó en el Centro Médico Chiapas; en un principio le fue negado el acceso a las instalaciones. Posteriormente, una vez permitido el acceso, un vigilante indicó que por “*órdenes superiores*” los visitadores adjuntos debían retirarse del lugar. Después de tal circunstancia, el inconveniente fue aclarado con autoridades del IMSS. Finalmente, fue celebrada una reunión entre visitadores adjuntos de este Organismo Nacional y servidores públicos del IMSS y del Gobierno del Estado de Chiapas.

7. Mediante entrevistas realizadas los días 10, 15, 18, 19, 20 y 21 de mayo de 2015, los padres de los menores vacunados, con ayuda de intérprete 1, intérprete 2, intérprete 3 e intérprete 4, quienes eran familiares de los mismos, manifestaron a los visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, lo siguiente:

7.1. Que aproximadamente entre las 8:00 y 9:00 horas del 8 de mayo de 2015, en la UMR-La Pimienta AR1 y AR2 comenzaron la aplicación de las vacunas contra hepatitis B, rotavirus, pentavalente y la denominada BCG (tuberculosis) a los menores de edad, en una mesa de plástico instalada en el patio del UMR-La Pimienta, concluyendo entre las 14:00 y 15:00 horas. Posterior a ello, estando en sus domicilios, 31 menores de edad manifestaron diversos síntomas, entre los que destacan a dicho de los padres que: *“no dejaba[n] de llorar”, “no quería[n] comer”, “respiraba[n] muy rápido”, “su[s] cuerpo[s] se calentaba[n]”, “tenía[n] sed”, “manchas rojas”, “se desmay[aron]”, “no se movía[n]”, “tenía[n] debilitamiento”, “sudoración excesiva y fría”, “se le[s] voltearon los ojos”, “se pus[ieron] duro[s]”, “tenía[n] mucho sueño”, “comenz[aban] a temblar”, “perdi[eron] el apetito” y “se pus[ieron] morado[s]”.*

7.2. Al respecto, el IMSS precisó que efectivamente esos síntomas correspondían a: a) Hipomotilidad (disminución de movimiento), b) disminución del tono muscular, c) intolerancia a la vía oral, d) crisis convulsivas, e) dificultad respiratoria, f) irritabilidad, g) fiebre, h) broncoespasmo, i) somnolencia, j) cianosis (coloración morada-azul), k) hipotonía (inmovilidad), y l) rigidez.

7.3. Como consecuencia de lo sucedido, el mismo 8 de mayo de 2015, la mayoría de los padres y madres acudieron al Centro de Salud Simojovel, a efecto de que los menores recibieran la atención médica correspondiente. Durante el traslado al centro de salud en cita, fallecieron V1 y V4. Posteriormente en dicho Centro, las declaraciones de los padres fueron coincidentes en que el servicio de salud fue negado indicando que *“[...] ya habían muerto dos bebés, y que tendrían que ir al Hospital del IMSS en Bochil [...]”* y *“[...] había muchas personas y carecían de médicos, por lo que debían trasladarse a Bochil [...]”*. Finalmente, todos los menores de edad que acudieron a la clínica IMSS-Bochil, fueron referidos al Centro Médico Chiapas.

8. El 11 de mayo de 2015, el Presidente de este Organismo Nacional, considerando los hechos narrados, las diligencias realizadas por visitadores adjuntos adscritos a esta Comisión Nacional y la aludida nota periodística, acordó radicar de oficio el expediente de queja **CNDH/4/2015/3215/Q**, al tratarse de un asunto que por su naturaleza trasciende el interés del Estado de Chiapas e incide en la opinión pública nacional. El mismo día se recibió una queja de Q1 en la que se exponen los hechos referidos.

9. El 12 de junio de 2015, la Oficina Foránea en San Cristóbal de las Casas de este Organismo Nacional, recibió el escrito presentado ante

la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas, a través del cual Q2 solicitó que se iniciara una queja en contra de las autoridades estatales de salud por los mencionados hechos, se les sancione y se emitan “...medidas cautelares necesarias para proteger la vida y la integridad de los habitantes de las comunidades indígenas del estado de Chiapas, que se encuentran en riesgo con motivo de la atención médica que reciben”.

10. A fin de documentar el caso, este Organismo Nacional notificó al IMSS el inicio del presente asunto y le requirió la remisión de información y documentación, entre ellas, los expedientes clínicos de los menores de edad. De igual forma, se enviaron diversas solicitudes de información a la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas, PGJE, y a la PGR obteniendo información de los expedientes clínicos y de las Averiguaciones Previas iniciadas, respectivamente; también se solicitó la colaboración de la COFEPRIS para que remitiera información sobre las vacunas; del CENSIA, la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”; asimismo, se efectuaron diversas visitas de campo con la finalidad de recabar información complementaria que permitiera el esclarecimiento de los hechos, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta Recomendación.”¹⁴⁸

En esta primera transcripción de la Recomendación en comento, podemos observar en lo que interesa, en el párrafo 1, lo siguiente: “**La Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...**”, es decir, resulta evidente que dicho Organismo Nacional, sustenta su actuación primeramente en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero de la Carta Magna. Dichos párrafos disponen lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

¹⁴⁸ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_018.pdf, p. 6.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

De lo anterior, podemos apreciar en el párrafo primero que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Y en el párrafo segundo que las normas relativas a los Derechos Fundamentales se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, en el párrafo tercero que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a dichas prerrogativas, en los términos que establezca la ley.

Así, podemos colegir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos toma como fundamento primigenio de su actuación el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero, de la Norma Suprema, es decir, aplica de manera indiscutible la Reforma Constitucional de 2011.

También en el párrafo **1** de la cita, se hace mención que se examinaron las evidencias del expediente **CNDH/4/2015/3215/Q**, relacionado con el caso de los menores de edad vacunados en la Unidad Médica Rural de “La Pimienta”, en Simojovel, Estado de Chiapas. Del número de expediente podemos inferir que se trata de un asunto que conoció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que substanció la Cuarta Visitaduría General, que se inició en el año de 2015, que su número es 3215, y que se trató de una queja.

No se omite mencionar que del párrafo **4 a 10**, se señalan los hechos que dan origen al referido expediente de queja.

A continuación se transcriben de la Recomendación en comentario los párrafos 81, 82, 83, 84, 85, 86, 102 y 103:

81. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en el artículo 4° el derecho que tiene toda persona a la protección de la salud y de manera especial el noveno párrafo del citado precepto establece que: *“Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”*; asimismo, la máxima norma del país articula de manera especial este derecho cuando se trata de grupos específicos, a saber, el artículo 2°, apartado B, fracción III, al referirse a los pueblos indígenas contempla que es indispensable: *“Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil”*.

82. De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 12, consagra que *“Los Estados Partes [...] reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”*, haciendo énfasis que *“Entre las medidas que deberán adoptar los Estados [...] a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; [y] d) La creación de*

condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”

83. En este sentido, el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" reconoce el derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, destacando dos cuestiones fundamentales como obligaciones del Estado: 1) *“La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad”*, y 2) *“La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”*.

84. Asimismo, las actuaciones del Estado deben basarse en el interés superior del niño de conformidad con el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: *“en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez [...] este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”*, y todas aquellas acciones de cualquier naturaleza que se implementen para proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes. De igual forma, este principio regulador de la normativa de los derechos de las niñas y los niños se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños y las niñas, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades. En el mismo sentido, conviene observar que para asegurar, en la mayor medida posible la prevalencia del interés superior del niño, *“el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste requiere “cuidados especiales”, y el artículo 19 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos señala que debe recibir “medidas especiales de protección”*.

85. Por su parte, el artículo 24 de la Convención sobre Derechos del Niño reconoce *“[...] el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios”*.

86. La protección a la salud, es un derecho que el Estado tiene la obligación progresiva de garantizar, en dos vertientes, de acuerdo con el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a saber, las que son *inmediatas*, que se refieren a que *“[...] los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado*

adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones convencionales[...]”, mientras que las de resultado o mediatas, se relacionan con “[...] el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales”.

...

102. Por ello, esta Comisión Nacional considera que se configura una violación directa a las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando, entre otras cuestiones, el Estado mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter **administrativo, presupuestario** o de **otra índole**, para dar plena efectividad al derecho indicado.

103. Esta obligación mínima para los Estados ha sido subrayada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General No. 3, considerando que se “[...] *deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados*”.¹⁴⁹

Derivado del contenido de la transcripción anterior, observamos que en el párrafo **81**, se hace referencia a que en el artículo 4º, noveno párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho que tiene toda persona a la protección de la salud y de manera especial: *“Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.*

En el párrafo **82**, se hace alusión al artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consagra que *“Los Estados Partes [...] reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”*, haciendo énfasis que *“Entre las medidas que deberán adoptar los Estados [...] a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el*

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 36.

tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; [y] d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”

En el párrafo **83**, se dice que el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" reconoce el derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, destacando dos cuestiones primordiales como obligaciones del Estado: 1) *“La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad”*, y 2) *“La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”*.

En el párrafo **84**, se alude a que las actuaciones del Estado deben basarse en el interés superior del niño de conformidad con el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el mismo sentido, conviene observar que para asegurar, en la mayor medida posible la prevalencia del interés superior del niño, *“el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste requiere “cuidados especiales”, y el artículo 19 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos señala que debe recibir “medidas especiales de protección”*. En el párrafo **85**, se hace referencia al artículo 24 de la Convención sobre Derechos del Niño, mismo que reconoce *“[...] el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios”*.

Por su parte el párrafo **86**, indica que la protección a la salud, es un derecho que el Estado tiene la obligación progresiva de garantizar, en dos vertientes, de acuerdo con el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales a saber, las que son *inmediatas*, que se refieren a que “[...] *los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones convencionales[...]*”, mientras que las de *resultado o mediatas*, se relacionan con “[...] *el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*”.

En los párrafos **102** y **103**, se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que se configura una violación directa a las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter administrativo, presupuestario o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho indicado. Adicionalmente, se menciona que de conformidad con la Observación General No. 3, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, considera que se “[...] *deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados*”.

Más adelante la Recomendación en comento señala lo siguiente:

“106. Este Organismo Constitucional recuerda que los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), -como el derecho a la protección de la salud- tienen una profunda interdependencia e interrelación con los derechos individuales –como el derecho a la vida y a la integridad personal-. Los DESC funcionan como derechos “puente” de los derechos individuales con el mismo nivel de justiciabilidad; por tanto, el incumplimiento a las obligaciones derivadas de los DESC por parte de los Estados pueden generar también vulneraciones a los derechos individuales, como en el presente caso.

107. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “[...] *los Estados son responsables de regular y fiscalizar con carácter permanente la prestación de los servicios y la ejecución de los programas nacionales relativos al logro de una prestación de servicios de salud públicos de calidad, de tal manera que disuada*

cualquier amenaza al derecho a la vida y a la integridad física de las personas sometidas a tratamiento de salud”.

108. De igual forma, es fundamental recordar que al tratarse de niñas y niños, por su condición vulnerable, y por encontrarse más expuestos a infecciones y enfermedades, la garantía efectiva del derecho a la protección de la salud permite salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal.

...

110. Sobre esta cuestión el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que todos los servicios, artículos e instalaciones de salud deben cumplir con los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.¹⁵⁰

De lo anterior, podemos apreciar que en el párrafo **106**, se hace referencia a la sentencia de 4 de julio de 2006, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “*Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*”, en la cual se menciona que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) funcionan como derechos “puente” de los derechos individuales con el mismo nivel de justiciabilidad; por tanto, el incumplimiento a las obligaciones derivadas de los DESC por parte de los Estados pueden generar también vulneraciones a los derechos individuales. En el párrafo **107**, se hace alusión a la sentencia de 1° de septiembre de 2015, dictada por la misma Corte en el “*Caso González Lluy y otros Vs. Ecuador*”, en la que se indica que “[...] *los Estados son responsables de regular y fiscalizar con carácter permanente la prestación de los servicios y la ejecución de los programas nacionales relativos al logro de una prestación de servicios de salud públicos de calidad, de tal manera que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida y a la integridad física de las personas sometidas a tratamiento de salud*”.

En el párrafo **108**, se señala que es fundamental recordar que al tratarse de niñas y niños, por su condición vulnerable, y por encontrarse más expuestos a infecciones y enfermedades, la garantía efectiva del derecho a la protección de la salud permite salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal. En el

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 38.

párrafo **110**, se alude a la Observación General 14, dictada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la que se ha señalado que todos los servicios, artículos e instalaciones de salud deben cumplir con los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

A mayor abundamiento citamos los siguientes párrafos de la Recomendación de referencia:

“126. Finalmente el principio de *calidad* requiere que los bienes y servicios de salud posean parámetros adecuados, **confiables, higiénicos** y que las **instalaciones se encuentren en óptimo estado**. *“Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua potable y condiciones sanitarias adecuadas”*.

...

133. Es entonces que, más allá del análisis de estas obligaciones, las víctimas se encontraban en una situación de vulnerabilidad múltiple (por tratarse de menores de edad, indígenas en condiciones de pobreza), lo que implicaba la obligación reforzada de las autoridades de proteger sus derechos fundamentales. Al respecto, resulta aplicable el criterio de la Corte Interamericana que considera “[...] *que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. [...] no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre [...]*”.

134. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que *“El Estado mexicano también cuenta con la obligación interamericana de fijar una protección especial respecto de los sujetos que se encuentren en una situación de particular vulnerabilidad [...] y en esa lógica, debe ejecutar todas las medidas necesarias para lograr servicios de salud pública de calidad que disuadan cualquier amenaza al derecho a la vida y la integridad física de las personas [...]”*.

135. Por tanto, esta Comisión Nacional encuentra que existió el incumplimiento de las obligaciones positivas de servidores públicos del

IMSS y de la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas, de prevenir violaciones de derechos humanos al omitir que: (i) al momento de los hechos existía una situación de riesgo real e inmediato para la salud, vida e integridad de las víctimas por su contexto de múltiple vulnerabilidad, (ii) las autoridades conocían o debían tener conocimiento de dicha situación, y (iii) no adoptaron las medidas razonables y necesarias para prevenir o evitar ese riesgo, por lo que se configuró la vulneración al derecho a la vida de V1 y V4 y a la integridad personal de las víctimas V7, V10, V13, V16, V19, V22, V25, V28, V31, V34, V37, V40, V43, V46, V49, V52, V55, V58, V61, V64, V67, V70, V73, V76, V79, V82, V85, V88 y V91.

...

142. En este sentido, AR3 se encontraba obligado a implementar las medidas necesarias para que el servicio de salud cumpliera con las disposiciones legales y obligaciones convencionales de garantizar el disfrute del derecho a la protección de la salud en su nivel más alto posible, en atención a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Además, constituía una obligación reforzada al tratarse de una comunidad en condiciones de marginación, su condición de indígenas y por ser menores de edad. Estas obligaciones se encuentran en consonancia con lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre Derechos del Niño y el Convenio 169 de la OIT.

...

165. A fin de cuantificar el monto de la indemnización, deberán atenderse los siguientes parámetros: Daño material. Son referidos por lo general como daño emergente y lucro cesante, han sido considerados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como: las consecuencias patrimoniales de las violaciones de derechos humanos que hayan sido declaradas, la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso.”¹⁵¹

De lo anterior, podemos observar que en el párrafo **126**, nuevamente se hace referencia a la Observación General 14, dictada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en lo que interesa dice que el principio de calidad requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 57.

equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua potable y condiciones sanitarias adecuadas. En el párrafo **133**, se alude al contenido de la sentencia de 4 de julio de 2006, dictada por la Corte Interamericana en el “Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*”, en la cual se señala “[...] *que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. [...] no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre [...]*”..

En el párrafo **134**, se dice que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido al resolver el Amparo en revisión 378/2014, que “*El Estado mexicano también cuenta con la obligación interamericana de fijar una protección especial respecto de los sujetos que se encuentren en una situación de particular vulnerabilidad [...] y en esa lógica, debe ejecutar todas las medidas necesarias para lograr servicios de salud pública de calidad que disuadan cualquier amenaza al derecho a la vida y la integridad física de las personas [...]*”. En el párrafo **135**, se hace alusión al contenido de la sentencia de 14 de noviembre de 2014, dictada por la Corte Interamericana en el “Caso *Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs Colombia*”.

En el párrafo **142**, se alude a que AR3 se encontraba obligado a implementar las medidas necesarias para que el servicio de salud cumpliera con las disposiciones legales y obligaciones convencionales de garantizar el disfrute del derecho a la protección de la salud en su nivel más alto posible, en atención a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, de conformidad con lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la Convención sobre Derechos del Niño y al Convenio 169 de la OIT.

En el párrafo **165**, se hace referencia a los conceptos de daño emergente y lucro cesante, que han sido considerados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las consecuencias patrimoniales de las violaciones de derechos humanos que hayan sido declaradas, la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso.

Como podemos observar, la Cuarta Visitaduría General del Organismo Constitucional Autónomo, hace acorde su actuación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al incluir el contenido normativo de diversos instrumentos internacionales, sentencias emitidas por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, así como opiniones y criterios emitidos por organismos internacionales.

Los puntos recomendatorios formulados al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social y al Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, son los siguientes:

“V. RECOMENDACIONES.

A usted señor Director General del IMSS:

PRIMERA. Se dé cumplimiento al acuerdo de indemnización citado en el párrafo 61.3, y en atención al artículo 4° de la Ley General de Víctimas se tomen las medidas para reparar el daño ocasionado a todas las víctimas directas e indirectas precisadas en el párrafo 158, que incluya el pago de una indemnización y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. En cumplimiento del acuerdo descrito en el párrafo 61.1 de esta Recomendación, se brinde atención médica vitalicia (incluyendo quirúrgica, hospitalaria, terapéutica, y farmacéutica) y psicológica a V2, V3, V5, V6, V7, V10, V13, V16, V19, V22, V25, V28, V31, V34, V37, V40, V43, V46, V49, V52, V55, V58, V61, V64, V67, V70, V73, V76, V79, V82, V85, V88 y V91, precisando puntualmente a los beneficiarios los alcances de la misma en su ámbito competencial.

TERCERA. Se dé cumplimiento al acuerdo señalado en el párrafo 61.2, para el otorgamiento de una ayuda extraordinaria en equidad con cargo a los recursos del Programa IMSS-PROSPERA, para cubrir las erogaciones correspondientes a los costos de traslado, hospedaje, alimentación y otros gastos relacionados con la atención de las víctimas directas e indirectas.

CUARTA. Se reconozca la responsabilidad institucional y se ofrezca una disculpa pública a las víctimas directas e indirectas, por las violaciones a los derechos humanos descritas en el presente documento y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en el trámite de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en el IMSS, respecto de AR1, AR2, AR3 y AR4, por las vulneraciones a los derechos humanos en que incurrieron, enviándose a esta Comisión Nacional las constancias que le sean requeridas.

SEXTA. Se inscriba a las víctimas directas e indirectas para que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas, para ello, este Organismo Nacional remitirá la presente Recomendación a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

A usted señor Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas:

PRIMERA. Se diseñe e imparta en el Centro de Salud La Pimienta y en el Centro de Salud Simojovel, un curso integral y un taller de capacitación en materia del derecho a la protección a la salud, específicamente sobre los principios de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad, así como sobre el conocimiento, manejo y observancia de las normas oficiales mexicanas citadas en la presente Recomendación y en atención de urgencias.

SEGUNDA. Se giren las instrucciones necesarias, a fin de que se establezca un programa y conforme al mismo se tomen las medidas para dotar al Centro de Salud La Pimienta y al Centro de Salud Simojovel, de los instrumentos, equipo, medicamentos, infraestructura, personal médico y todo aquello que garantice los estándares de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad en los servicios de salud que brinde y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se tomen las medidas necesarias para que en el Centro de Salud La Pimienta y en el Centro de Salud Simojovel exista un médico

de manera permanente y garantice el servicio y atención a los usuarios, incluso en caso de emergencias en horario nocturno.

CUARTA. Se emitan las instrucciones correspondientes, a fin de que se tomen las medidas para que el Centro de Salud La Pimienta y el Centro de Salud Simojovel cuenten con un traductor que brinde asistencia a las personas que pertenecen a pueblos indígenas y que así lo necesiten.

QUINTA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en el trámite de la queja que se presente ante la Controlaría Interna en la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas en contra de AR5 por las vulneraciones a los derechos humanos, enviándose a esta Comisión Nacional las constancias que le sean requeridas.

169. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

170. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

171. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

172. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al

Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a las legislaturas de las entidades federativas que requieran su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.”¹⁵²

También en esta Recomendación, nos parece conveniente hacer la transcripción de los puntos recomendatorios, en razón de que podemos visualizar los parámetros que fija la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacia la autoridad recomendada y respecto de otras que pueden intervenir de manera tangencial.

En las recomendaciones formuladas al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, llama la atención lo siguiente:

En la **PRIMERA**, se solicita dar cumplimiento al acuerdo de indemnización citado en el párrafo 61.3, (*Acuerdo ACDO.SA1.HCT.220715/168.R.DJ de 22 de junio de 2015, mediante el cual se autorizó a la Delegación Estatal en Chiapas, para que, con la asesoría de la Dirección Jurídica, otorgue la reparación del daño material y moral, mediante la indemnización correspondiente, determinada de conformidad con las disposiciones legales aplicables, a los padres de cada uno de los menores fallecidos, en ocasión de los sucesos acaecidos el 8 de mayo de 2015, vinculados con las acciones de vacunación que se realizaron en la UMR-La Pimienta*) y en atención al artículo 4° de la Ley General de Víctimas se tomen las medidas para reparar el daño ocasionado a todas las víctimas directas e indirectas precisadas en el párrafo 158, que incluya el pago de una indemnización.

En la **SEGUNDA**, se peticiona el cumplimiento del acuerdo descrito en el párrafo 61.1 de esta Recomendación (*Acuerdo ACDO.SA1.HCT.270515/96.P.DG de 27 de mayo de 2015, en el cual se determinó brindar una ayuda de carácter vitalicia, para la atención médica, quirúrgica, hospitalaria, psicológica, farmacéutica y de rehabilitación necesaria, así como los auxiliares de diagnóstico, a través del*

¹⁵² *Ibidem*, p.62.

Seguro de Salud para la Familia, para los 29 menores afectados así como a los padres de V1 y V4), se brinde atención médica vitalicia (incluyendo quirúrgica, hospitalaria, terapéutica, y farmacéutica) y psicológica a V2, V3, V5, V6, V7, V10, V13, V16, V19, V22, V25, V28, V31, V34, V37, V40, V43, V46, V49, V52, V55, V58, V61, V64, V67, V70, V73, V76, V79, V82, V85, V88 y V91, precisando puntualmente a los beneficiarios los alcances de la misma en su ámbito competencial.

En la **TERCERA**, se solicita el cumplimiento al acuerdo señalado en el párrafo 61.2, (*Acuerdo ACDO.SA1.HCT.220715/166.R.DJ de 22 de junio de 2015, en el cual se convino el otorgamiento de una ayuda extraordinaria por equidad con cargo a los recursos del Programa IMSS PROSPERA, para cubrir las erogaciones correspondientes a los costos de traslado, hospedaje, alimentación y otros gastos relacionados con la atención de los 29 menores y sus familiares afectados por los sucesos acontecidos el 8 de mayo de 2015, en la comunidad La Pimienta, Municipio de Simojovel, Chiapas*) para el otorgamiento de una ayuda extraordinaria en equidad con cargo a los recursos del Programa IMSS-PROSPERA, para cubrir las erogaciones correspondientes a los costos de traslado, hospedaje, alimentación y otros gastos relacionados con la atención de las víctimas directas e indirectas.

En la **CUARTA**, se pide que se reconozca la responsabilidad institucional y se ofrezca una disculpa pública a las víctimas directas e indirectas, por las violaciones a los derechos humanos descritas en la Recomendación.

En la **QUINTA**, se solicita colaboración amplia con la Organismo Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en el IMSS, respecto de AR1, AR2, AR3 y AR4, por las vulneraciones a los Derechos Fundamentales en que incurrieron.

En la **SEXTA**, se peticiona que se inscriba a las víctimas directas e indirectas para que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas, para ello, el Organismo Nacional Protector de los Derechos Humanos remitirá la Recomendación a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

En las recomendaciones formuladas al Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, llama la atención lo siguiente:

En la **PRIMERA**, se solicita que se diseñe e imparta en el Centro de Salud La Pimienta y en el Centro de Salud Simojovel, un curso integral y un taller de capacitación en materia del derecho a la protección a la salud, específicamente sobre los principios de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad, así como sobre el conocimiento, manejo y observancia de las normas oficiales mexicanas citadas en la presente Recomendación y en atención de urgencias.

En la **SEGUNDA**, se pide que se establezca un programa conforme al cual se tomen las medidas para dotar al Centro de Salud La Pimienta y al Centro de Salud Simojovel, de los instrumentos, equipo, medicamentos, infraestructura, personal médico y todo aquello que garantice los estándares de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad en los servicios de salud que brinde.

En la **TERCERA**, se solicita que se tomen las medidas necesarias para que en el Centro de Salud La Pimienta y en el Centro de Salud Simojovel exista un médico de manera permanente y garantice el servicio y atención a los usuarios, incluso en caso de emergencias en horario nocturno.

En la **CUARTA**, se pide que se emitan las instrucciones correspondientes, a fin de que se tomen las medidas para que el Centro de Salud La Pimienta y el Centro de Salud Simojovel cuenten con un traductor que brinde asistencia a las personas que pertenecen a pueblos indígenas y que así lo necesiten.

En la **QUINTA**, se peticiona que se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en el trámite de la queja que se presente ante la Controlaría Interna en la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas en contra de AR5 por las vulneraciones a los Bienes Jurídicos Fundamentales.

Es importante destacar que en el párrafo **169** de la Recomendación en comento, se dice que de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate. Así, observamos que se hace alusión al Contenido de la Reforma Constitucional de 2011.

Tal como se señala en el párrafo **170**, de conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se solicita a las autoridades recomendadas que la respuesta sobre la aceptación de la Recomendación sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

Como se refiere en el párrafo **171**, las autoridades recomendadas deben enviar dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, las pruebas de cumplimiento.

En el párrafo **172**, se señala que cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Carta Magna; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, requieran la comparecencia de las autoridades recomendadas para que expliquen las razones de su negativa.

Finalmente como hemos podido observar en el análisis realizado a la Recomendación 18/2016, el trabajo que viene desarrollando la Cuarta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es acorde con el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal reformado en junio de 2011.

5.3.5. Quinta Visitaduría.

La Quinta Visitaduría General puede conocer de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, así como de aquellas relacionadas con los siguientes programas:

- Programa de Atención a Migrantes;
- Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, y
- Programa contra la Trata de Personas.

Como lo habíamos mencionado anteriormente, a continuación se analizará una Recomendación formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

emitida en un expediente que se substanció por la Quinta Visitaduría General, con la finalidad de apreciar cómo ha permeado la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al interior de dicha Unidad Administrativa.

Recomendación No. 21/2016, de fecha 12 de mayo de 2016, suscrita por el Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y dirigida al Lic. José Antonio González Anaya, Director General de Petróleos Mexicanos.

Esta Recomendación se formuló sobre el caso de Violaciones al Derecho a la Protección de la Salud y al Derecho a la Vida en Agravio de V, en el Hospital General de Pemex en Veracruz.

En dicha recomendación se señala lo siguiente:

“1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, primer párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2014/4822/Q, relacionado con el caso de V.**

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su Reglamento Interno. Los datos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto, en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

I. HECHOS.

3. El 4 de julio de 2014, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja de Q, en el que señaló que su esposa V, mujer de 57 años de edad, estuvo internada en el Hospital General de Petróleos Mexicanos

de Agua Dulce, Veracruz (Hospital General), del 29 de mayo al 3 de junio de 2014, fecha en que la dieron de alta, a pesar de haberle mencionado al personal médico que la atendió que V no se encontraba en buenas condiciones para egresarla.

4. Al continuar V en malas condiciones de salud, Q decidió internarla el 3 de junio de 2014 en un Hospital Privado, donde falleció el 4 de junio de 2014, lugar en donde se expidió su certificado de defunción el cual indica como causa de la muerte, falla orgánica múltiple de 24 horas, neumonía bacteriana de 6 días y desnutrición severa de 6 meses. En virtud de que Q consideró que hubo negligencia en la atención médica otorgada a V en el Hospital General, solicitó la intervención de este Organismo Nacional.”¹⁵³

En esta primera transcripción de la Recomendación en comento, podemos observar en lo que interesa, en el párrafo 1, lo siguiente: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fundamento en los **artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero** y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”, es decir, resulta evidente que dicho Organismo Nacional, sustenta su actuación primeramente en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero de la Carta Magna. Dichos párrafos disponen lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

¹⁵³ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_021.pdf, p. 2.

De lo anterior, podemos apreciar en el párrafo primero, que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Y en el párrafo segundo, que las normas relativas a los Derechos Fundamentales se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, en el párrafo tercero, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a dichas prerrogativas, en los términos que establezca la ley.

Así, podemos colegir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos toma como fundamento primigenio de su actuación el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero, de la Norma Suprema, es decir, aplica de manera indiscutible la Reforma Constitucional de 2011.

También en el párrafo 1 de la cita, se hace mención que se examinaron las evidencias del expediente **CNDH/5/2014/4822/Q**, relacionado con el caso de V. Del número de expediente podemos inferir que se trata de un asunto que conoció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que substanció la Quinta Visitaduría General, que se inició en el año de 2014, que su número es 4822, y que se trató de una queja.

No se omite mencionar que en los párrafos **3** y **4**, se señalan los hechos que dan origen al referido expediente de queja.

A continuación se citan los párrafos 13, 14, 15, 44 y 48 de la Recomendación en comentario:

13. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo cuarto de su artículo 4º está establecido que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

14. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas emitió la Observación General 14, sobre *“El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”*, reconoció que la *“salud es un derecho fundamental”* reconocido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, e *“indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”* y que tal derecho impone a los Estados Partes la obligación de respetar, que exige a los Estados abstenerse de injerir *“directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud”*, se impida que *“terceros interfieran en la aplicación de las garantías previstas”* en el citado precepto legal y se *“adopten las medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud”*.

15. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *“Caso Vera Vera y otra vs Ecuador”* asumió que: *“Los derechos a la vida y a la integridad personal se hallan directa e inmediatamente vinculados con la atención a la salud humana. En este sentido, el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, (...) e indica que la salud es un bien público”*.

...

44. Por lo anterior, se advierte que la atención médica brindada a V en el Hospital General fue inadecuada e ineficiente, toda vez que AR1, AR2 y AR3, a pesar de la rudeza respiratoria que está asentada en las notas médicas, no diagnosticaron padecimiento alguno relacionado con algún tipo de neumonía, dejándola sin el tratamiento adecuado y las medidas tendentes a mejorar su salud (*fisioterapia pulmonar, manejo de secreciones, mucolítico y expectorante y en caso necesario nebulizaciones*), lo cual evidentemente no se realizó ante la falta de un

diagnóstico específico, lo que terminó provocando su muerte, por lo que con ello se violó el derecho a la protección de la salud en agravio de V, de acuerdo con **los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero**, 4º, párrafo cuarto, **Constitucional**; 1º, 2º, fracciones I, II y V, 23, 27, fracción III, 32, 33, fracciones I y II, y 51, primer párrafo, de la Ley General de Salud; 8º, fracciones I y II, 9º y 48 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

...

48. La sentencia del “Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador” la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIRDH), asumió que: “(...) *la relevancia del expediente médico, adecuadamente integrado, como un instrumento guía para el tratamiento médico y fuente razonable de conocimiento acerca de la situación del enfermo, las medidas adoptadas para controlarla y, en su caso, las consecuentes responsabilidades. La falta de expediente o la deficiente integración de éste, así como la ausencia de normas que regulen esta materia al amparo de normas éticas y reglas de buena práctica, constituyen omisiones que deben ser analizadas y valoradas, en atención a sus consecuencias, para establecer la posible existencia de responsabilidades de diversa naturaleza.*”¹⁵⁴

Como podemos observar de lo anterior, en el párrafo **13**, se hace referencia al contenido del artículo 4º, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. En el párrafo **14**, se hace alusión a la Observación General 14, aprobada el 11 de mayo de 2000, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la que se pronunció sobre “*El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*”, y reconoció que la “*salud es un derecho fundamental*” previsto en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, e “*indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos*” y que tal derecho impone a los Estados Partes la obligación de respetar, que exige a los Estados abstenerse de injerir “*directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud*”, se impida que “*terceros interfieran en la aplicación de las garantías previstas*” en el citado precepto legal y se “*adopten las medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo,*

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 16.

presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud".

En el párrafo **15**, se alude a la sentencia de 19 de mayo de 2011, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el "*Caso Vera Vera y otra vs Ecuador*", en la cual asumió que: "*Los derechos a la vida y a la integridad personal se hallan directa e inmediatamente vinculados con la atención a la salud humana. En este sentido, el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, (...) e indica que la salud es un bien público*".

En el párrafo **44**, se hace referencia a los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 4º, párrafo cuarto, de la Constitución Federal. En el párrafo **48**, se hace alusión a la sentencia del 22 de noviembre de 2007, dictada por la Corte Interamericana en el "*Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*" en la cual dicho Tribunal, asumió que: "*(...) la relevancia del expediente médico, adecuadamente integrado, como un instrumento guía para el tratamiento médico y fuente razonable de conocimiento acerca de la situación del enfermo, las medidas adoptadas para controlarla y, en su caso, las consecuentes responsabilidades. La falta de expediente o la deficiente integración de éste, así como la ausencia de normas que regulen esta materia al amparo de normas éticas y reglas de buena práctica, constituyen omisiones que deben ser analizadas y valoradas, en atención a sus consecuencias, para establecer la posible existencia de responsabilidades de diversa naturaleza*".

Más adelante en la Recomendación citada, se dice lo siguiente:

“49. El derecho a la vida implica que todo ser humano disfruta de un ciclo existencial que no puede ser interrumpido por algún agente externo. Para este Organismo Nacional el derecho a la vida implica que

toda persona tiene derecho a que su vida sea respetada, este derecho debe conceptualizarse en dos sentidos: como una obligación para el Estado de respetar la vida dentro del ejercicio de sus funciones y como una limitación al actuar de los particulares, para que ninguna persona prive de la vida a otra. Las disposiciones que establecen su protección son los artículos 6.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y I, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

50. De la lectura a los citados artículos se advierte un contenido normativo de doble naturaleza, a saber: el deber negativo del Estado de respetar la vida humana, mediante la prohibición de su privación arbitraria, así como el deber positivo de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción, o bien, que no se les impida el acceso a las condiciones que los garanticen.

51. En el “Caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala” la CrIDH reconoció que: *“El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”.*

52. En consonancia con lo anterior, existen diversos acuerdos creados a partir del consenso de la comunidad médica internacional, los cuales, a pesar de no encontrarse reconocidos por el Estado como derecho vigente, son aceptados al interior del gremio clínico como referentes que regulan el actuar profesional; en ese sentido destacan la “Declaración de Ginebra” de 1948, el “Código Internacional de Ética Médica” de 1949 y la “Declaración de Lisboa” de 1981 adoptado por la Asociación Médica Mundial como documentos rectores del ejercicio médico que prevén la obligación fundamental de los galenos de preservar la vida de sus pacientes.

...

63. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción III; 71, párrafo segundo, 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con elementos de convicción suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante el Órgano Interno de Control de PEMEX, a fin de que se inicie e integre el procedimiento administrativo de investigación correspondiente, además de formular la denuncia de hechos respectiva ante la Procuraduría General de la República contra AR1, AR2 y AR3, cuya intervención y responsabilidad se ha dado cuenta en la presente Recomendación.”¹⁵⁵

Derivado de lo anterior, apreciamos que en el párrafo **49**, se hace alusión a los numerales 6.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y I, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los cuales protegen el derecho a la vida, y establecen que este derecho debe conceptualizarse en dos sentidos: como una obligación para el Estado de respetar la vida dentro del ejercicio de sus funciones y como una limitación al actuar de los particulares, para que ninguna persona prive de la vida a otra. En el párrafo **50**, reitera lo señalado en el párrafo anterior.

En el párrafo **51**, se cita el contenido de la sentencia de 19 de noviembre de 1999, dictada por la Corte Interamericana en el “Caso ‘Niños de la Calle “Villagrán Morales y otros Vs. Guatemala”, en la cual se reconoció que: *“El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido.”* En el párrafo **52**, se alude a la “Declaración de Ginebra” de 1948, al “Código Internacional de Ética Médica” de 1949 y a la “Declaración de Lisboa” de 1981 adoptado por la Asociación Médica Mundial como documentos rectores del ejercicio médico, que prevén la obligación fundamental de los galenos de preservar la vida de sus pacientes. En el párrafo **63**, se hace referencia al artículos 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 21.

Mexicanos; y a otros numerales de otros cuerpos normativos para señalar, que en el presente asunto se cuenta con elementos de convicción suficientes para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante el Órgano Interno de Control de PEMEX, a fin de que se inicie e integre el procedimiento administrativo de investigación correspondiente, además de formular la denuncia de hechos respectiva ante la Procuraduría General de la República contra AR1, AR2 y AR3, cuya intervención y responsabilidad se ha dado cuenta en la presente Recomendación.

Más delante en la Recomendación en comento, se aprecia lo siguiente:

64. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía también lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los **artículos 1º, párrafo tercero, y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales.

65. De conformidad con los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 7, fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

66. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 64, fracciones I, II y VII, 67, 68, 88, fracción II, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas, y 38 a 41 y demás aplicables del *“Acuerdo del Pleno por el que se emiten los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral”* de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas,

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, al acreditarse violaciones a los derechos a la protección de la salud y a la vida en agravio de V, porque la falta de diligencia en la atención médica que le fue proporcionada por AR1, AR2 y AR3 derivó en su fallecimiento, por lo que se deberá inscribir a Q, en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento corre a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a fin de que tenga acceso a los derechos y garantías establecidas para las víctimas, así como al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la aludida Ley.”¹⁵⁶

Del contenido de la cita anterior, podemos visualizar que en el párrafo **64**, se dice que una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los **artículos 1º, párrafo tercero, y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales. En el párrafo 65, se dice que de conformidad con los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 7, fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

En el párrafo **66**, se establece que en términos de los artículos 1, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 64, fracciones I, II y VII, 67, 68, 88, fracción II, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 126, fracción VIII, 130, 131 y

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 22.

152 de la Ley General de Víctimas, y 38 a 41 y demás aplicables del “Acuerdo del Pleno por el que se emiten los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral” de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, al acreditarse violaciones a los derechos a la protección de la salud y a la vida en agravio de V, porque la falta de diligencia en la atención médica que le fue proporcionada por AR1, AR2 y AR3 derivó en su fallecimiento, por lo que se deberá inscribir a Q, en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento corre a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a fin de que tenga acceso a los derechos y garantías establecidas para las víctimas, así como al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la aludida Ley.

Como podemos observar, la Quinta Visitaduría General del Organismo Constitucional Autónomo, hace acorde su actuación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al incluir el contenido normativo de diversos instrumentos internacionales, sentencias emitidas por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, así como opiniones y criterios emitidos por organismos internacionales.

Los puntos recomendatorios formulados al Director General de Petróleos Mexicanos, son los siguientes:

“V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Se instruya a quien corresponda a fin de que se tomen las medidas necesarias para reparar el daño ocasionado por el fallecimiento de V, en términos de la Ley General de Víctimas en favor de Q y se le brinde la atención psicológica necesaria enviándose a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Colaborar debidamente en las investigaciones derivadas de la denuncia que con motivo de los hechos presente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante la Procuraduría General de la República, por ser AR1, AR2 y AR3 servidores públicos federales y se

remitan a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control de PEMEX respecto del personal involucrado en los hechos de la presente Recomendación, enviándose a esta Comisión Nacional las constancias que le sean requeridas.

CUARTA. Se diseñe e imparta, en los hospitales de PEMEX, especialmente en el Hospital General, un curso integral de capacitación y formación en materia de derechos humanos, específicamente de los derechos a la protección de la salud y a la vida, enfocado a la detección temprana de todo tipo de neumonías en pacientes con enfermedades concomitantes, así como del conocimiento, manejo y observancia de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud, con el objetivo de que los servidores públicos cuenten con los elementos técnicos y científicos que les permitan desempeñar sus funciones de manera correcta y efectiva, remitiendo a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Se emita una circular dirigida al personal médico del Hospital General, en la que se les exhorte a entregar copia de la certificación y recertificación que se tramite ante los Consejos de Especialidades Médicas, con la finalidad de que acrediten tener la actualización, experiencia y conocimientos suficientes para mantener las habilidades necesarias, que les permitan brindar un servicio médico adecuado y profesional, hecho lo cual se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Se proceda a inscribir a Q, en el Registro Nacional de Víctimas, a efecto de que tenga acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas, y se remitan las constancias que acrediten su cumplimiento.

72. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda, por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

73. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

74. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

75. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o, en sus recesos, a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a las legislaturas de las entidades federativas, su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.¹⁵⁷

También en esta Recomendación, nos parece conveniente hacer la transcripción de los puntos recomendatorios, en razón de que podemos visualizar los parámetros que fija la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacia la autoridad recomendada y respecto de otras que pueden intervenir de manera tangencial.

En las recomendaciones formuladas al Director General de Petróleos Mexicanos, llama la atención lo siguiente:

En la **PRIMERA**, se solicita que se tomen las medidas necesarias para reparar el daño ocasionado por el fallecimiento de V, en términos de la Ley General de Víctimas en favor de Q y se le brinde la atención psicológica necesaria enviándose a la Comisión Nacional de los Derecho Humanos las constancias con que se acredite su cumplimiento.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 26.

En la **SEGUNDA**, se solicita colaborar debidamente en las investigaciones derivadas de la denuncia que con motivo de los hechos presente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante la Procuraduría General de la República, por ser AR1, AR2 y AR3 servidores públicos federales.

En la **TERCERA**, se colabore ampliamente con el Organismo Nacional Protector de los Derechos Fundamentales en la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control de PEMEX respecto del personal involucrado en los hechos de la presente Recomendación.

En la **CUARTA**, se solicita que se diseñe e imparta, en los hospitales de PEMEX, especialmente en el Hospital General, un curso integral de capacitación y formación en materia de Derechos Humanos, específicamente de los derechos a la protección de la salud y a la vida, enfocado a la detección temprana de todo tipo de neumonías en pacientes con enfermedades concomitantes, así como del conocimiento, manejo y observancia de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud, con el objetivo de que los servidores públicos cuenten con los elementos técnicos y científicos que les permitan desempeñar sus funciones de manera correcta y efectiva.

En la **QUINTA**, se solicita que se emita una circular dirigida al personal médico del Hospital General, en la que se les exhorte a entregar copia de la certificación y recertificación que se tramite ante los Consejos de Especialidades Médicas, con la finalidad de que acrediten tener la actualización, experiencia y conocimientos suficientes para mantener las habilidades necesarias, que les permitan brindar un servicio médico adecuado y profesional.

En la **SEXTA**, se indica que se inscriba a Q, en el Registro Nacional de Víctimas, a efecto de que tenga acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas.

Es importante destacar que en el párrafo **72** de la Recomendación en comento, se dice que de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, **en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.** Así, observamos que se hace alusión al Contenido de la Reforma Constitucional de 2011.

Tal como se señala en el párrafo **73**, de conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se solicita a la autoridad recomendada que la respuesta sobre la aceptación de la Recomendación sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

Como se refiere en el párrafo **74**, la autoridad recomendada debe enviar dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, las pruebas de cumplimiento.

En el párrafo **75**, se señala que cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Carta Magna; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión

Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, requieran la comparecencia de las autoridades recomendadas para que expliquen las razones de su negativa.

Finalmente como hemos podido observar en el análisis realizado a la Recomendación 21/2016, el trabajo que viene desarrollando la Quinta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es acorde con el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal reformado en junio de 2011.

5.3.6. Sexta Visitaduría.

La Sexta Visitaduría General puede conocer de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, y en particular de aquellas que se refieran a la materia laboral, ambiental, cultural y de carácter económico y social.

A continuación se analizará una Recomendación formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitida en un expediente que se substanció por la Sexta Visitaduría General, con la finalidad de apreciar cómo ha permeado la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al interior de dicha Unidad Administrativa.

Recomendación No. 48/2015, de fecha 18 de diciembre de 2015, suscrita por el Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y dirigida a los CC. Presidente Municipal e Integrantes del H. Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos y a los CC. Presidente Municipal e Integrantes del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, del mismo Estado.

Esta Recomendación se formuló sobre el Recurso de Impugnación interpuesto por insuficiencia en el cumplimiento y no aceptación de una Recomendación

formulada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos y dirigida a los Presidentes Municipales de Jiutepec y Emiliano Zapata de la misma Entidad Federativa; en agravio de quienes habitan y transitan en dichos municipios por la violación al derecho humano a un medio ambiente sano.

En dicha recomendación se señala lo siguiente:

“1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo cuarto, 6º, fracciones III y V, 15, fracción VII, 24, fracción IV, 55, 61, 62, 63, 64, 65 y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 132, 133, 148, 159, fracción III, 160, 161, 162, 166, 167, 168 y 170 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos de evidencia contenidos en el expediente **CNDH/6/2014/52/RI, relacionado con el recurso de impugnación de Q1, interpuesto contra los Ayuntamientos de Jiutepec y Emiliano Zapata, Morelos, por la Recomendación pronunciada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (CDHM) en el expediente 048/2013-3, aceptada por el municipio de Jiutepec, a la fecha sin pruebas de su cumplimiento, y no aceptada de manera tácita por el municipio de Emiliano Zapata.**

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno. Dichos datos se pondrán en conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, previo el compromiso de que dicten las medidas de protección correspondientes, y vistos los siguientes:

I. HECHOS.

3. El 30 de enero de 2013, Q1, Q2 y Q3 presentaron queja ante la CDHM, en contra de los Ayuntamientos de Jiutepec y Emiliano Zapata de esa entidad federativa, en la que manifestaron que dichas autoridades han omitido actuar respecto a diversas peticiones derivadas del continuo derramamiento y/o esparcimiento de materiales para la construcción en la vía pública, por parte de camiones oficiales de carga del municipio de Jiutepec y de camiones particulares que transportan arena, arenilla, grava y asfalto, sobre las avenidas Emiliano

Zapata (tramo de la carretera Jiutepec-Emiliano Zapata) y No Reelección, calle Ignacio Zaragoza y calles circunvecinas de dicha población, cuyas cargas provienen de plantas industriales que producen materiales para la construcción.

En la referida queja, manifestaron medularmente lo siguiente:

“1. Los Municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, Morelos, son responsables de intervenir y dar solución en la problemática de los camiones de carga que circulan por las vías públicas de esta localidad, sin los aditamentos necesarios o en malas condiciones, deficientemente colocados y asegurados, sobrecargados y con las tapas de las cajas en malas condiciones; con el objeto de evitar que los materiales que transportan los operadores de los camiones de carga, oficiales y particulares, se derramen o esparzan en la vía pública.

2. Corresponde a los municipios antes mencionados a través de Tránsito Municipal, verificar que la totalidad de los operadores de los camiones de carga cumplan con lo establecido en sus respectivos Reglamentos; así como aplicar las sanciones correspondientes, en caso de incumplimiento; sin excepción alguna sean oficiales o particulares.

(...)

4. Los Municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, Morelos, han sido factores de la problemática que padecemos los vecinos de esta localidad al ordenar y /o autorizar que camiones de carga oficiales, así como permitir que camiones particulares transiten en la vía pública sin los aditamentos necesarios y derramando materiales transportados, esto en contravención con las disposiciones legales; lo cual, contribuye, en gran medida a la contaminación del medio ambiente y provoca afectaciones a la salud pública, así como a nuestros bienes.

5. Los Municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, Morelos, han sido omisos en mantener en condiciones dignas de limpieza las calles de esta localidad....

6. Los Municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, Morelos, han sido omisos, de acuerdo a la normatividad de exigirles a los propietarios de las plantas productoras de materiales para la construcción de que mantengan limpios de materiales sus accesos y evitar que éstos sean arrastrados a la vía pública, mediante las llantas de los camiones que egresan de las mismas, o con las aguas pluviales. De igual manera, obligarlos a que

realicen las obras necesarias para evitar la salida de estos materiales a la vía pública.

7. Los Municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, Morelos, han sido incapaces de concertar e implementar con los propietarios de las empresas trituradoras, las acciones necesarias en materia de ecología, tanto al interior como al exterior de sus instalaciones, que contribuyan a evitar la contaminación del medio ambiente por partículas sólidas, derivadas de sus procesos de producción, así como, para restaurar y preservar el equilibrio ecológico y proteger la salud pública.

8. Los Municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, Morelos, han sido omisos en sancionar, suspender o separar del cargo a los servidores públicos que han incumplido sus funciones y trabajos que les han sido encomendados para atender y solucionar la problemática que aqueja a esta localidad.

9. Los Municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, Morelos, han sido omisos en dar respuesta a las quejas que les hemos presentado, vulnerando con su conducta las disposiciones de nuestra Carta Magna.

10. Los Municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, Morelos, no han cumplido con el mandato de embellecer a nuestra colonia, de conformidad con lo que establece la normatividad de la materia.”
(...)

4. El 16 de agosto de 2013, la referida CDHM, emitió Recomendación en el expediente 048/2013-3, dirigida a los Presidentes Municipales de Jiutepec y Emiliano Zapata; en los siguientes términos:

“Al Presidente Municipal Constitucional de Jiutepec:

Primera: Instruya a los funcionarios o funcionarios con atribuciones suficientes, a efecto de que se verifique el funcionamiento de las plantas industriales productoras de materiales para construcción, que se ubican sobre la avenida o tramo carretero "Jiutepec- Emiliano Zapata" y/o avenida "No Reelección", en la colonia "Calera Chica", así como los requisitos necesarios para su funcionamiento, en lo que a su jurisdicción corresponda, y en caso de no cumplir con tales requisitos, se apliquen las sanciones, que conforme a derecho procedan.

Segunda: Instruya a quien corresponda a efecto de implementar las acciones idóneas para conminar tanto a los responsables de la operación de las plantas industriales, productoras de materiales

para la construcción antes referidas, como a cualquier vehículo que en condiciones similares, derrame dichos materiales, al cumplimiento de las medidas necesarias para prevenir el derrame en la vía pública, de los materiales que transportan; y en su caso, y de proceder, se apliquen las sanciones que conforme a derecho correspondan.

Tercera: *Instruya a quien corresponda a efecto de implementar y/o dar continuidad a los programas de protección civil en el municipio, con el objeto de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en su ámbito, así como establecer las medidas necesarias en el ámbito de su competencia, para imponer sanciones por infracciones a los ordenamientos legales aplicables.*

Al Presidente Municipal Constitucional de Emiliano Zapata:

Primera: *Instruya a quien corresponda a efecto de otorgar respuesta los escritos presentados por Q1 y otros, respectivamente; de 23 de agosto de 2012, dirigido al Contralor Municipal, de la misma fecha dirigido a la Jefa de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, y de 18 de julio de 2013 dirigido al Presidente Municipal.*

Segunda: *Instruya a los funcionarios o funcionarias con atribuciones suficientes, a efecto de que se verifique el funcionamiento de la plantas industriales productoras de materiales para la construcción, que en su caso se ubiquen sobre la avenida o tramo carretero "Jiutepec-Emiliano Zapata", así como los requisitos necesarios para su funcionamiento, en lo que a su jurisdicción corresponda, y en caso de no cumplir con tales requisitos, se apliquen los sanciones que conforme a derecho procedan.*

Tercera: *Instruya a quien corresponda a efecto de implementar las acciones idóneas para conminar tanto o los responsables de la operación de las plantas industriales, productoras de materiales para la construcción antes referidas, como a cualquier vehículo que en condiciones similares, derrame dichos materiales, al cumplimiento de las medidas necesarias para prevenir el derrame en la vía pública, de los materiales que transportan; y en su caso, y de proceder, se apliquen las sanciones necesarias que conforme a derecho correspondan.*

Cuarta: *Instruya a quien corresponda a efecto de implementar y/o dar continuidad a los programas de protección civil en el*

municipio, con el objeto de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en su ámbito, así como establecer las medidas necesarias en el ámbito de su competencia, para imponer sanciones para infracciones a los ordenamientos legales aplicables. ”

5. El 18 de septiembre de 2013, la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Jiutepec, por conducto de su Consejería Jurídica, aceptó la Recomendación señalada.

6. El 26 de noviembre de 2013, no obstante haberse notificado la Recomendación al Presidente Municipal de Emiliano Zapata, dicho servidor público no emitió respuesta alguna, razón por la cual, mediante proveído de 17 de octubre de 2013, la CDHM la tuvo por rechazada de forma tácita.

7. Luego de comunicarse lo anterior, mediante oficio de fecha 26 de septiembre de 2013 y notificado el 25 de noviembre, el 18 de diciembre de 2013 Q1 presentó un recurso de impugnación ante la CDHM motivado en la falta de aceptación de la Recomendación *supra* citada por el Ayuntamiento de Emiliano Zapata, y por la falta de cumplimiento atribuible al municipio de Jiutepec; misma que se radicó en este Organismo Nacional el 03 de enero de 2014 con el número de expediente **CNDH/6/2014/52/RI**. Para documentar las violaciones a derechos humanos acreditadas, la CDHM remitió copia certificada del expediente de queja 048/2013-3, cuya valoración lógico jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de la presente Recomendación.¹⁵⁸

En esta primera transcripción de la Recomendación en comento, podemos observar en lo que interesa, en el párrafo 1, lo siguiente: “**La Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...**”, es decir, resulta evidente que dicho Organismo Nacional, sustenta su actuación primeramente en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero de la Carta Magna. Dichos párrafos disponen lo siguiente:

¹⁵⁸ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_048.pdf, p. 7

“Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

De lo anterior, podemos apreciar en el párrafo primero que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Y en el párrafo segundo que las normas relativas a los Derechos Fundamentales se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, en el párrafo tercero que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a dichas prerrogativas, en los términos que establezca la ley.

Así, podemos colegir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos toma como fundamento primigenio de su actuación el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero, de la Norma Suprema, es decir, aplica de manera indiscutible el contenido de la Reforma Constitucional de 2011 que nos ocupa.

También en el párrafo **1** de la cita, se hace mención que se examinaron los elementos de evidencia contenidos en el expediente **CNDH/6/2014/52/RI**, relacionado con el Recurso de Impugnación de Q1, interpuesto contra los Ayuntamientos de Jiutepec y Emiliano Zapata, Morelos, por la Recomendación pronunciada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (CDHM) en el expediente 048/2013-3, aceptada por el municipio de Jiutepec, a la fecha sin pruebas de su cumplimiento, y no aceptada de manera tácita por el municipio de Emiliano Zapata. Del número de expediente podemos inferir que se trata de un asunto que conoció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que substanció la Sexta Visitaduría General, que se inició en el año de 2014, que su número es 52, y que se trató de un Recurso de Impugnación.

No se omite mencionar que del párrafo **3** a **7**, se señalan los hechos que dan origen al referido expediente de Recurso de Impugnación.

A continuación se transcriben de la Recomendación en comento los párrafos 36, 44, 64, 67 y 68:

“36. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), fundada en el año 1961, emitió una serie de recomendaciones a México en 1998, entre las cuales, se encontraba el desarrollar un programa nacional de monitoreo de la calidad del aire y el desarrollo de planes integrales para mejorar la calidad del aire. En este sentido, México, en la segunda mitad de los años noventa implementó un sistema Nacional de Información de Calidad del Aire (SINAICA) y dio inició al desarrollo e implementación de programas de gestión para el mejoramiento de la calidad del aire, denominados ProAire. Sin embargo, en el informe de “Evaluación del Desempeño Ambiental” de 2003 la OCDE reportó que si bien, la contaminación atmosférica en el país había disminuido debido a la incorporación de políticas públicas y

la creación de normas oficiales mexicanas en la materia, *“la exposición a la contaminación atmosférica continuaba siendo una severa amenaza para la salud pública”*, y recomendó, entre otras acciones, mejorar el cumplimiento de la inspección vehicular, incrementar el desarrollo e instrumentación de la administración del tráfico en las áreas urbanas, ampliar el monitoreo de la calidad del aire, mayor desarrollo en la capacidad de gestión del aire en los estados y municipios, fortalecer los criterios de los planes de contingencia por la calidad del aire y ampliarlos a las ciudades más contaminadas.

...

44. La OCDE en su informe de “Evaluación del Desempeño Ambiental” de 2013, refiere nuevamente que a pesar de los esfuerzos en la incorporación de políticas públicas y el reforzamiento de la regulación en materia de calidad del aire en fuentes fijas, había habido menos progreso en la inspección y vigilancia de las fuentes móviles, así como en la red de monitoreo de la calidad del aire, misma que es insuficiente; por lo que las emisiones de partículas suspendidas continúan incrementándose en la mayoría de las zonas urbanas del país, y por ende siguen formando parte del mayor reto en materia ambiental y de salud pública. Menciona la importancia de los programas ProAire, como los instrumentos rectores para el manejo de la contaminación atmosférica.

...

64. De igual manera, la Organización Mundial de la Salud, a través de las Guías de Calidad del Aire publicadas en el año 2006, ha establecido también la existencia de cuatro contaminantes comunes en el aire: material particulado, ozono, dióxido de nitrógeno y dióxido de azufre. Al respecto, dicha Organización Mundial ha enfatizado los efectos que conlleva la contaminación atmosférica en la salud, especialmente los derivados del material particulado suspendido.

...

67. Diversas investigaciones a nivel internacional han hecho evidente el daño y las secuelas que provocan la presencia de contaminantes atmosféricos en la salud humana. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), señalan que la contaminación del aire y sus efectos son una de las principales preocupaciones de salud pública; por lo que la prevención del riesgo juega un papel relevante y debe considerarse como una prioridad de la gestión ambiental¹⁰.

68. En el ámbito internacional, destaca la enmienda del 4 de mayo de 2012 al Protocolo de Gotemburgo de 1999 de la Convención de Ginebra sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza (1979). Dicho Protocolo fue modificado con sus anexos por las decisiones 2012/1 y 2012/2, durante la celebración del trigésimo período de sesiones del Órgano Ejecutivo, constituyendo a partir de entonces, el primer acuerdo vinculante que incluye compromisos para controlar y reducir las emisiones de material particulado.¹¹ Si bien México no es parte de dicho tratado, el conocimiento de sus disposiciones constituye un innegable parámetro para la comprensión progresiva del derecho humano a un medio ambiente sano.”¹⁵⁹

Como podemos observar del contenido de la transcripción anterior, en los párrafos **36** y **44**, se señala que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), emitió diversas recomendaciones a México, primero en 1998, después en 2003, y en su informe de “Evaluación del Desempeño Ambiental” de 2013, refiere que a pesar de los esfuerzos en la incorporación de políticas públicas y el reforzamiento de la regulación en materia de calidad del aire en fuentes fijas, había habido menos progreso en la inspección y vigilancia de las fuentes móviles, así como en la red de monitoreo de la calidad del aire, misma que es insuficiente; por lo que las emisiones de partículas suspendidas continúan incrementándose en la mayoría de las zonas urbanas del país, y por ende siguen formando parte del mayor reto en materia ambiental y de salud pública. Menciona la importancia de los programas ProAire, como los instrumentos rectores para el manejo de la contaminación atmosférica.

En el párrafo **64**, se comenta que la Organización Mundial de la Salud (OMS), a través de las Guías de Calidad del Aire publicadas en el año 2006, ha establecido también la existencia de cuatro contaminantes comunes en el aire: material particulado, ozono, dióxido de nitrógeno y dióxido de azufre. Al respecto, dicho Organización Mundial ha enfatizado los efectos que conlleva la contaminación atmosférica en la salud, especialmente los derivados del material particulado suspendido. En el párrafo **67**, se hace alusión a que tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), señalan

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 30.

que la contaminación del aire y sus efectos son una de las principales preocupaciones de salud pública; por lo que la prevención del riesgo juega un papel relevante y debe considerarse como una prioridad de la gestión ambiental.

En el párrafo **68**, se alude la enmienda del 4 de mayo de 2012 al Protocolo de Gotemburgo de 1999 de la Convención de Ginebra sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza (1979). Dicho Protocolo fue modificado con sus anexos por las decisiones 2012/1 y 2012/2, durante la celebración del trigésimo período de sesiones del Órgano Ejecutivo, constituyendo a partir de entonces, el primer acuerdo vinculante que incluye compromisos para controlar y reducir las emisiones de material particulado. Si bien México no es parte de dicho tratado, el conocimiento de sus disposiciones constituye un innegable parámetro para la comprensión progresiva del derecho humano a un medio ambiente sano.

Más adelante en el contenido de la Recomendación podemos advertir lo siguiente:

“103. El derecho humano a un medio ambiente sano o adecuado, así como la obligación de adoptar las medidas necesarias para su plena efectividad se encuentra reconocido por los artículos 1° párrafo tercero y 4° párrafo quinto de la Constitución Política; al igual que en los artículos 1°, 2°, 10 y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*“Protocolo de San Salvador”*).

104. Por otra parte, si bien no se hace una referencia directa al derecho humano en cuestión en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sí se prevé en los artículos 1°, 10 y 11 de dicho Pacto la adopción de medidas generales para garantizar la existencia de un nivel de vida adecuado, la salud y una mejora continua en las condiciones de existencia. En ese tenor, a partir de las interpretaciones al Pacto, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), se ha destacado la importancia que conlleva la protección del medio ambiente a fin de paliar riesgos contra la salud, o bien proteger el derecho al agua; lo cual hace ver la importancia total del medio ambiente como un derecho de especial protección, máxime su interdependencia con otros derechos humanos.

105. De igual manera, el Comité DESC en sus observaciones generales 3 y 9, ha referido que la obligación fundamental derivada del

Pacto es que los Estados partes den efectividad a los derechos reconocidos en él, que la obligación de adoptar medidas conlleva a proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr dicho objetivo, de manera que las medidas a adoptar deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

106. Como un elemento de interpretación progresiva destacan también los principios adoptados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992; en los cuales se plasma la integridad del sistema ambiental como un parámetro para la protección y garantía de *“un nivel de vida adecuado y la mejora de las condiciones de existencia, a través del derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”* (Principio 1). En el mismo tenor se sitúan los “Objetivos del Desarrollo del Milenio”, adoptados en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la ciudad de Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los que se enfatizó la necesidad de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente en el marco de los propósitos y principios previstos por la Carta de las Naciones Unidas. Dicho compromiso a la vez se ha ratificado y desarrollado a partir de lo dispuesto por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable, acordada el 2 de agosto de 2015; en la que además de decretarse como objetivo el garantizar una vida sana y promoción al bienestar (Objetivo 2), se fijó *“lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible”* (Objetivos 11 y 16).

107. La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, que en su artículo 24.2, inciso c), establece que para asegurar el derecho de los niños al nivel más alto de salud, es necesario tomar en consideración los peligros y *“los riesgos derivados de la contaminación ambiental”*, considerando que los niños forman son uno de los grupos de mayor vulnerabilidad a los riesgos por una mala calidad del aire, como quedó precisado en el párrafo 100 de la presente Recomendación. La misma consideración, bajo el principio de interpretación más favorable que establece el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución, debe estimarse en la protección de las personas adultas mayores, dado que representan el segundo gran sector de grupos vulnerables en quienes recaen negativamente los riesgos provocados por la contaminación atmosférica.

...

109. Al interpretar el contenido del párrafo quinto del artículo 4º constitucional, el Poder Judicial de la Federación estableció

jurisprudencia constitucional del derecho humano a un medio ambiente sano se desarrolla en dos aspectos. *“a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) “la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical)”*.”

110. En el contexto de la presente Recomendación, es pertinente destacar la importancia que conlleva la adopción, por parte de las autoridades, de medidas necesarias para asegurar la plena eficacia del derecho a un medio ambiente sano; como parte de las obligaciones generales de promoción, respeto, protección y garantía, previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.

111. En 2013, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó el documento intitulado “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, - Segundo Agrupamiento de Derechos”; en cuyo apartado correspondiente al derecho humano a un medio ambiente sano señaló que el ejercicio de ese derecho debe guiarse a partir de los criterios de: a) Disponibilidad, b) Accesibilidad, c) Sostenibilidad, d) Calidad, y e) Aceptabilidad.

112. Respecto de las obligaciones generales a cargo de adoptar medidas por los Estados partes, el artículo 1 del Protocolo de San Salvador señala lo siguiente, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que la obligación de adoptar las medidas de derecho interno implica, por una lado, la adopción de medidas encaminadas a la supresión (mediante modificación, derogación, anulación o reforma) de las normas y prácticas que entrañen violación, desconocimiento u obstaculización al ejercicio de los derechos reconocidos; por otra parte, tal obligación supone también la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de los derechos. De igual manera, se ha establecido que la adopción de tales medidas debe siempre revestir efectividad; esto es, garantizar su observancia real en el orden jurídico interno, lo cual tiene lugar “cuando la comunidad, en general, adapta su conducta a la normativa de la Convención y, en el caso de que así no sea, cuando se aplican efectivamente las sanciones previstas en ella”.

...

119. Conforme a los criterios expuestos, la promulgación de leyes eficaces sobre la materia, así como las normas, objetivos de

ordenación y prioridades ambientales, a las que se refiere el principio 11 de la Declaración de Río, especifican la obligación de adoptar medidas necesarias para lograr la plena efectividad del derecho humano a un medio ambiente sano, al igual que la existencia de un nivel de vida adecuado y una mejora continua en las condiciones de existencia. Particularmente, el marco jurídico en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, incluyendo las disposiciones municipales de vialidad, constituyen medidas razonables para asegurar la observancia de las citadas obligaciones generales.

...

125. Sobre el particular, en virtud de su innegable valor como criterios orientadores, es pertinente considerar algunos criterios emitidos en el ámbito regional por la Corte Europea de Derechos Humanos, relativos a la protección del ambiente y su vínculo con la salud pública y la vida privada.

126. El 9 de junio de 2005, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el Caso *“Fadeyeva vs. Rusia”* determinó que el Estado ruso, a pesar de no haber causado de manera directa las violaciones contra derechos de pobladores de la ciudad de Cherepovets, generadas por una planta de acero allí ubicada, sí estaba en posibilidad de conocer que la contaminación se estaba produciendo. Dicho tribunal analizó el caso bajo el enfoque del deber positivo del Estado de actuar y adoptar medidas razonables y apropiadas para proteger los derechos, habiendo determinado que la contaminación ambiental no era el resultado de eventos repentinos ni inesperados sino, al contrario, *“llevaba ya tiempo de existir y era bien conocida”*.

127. El Tribunal Europeo observó que la contaminación en Cherepovets *“era causada en un 95% por la planta, a diferencia de otras ciudades donde un gran número de fuentes contribuyen a la contaminación”*; en este sentido, *“los problemas ambientales eran específicos y atribuibles a una particular empresa”*, de manera que las autoridades del Estado son responsables de haber violado los derechos humanos de los peticionarios, pues no confrontaron los riesgos ni adoptaron medidas adecuadas para prevenirlos y reducir el daño ambiental y al mismo tiempo la Corte concluyó la falta, por parte del Estado, de mantener un justo equilibrio entre los intereses de la comunidad y el efectivo disfrute del derecho a respetar la vida privada.

128. Otro caso relevante, en el marco de la Corte Europea, es el *“Dubetska y otros vs. Ucrania”*, que versó sobre la contaminación con efectos adversos al medio ambiente, procedente de una mina y una planta de procesamiento de carbón, propiedad del Estado. Los demandantes, residentes en una zona rural muy cercana a dichas

instalaciones, fueron expuestos durante años a un alto riesgo de padecer cáncer y enfermedades renales y respiratorias, según los estudios de autoridades nacionales y de diversas entidades privadas, motivado no sólo a la presencia de elevados niveles de concentración de sustancias peligrosas en el aire, sino también a la contaminación de las aguas subterráneas proveniente de las infiltraciones en las escombreras. Los habitantes sufrían también inundaciones y hundimientos del suelo, por lo cual alegaron violaciones, por parte de autoridades estatales, a sus derechos a proteger sus hogares y la vida de sus familias de la excesiva contaminación generada por la industria estatal.

129. En un diverso Caso "*Grimkovskaya vs. Ucrania*" el solicitante refirió que vivía, con sus padres e hijo, en la calle K en la ciudad de Krasnodón, que a partir de 1998 se desvió una autopista a través de la calle provocando fuertes congestionamientos vehiculares. Refiriendo que las autoridades no llevaron a cabo un estudio de viabilidad antes de desvío de la carretera. En este tenor, el solicitante alegó también que el aumento del tráfico había hecho su casa casi inhabitable a causa de las vibraciones, el ruido, la contaminación del aire, el polvo y los baches, derivado, entre otras causas, por el material de bajo costo con el que fuera construida la autopista.

130. En mayo de 2002, las autoridades cerraron dicha carretera después de que el departamento sanitario regional encontrara que los contaminantes registraban niveles superiores a los establecidos por las normas de seguridad, incluyendo el riesgo de impactos adversos sobre la salud de los residentes. La Corte Europea declaró por unanimidad la violación del artículo 8 (derecho a la vida privada y familiar y vivienda) del Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Para tal efecto consideró que el tráfico pesado interfirió con el derecho del demandante a la vida privada y familiar.¹⁶⁰

De la transcripción anterior, podemos visualizar que en el párrafo **103**, se hace referencia al derecho humano a un medio ambiente sano o adecuado, así como a la obligación de adoptar las medidas necesarias para su plena efectividad, mismo que se encuentra reconocido por los artículos 1° párrafo tercero y 4° párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al igual que en los ordinales 1°, 2°, 10 y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 53.

(“*Protocolo de San Salvador*”). En el párrafo **104**, se alude al contenido de los artículos 1º, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y a las interpretaciones al Pacto realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), que ha destacado la importancia que conlleva la protección del medio ambiente a fin de paliar riesgos contra la salud, o bien proteger el derecho al agua; lo cual hace ver la importancia total del medio ambiente como un derecho de especial protección, máxime su interdependencia con otros derechos humanos. En el párrafo **105**, se vuelve a referir al Comité DESC dado que en sus observaciones generales 3 y 9, ha referido que la obligación fundamental derivada del Pacto es que los Estados parte den efectividad a los derechos reconocidos en él, que la obligación de adoptar medidas conlleva a proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr dicho objetivo, de manera que las medidas a adoptar deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el párrafo **106**, se destaca la interpretación de los principios adoptados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992; en los cuales se plasma la integridad del sistema ambiental como un parámetro para la protección y garantía de *“un nivel de vida adecuado y la mejora de las condiciones de existencia, a través del derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”* (Principio 1). En el mismo tenor se sitúan los “Objetivos del Desarrollo del Milenio”, adoptados en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la ciudad de Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los que se enfatizó la necesidad de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente en el marco de los propósitos y principios previstos por la Carta de las Naciones Unidas. Dicho compromiso a la vez se ha ratificado y desarrollado a partir de lo dispuesto por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable, acordada el 2 de agosto de 2015; en la que además de decretarse como objetivo el

garantizar una vida sana y promoción al bienestar (Objetivo 2), se fijó *“lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible”* (Objetivos 11 y 16).

En el párrafo **107**, se hace referencia al contenido del artículo 24.2, inciso c), de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, en razón de que establece que para asegurar el derecho de los niños al nivel más alto de salud, es necesario tomar en consideración los peligros y *“los riesgos derivados de la contaminación ambiental”*, considerando que los niños son uno de los grupos de mayor vulnerabilidad a los riesgos por una mala calidad del aire. La misma consideración, bajo el principio de interpretación más favorable que establece el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución Federal, debe estimarse en la protección de las personas adultas mayores, dado que representan el segundo gran sector de grupos vulnerables en quienes recaen negativamente los riesgos provocados por la contaminación atmosférica.

En el párrafo **109**, se hace referencia a una interpretación del párrafo quinto del artículo 4º constitucional, realizada por el Poder Judicial de la Federación al establecer jurisprudencia constitucional en el sentido de que el derecho humano a un medio ambiente sano se desarrolla en dos aspectos. *“a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) “la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical)”*.

En el párrafo **110**, se alude a la importancia que conlleva la adopción, por parte de las autoridades, de medidas necesarias para asegurar la plena eficacia del derecho a un medio ambiente sano; como parte de las obligaciones generales de promoción, respeto, protección y garantía, previstas en la Carta Magna y los

tratados internacionales. En el párrafo **111** se señala que en 2013, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó el documento intitulado “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, - Segundo Agrupamiento de Derechos”; en cuyo apartado correspondiente al derecho humano a un medio ambiente sano señaló que el ejercicio de ese derecho debe guiarse a partir de los criterios de: a) Disponibilidad, b) Accesibilidad, c) Sostenibilidad, d) Calidad, y e) Aceptabilidad. En el párrafo **112**, se hace alusión a las sentencias de 2 de septiembre de 2015 y 27 de agosto de 1998, emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Omar Humberto Maldonado Vargas y otros vs. Chile” y “Garrido y Baigorria vs. Argentina”, respectivamente. En el párrafo **119**, se hace referencia al principio 11 de la Declaración de Río, por lo que alude a la obligación de adoptar medidas necesarias para lograr la plena efectividad del derecho humano a un medio ambiente sano. Particularmente, el marco jurídico en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica.

En los párrafo **125**, **126** y **127**, se hace referencia a algunos criterios emitidos en el ámbito regional por la Corte Europea de Derechos Humanos, relativos a la protección del ambiente y su vínculo con la salud pública y la vida privada. Se menciona que el 9 de junio de 2005, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el Caso “*Fadeyeva vs. Rusia*” determinó que el Estado Ruso, a pesar de no haber causado de manera directa las violaciones contra derechos de pobladores de la ciudad de Cherepovets, generadas por una planta de acero allí ubicada, sí estaba en posibilidad de conocer que la contaminación se estaba produciendo. Dicho tribunal analizó el caso bajo el enfoque del deber positivo del Estado de actuar y adoptar medidas razonables y apropiadas para proteger los derechos, habiendo determinado que la contaminación ambiental no era el resultado de eventos repentinos ni inesperados sino, al contrario, “*llevaba ya tiempo de existir y era bien conocida*”. El mismo Tribunal, observó que la contaminación en Cherepovets “era causada en un 95% por la planta, a diferencia de otras ciudades donde un gran número de fuentes contribuyen a la contaminación”; en este sentido, “los

problemas ambientales eran específicos y atribuibles a una particular empresa”, de manera que las autoridades del Estado son responsables de haber violado los derechos humanos de los peticionarios, pues no confrontaron los riesgos ni adoptaron medidas adecuadas para prevenirlos y reducir el daño ambiental y al mismo tiempo la Corte concluyó la falta, por parte del Estado, de mantener un justo equilibrio entre los intereses de la comunidad y el efectivo disfrute del derecho a respetar la vida privada.

En el párrafo **128** se hace mención de otro caso relevante resuelto por la Corte Europea, es el *“Dubetska y otros vs. Ucrania”*, que versó sobre la contaminación con efectos adversos al medio ambiente, procedente de una mina y una planta de procesamiento de carbón, propiedad del Estado. Los demandantes, residentes en una zona rural muy cercana a dichas instalaciones, fueron expuestos durante años a un alto riesgo de padecer cáncer y enfermedades renales y respiratorias, según los estudios de autoridades nacionales y de diversas entidades privadas, motivado no sólo a la presencia de elevados niveles de concentración de sustancias peligrosas en el aire, sino también a la contaminación de las aguas subterráneas proveniente de las infiltraciones en las escombreras. Los habitantes sufrían también inundaciones y hundimientos del suelo, por lo cual alegaron violaciones, por parte de autoridades estatales, a sus derechos a proteger sus hogares y la vida de sus familias de la excesiva contaminación generada por la industria estatal.

En los párrafos **129** y **130**, se menciona otro Caso *“Grimkovskaya vs. Ucrania”* en el cual el solicitante refirió que vivía, con sus padres e hijo, en la calle K en la ciudad de Krasnodón, que a partir de 1998 se desvió una autopista a través de la calle provocando fuertes congestionamientos vehiculares. Refiriendo que las autoridades no llevaron a cabo un estudio de viabilidad antes de desvío de la carretera. En este tenor, el solicitante alegó también que el aumento del tráfico había hecho su casa casi inhabitable a causa de las vibraciones, el ruido, la contaminación del aire, el polvo y los baches, derivado, entre otras causas, por el

material de bajo costo con el que fuera construida la autopista. En mayo de 2002, las autoridades cerraron dicha carretera después de que el departamento sanitario regional encontrara que los contaminantes registraban niveles superiores a los establecidos por las normas de seguridad, incluyendo el riesgo de impactos adversos sobre la salud de los residentes. La Corte Europea declaró por unanimidad la violación del artículo 8 (derecho a la vida privada y familiar y vivienda) del Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Para tal efecto consideró que el tráfico pesado interfirió con el derecho del demandante a la vida privada y familiar.

Más adelante en el contenido de la Recomendación, se dice lo siguiente:

“141. Por lo anterior, con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción III; 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias de convicción suficientes para que, conforme al Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante las contralorías internas de los municipios de Emiliano Zapata y Jiutepec en el estado de Morelos; a fin de que se inicien los procedimientos administrativos de investigación correspondiente.

...

144. Adicionalmente a la determinación de actos u omisiones, por parte de los servidores públicos en los municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, constitutivos de las violaciones a los derechos humanos en perjuicio de sus habitantes; existe el deber correlativo de adoptar las medidas de restitución, cesación, no repetición y desagravio a fin de garantizar el goce y ejercicio de los derechos conculcados. Tal obligación se desprende de diversas disposiciones vigentes sobre la materia en el orden jurídico nacional, como ya referido artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, al igual que los numerales 1º y 7º de la Ley General de Víctimas; además, encuentra apoyo en criterios de fuente interna e internacional interpretativos, tanto de naturaleza obligatoria como orientadora, de los cuales se desprende el principio general mencionado.

...

146. En el ámbito internacional, en los artículos 15, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” adoptados por la ONU el 16 de diciembre de 2005, y en diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece que *“una reparación adecuada y efectiva tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos”*; para garantizar la reparación integral, ésta debe ser proporcional a la gravedad al daño sufrido y a las circunstancias de cada caso; para esto, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.”¹⁶¹

Así, podemos ver que en los párrafo **141** y **144**, se hace referencia al artículo 1°, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como a otros cuerpos normativas que otorgan facultades a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para que presente queja ante las contralorías internas de los municipios de Emiliano Zapata y Jiutepec en el Estado de Morelos; a fin de que se inicien los procedimientos administrativos de investigación correspondiente.

En el párrafo **146**, se hace referencia a los artículos 15, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” adoptados por la ONU el 16 de diciembre de 2005, y en diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece que *“una reparación adecuada y efectiva tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos”*; para garantizar la reparación integral, ésta debe ser proporcional a la gravedad al daño sufrido y a las circunstancias de cada caso;

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 59.

para esto, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.”

Más adelante en la Recomendación en cita, se observa lo siguiente:

“i) Restitución.

150. La restitución tiene por objeto el restablecimiento de las condiciones materiales y jurídicas al estado previo de la afectación a los derechos humanos; esto es, procurar en la mayor medida de las posibilidades un status quo ante. Ello también se prevé en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y Violaciones a los Derechos Humanos para el Estado de Morelos; en el que se conceptúa como un elemento que “busque devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus Derechos Humanos”.

151. Para facilitar las medidas de restitución es necesario que tanto el ayuntamiento de Jiutepec como el de Emiliano Zapata, realicen permanentemente acciones de limpieza, mejoramiento y mantenimiento de avenidas, calles, banquetas y demás espacios públicos de la colonia Calera Chica; asegurando el retiro del material particulado sedimentado proveniente de la acumulación de derrames de materiales de construcción en la vía pública, por parte de operadores de camiones de carga.

ii) Cesación.

152. Al deber de procurar un restablecimiento del status quo ante previo a las afectaciones en cuestión, se incorpora también la obligación de poner fin a todos aquellos actos u omisiones constitutivos de las violaciones a los derechos humanos. En el caso de la presente Recomendación se propone la adopción de las siguientes medidas para los municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata:

I. Realizar un inventario de las empresas y/o industrias ubicadas en la avenida o tramo carretero “Jiutepec-Emiliano Zapata” y/o avenida No Reección, y sus alrededores; identificando el ramo industrial al que pertenecen, la o las actividades que desarrollan, los permisos/licencias o autorizaciones con los que cuentan, entre otros.

II. Identificar las principales fuentes de emisiones de PM2.5 y PM10 en la avenida o tramo carretero “Jiutepec-Emiliano Zapata” y/o avenida No Reelección, y sus alrededores.

III. Establecer un sistema de verificación y vigilancia permanente de las empresas y/o industrias incluidas en el inventario señalado en el numeral I, el cual tenga como objetivo comprobar el cumplimiento de la normatividad ambiental para prevenir, reducir y controlar las emisiones a la atmósfera.

IV. Revisar y actualizar el Reglamento de Tránsito del Municipio de Emiliano Zapata, y el Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Jiutepec, vigilando su aplicación. Con relación al transporte de material polvoriento, adicionalmente a las previsiones en materia de cobertura de los materiales transportados y prevención al derrame de éstos, deberá contemplarse lo relativo a la velocidad máxima de circulación en los vehículos de carga, así como la responsabilidad solidaria de los conductores y los propietarios de los vehículos.

V. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental y de tránsito para prevenir, reducir y controlar las emisiones difusas de material particulado a la atmósfera.

VI. Establecer un Sistema de Monitoreo de la calidad del aire en los municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, particularmente en la región de interés (la avenida o tramo carretero “Jiutepec- Emiliano Zapata” y/o avenida No Reelección, y sus alrededores), asegurando que se incluya la medición de contaminantes cuyas concentraciones puedan representar un riesgo para la salud, como lo son las PM10 y PM2.5. Para ello primeramente deberán identificarse las zonas municipales donde se requiere la medición de estos parámetros y posteriormente, realizar la adquisición, instalación, operación y mantenimiento de las estaciones automáticas de monitoreo atmosférico.

VII. Brindar los recursos económicos suficientes que garanticen la operación adecuada del sistema de monitoreo propuesto y la confiabilidad de la información. Establecer programa de mantenimiento efectivo del equipo instalado y la capacitación constante del personal operativo del mismo.

iii) Garantías de no repetición.

153. En conjunto con las medidas ya señaladas, conforme a la fracción V del artículo 74 de la Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y Violaciones a los Derechos Humanos para el Estado de

Morelos; al deber de reparar las afectaciones causadas por la violación a los derechos humanos se suma la obligación de realizar acciones encaminadas a prevenir que los actos u omisiones materia de responsabilidad se actualicen en lo posterior, a través la adopción de garantías específicas de no repetición de los hechos motivo de análisis.

154. Por lo anterior, es imprescindible que las autoridades municipales competentes, tanto del ayuntamiento de Jiutepec como el de Emiliano Zapata, implementen medidas específicas para que los servidores públicos de esa institución no repitan situaciones como las mencionadas en este documento; a través de la impartición de cursos de sensibilización y formación en materia de derechos humanos, al igual que en materia de medio ambiente, incluyendo temas de calidad del aire y distribución competencial ambiental. Lo anterior con la finalidad de priorizar los tópicos mencionados en la agenda gubernamental municipal, y evitar violaciones como las que dieron origen a este pronunciamiento, para lo cual deberán enviar las constancias que acrediten las medidas implementadas para tal efecto.

155. De igual manera es pertinente que ambos municipios gestionen y suscriban y, en su caso, actualicen convenios con las autoridades de los Gobiernos Federal y del Estado de Morelos para llevar a cabo las actividades necesarias para reducir y controlar las emisiones de contaminantes atmosféricos, a través de:

- I. La elaboración de los informes sobre el estado del medio ambiente (calidad del aire) en los municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata.
- II. El diseño y ejecución de programas de gestión de calidad del aire y la evaluación de su eficacia.
- III. La planeación del desarrollo y crecimiento ordenado, a través de la integración de enfoques relacionados con la prevención y control de la contaminación del aire en las políticas y planes de desarrollo y ordenamiento ecológico municipal.

iv) Otras medidas de reparación.

156. Un sector más que abarca la reparación por violaciones a los derechos humanos es aquel dirigido a mitigar las afectaciones de índole inmaterial en las condiciones de existencia por la omisión de los actos u omisiones constitutivos de responsabilidad, con la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de los agraviados, tal como lo prevé el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y Violaciones a los Derechos Humanos para el Estado de Morelos. En este sentido, conforme a lo reiteradamente

señalado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la presente Recomendación constituye per se una forma de reparación, no obstante, dadas las características de los hechos motivo de análisis, es pertinente sugerir también la adopción de las siguientes medidas de satisfacción:

I. Publicación del texto íntegro del presente documento en las páginas electrónicas oficiales de los ayuntamientos de Jiutepec y Emiliano Zapata; en condiciones que permitan facilitar el acceso y cotejo del presente pliego por parte de los interesados.

II. Realizar acciones para garantizar el acceso a la información y la verdad en los pobladores de la zona afectada, a través de la comunicación efectiva de los hechos, conclusiones y recomendaciones expuestas por este Organismo, especialmente en centros educativos ubicados en la zona; al igual que informar sobre los niveles de partículas que se encuentra en el aire e indicar si su calidad es buena o representa un riesgo para la salud.

157. Finalmente, en apego a lo dispuesto por el Principio 10 de la Declaración de Río, citado en el párrafo 144, y en interdependencia con todas y cada una de las anteriores medidas, se recomienda promover la oportuna participación informada de la sociedad civil organizada, incluyendo a los industriales, quejosos y agraviados, para lograr sinergias en la implementación de acciones en el mejoramiento de la calidad del aire.¹⁶²

En el contenido de los párrafos del **150** al **157**, se establecen las medidas de restitución y la reparación, para asegurar el goce efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano, de quienes habitan y transitan en la colonia Calera Chica y sus alrededores, por lo cual se citan en el **SEGUNDO** punto recomendatorio que se comentará más adelante.

Como podemos observar, la Sexta Visitaduría General del Organismo Constitucional Autónomo, hace acorde su actuación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, al incluir el contenido normativo de diversos instrumentos internacionales, sentencias emitidas por la

¹⁶² *Ibidem*, p. 65.

Corte Interamericana sobre Derechos Humanos y por la Corte Europea, así como opiniones y criterios emitidos por organismos internacionales.

A continuación se citan los puntos recomendatorios formulados al Presidente Municipal e integrantes del H. Ayuntamiento de Jiutepec y al Presidente Municipal e integrantes del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, todos del Estado de Morelos, mismos que son los siguientes:

“V. RECOMENDACIONES.

A ustedes Presidente Municipal e integrantes del H. Ayuntamiento de Jiutepec:

PRIMERA.- Instruyan a los funcionarios o funcionarias competentes para dar cumplimiento completo y efectivo a la Recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en el expediente 048/2013-3, referida en el párrafo 4 de presente documento.

SEGUNDA.- Adopte las medidas de restitución y la reparación, previstas en los párrafos 150 a 157 de la presente Recomendación, para asegurar el goce efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano, de quienes habitan y transitan en la colonia Calera Chica y sus alrededores; remitiendo evidencia puntual del cumplimiento a cada una de las previsiones mencionadas.

TERCERA.- Gire instrucciones para que los servidores públicos del Ayuntamiento de Jiutepec, cumplan en tiempo y forma las Recomendaciones que se les dirigen, evitar dilaciones innecesarias que redunden en perjuicio de las víctimas, y se envíen las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA.- Se colabore con esta Comisión Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante la Contraloría Municipal de Jiutepec, Morelos; con motivo de las irregularidades cometidas en relación a los hechos y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

A ustedes Presidente Municipal e integrantes del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata:

PRIMERA.- Instruyan a los funcionarios o funcionarias competentes para dar cumplimiento completo y efectivo a la Recomendación emitida

por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en el expediente 048/2013-3, referida en el párrafo 4 de presente documento.

SEGUNDA.- Adopte las medidas de restitución y la reparación, previstas en los párrafos 150 a 157 de la presente Recomendación, para asegurar el goce efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano, de quienes habitan y transitan en la colonia Calera Chica y sus alrededores; remitiendo evidencia puntual del cumplimiento a cada una de las previsiones mencionadas.

TERCERA.- Gire instrucciones para que los servidores públicos del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, cumplan en tiempo y forma las Recomendaciones que se les dirigen, evitar dilaciones innecesarias que redunden en perjuicio de las víctimas, y se envíen las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA.- Se colabore con esta Comisión Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante la Contraloría Municipal de Emiliano Zapata, Morelos; con motivo de las irregularidades cometidas en relación a los hechos y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

161. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsanen las irregularidades de que se trate.

162. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

163. Con el mismo fundamento jurídico, solicito a ustedes que en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

164. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Congreso del Estado de Morelos su comparecencia a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”¹⁶³

También en esta Recomendación, nos parece conveniente hacer la transcripción de los puntos recomendatorios, en razón de que podemos visualizar los parámetros que fija la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacia las autoridades recomendadas y respecto de otras que pueden intervenir de manera tangencial.

En las recomendaciones formuladas al Presidente Municipal e integrantes del H. Ayuntamiento de Jiutepec, llama la atención lo siguiente:

En la **PRIMERA**, se solicita dar cumplimiento completo y efectivo a la Recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en el expediente 048/2013-3.

En la **SEGUNDA**, se pide adoptar las medidas de restitución y la reparación, previstas en los párrafos 150 a 157 de la Recomendación, para asegurar el goce efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano, de quienes habitan y transitan en la colonia Calera Chica y sus alrededores.

En la **TERCERA**, se peticiona que los servidores públicos del Ayuntamiento de Jiutepec, cumplan en tiempo y forma las Recomendaciones que se les dirigen, para evitar dilaciones innecesarias que redunden en perjuicio de las víctimas.

¹⁶³ *Ibide*, p. 69.

En la **CUARTA**, se solicita colaborar con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la presentación y seguimiento de la queja que se formule ante la Contraloría Municipal de Jiutepec, Morelos; con motivo de las irregularidades cometidas en relación a los hechos.

En las recomendaciones formuladas al Presidente Municipal e integrantes del H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, llama la atención lo siguiente:

En la **PRIMERA**, se solicita que los funcionarios o funcionarias competentes den cumplimiento completo y efectivo a la Recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en el expediente 048/2013-3.

En la **SEGUNDA**, se pide que se adopten las medidas de restitución y la reparación, previstas en los párrafos 150 a 157 de la Recomendación, para asegurar el goce efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano, de quienes habitan y transitan en la colonia Calera Chica y sus alrededores.

En la **TERCERA**, se peticiona que los servidores públicos del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, cumplan en tiempo y forma las Recomendaciones que se les dirigen, para evitar dilaciones innecesarias que redunden en perjuicio de las víctimas.

En la **CUARTA**, se solicita que se colabore con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la presentación y seguimiento de la queja que se formule ante la Contraloría Municipal de Emiliano Zapata, Morelos; con motivo de las irregularidades cometidas en relación a los hechos.

Es importante destacar que en el párrafo **161** de la Recomendación en comento, se dice que de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las

conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, **en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.** Así, observamos que se hace alusión al Contenido de la Reforma Constitucional de 2011.

Tal como se señala en el párrafo **162**, de conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se solicita a las autoridades recomendadas que la respuesta sobre la aceptación de la Recomendación sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

Como se refiere en el párrafo **163**, las autoridades recomendadas deben enviar dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, las pruebas de cumplimiento.

En el párrafo **164**, se señala que cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Carta Magna; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, requieran la comparecencia de las autoridades recomendadas para que expliquen las razones de su negativa.

Como hemos podido observar en el análisis realizado a la Recomendación 48/2015, el trabajo que viene desarrollando la Sexta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es acorde con el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal reformado en junio de 2011.

Es importante comentar que desde nuestra perspectiva hacia el interior la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hasta el momento está desarrollando un trabajo consistente y acorde con los postulados de la Reforma Constitucional multicitada, en esa virtud, está cumpliendo casi en su totalidad con el reto número 6, que en su Programa Anual de Trabajo 2015, estableció como consistente en: *“Promover el pleno cumplimiento de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, mediante el impulso a la armonización legislativa en la Federación, los estados y el Distrito Federal, sobre la defensa y protección de los derechos fundamentales, así como mediante la implementación de acciones de capacitación, difusión y divulgación sobre dicha reforma.”*¹⁶⁴

Hacia dentro de la CNDH ha permeado el contenido de dicha Reforma, así lo he podido constatar en razón de que durante algún tiempo trabajé en la Tercera Visitaduría General y pude ver de cerca el compromiso que tienen las personas que allí laboran con esta nueva perspectiva de derechos humanos. Aún falta mucho por hacer, sobre todo en el trabajo a realizar con otras dependencias e instituciones de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, pero considero que el trabajo institucional de ese Organismo Nacional Protector de los Derechos Fundamentales se encuentra en el camino indicado.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 23.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los Retos del Sistema Jurídico Mexicano a partir de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, son los siguientes:

Reto No. 1.- Promover que los Derechos Humanos se coloquen en el centro de todas las políticas públicas y de la actuación gubernamental.

Este objetivo de promover que los Derechos Fundamentales se coloquen en el centro de toda política pública y de la actuación gubernamental a simple vista parece sencillo, pero no lo es, en razón de que implica que el contenido de la Reforma Constitucional de 2011 se socialice a los servidores públicos que laboran en todas las instancias gubernamentales, de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno, y más aún que en la psique de cada uno y una de ellos se conviertan en ideas que sean desde su óptica, adecuadas para el desarrollo de su trabajo institucional.

Existen vicios muy arraigados al interior de todas las instancias de gobierno que esta reforma tiene la intención de combatir, por eso mismo, se vuelve complicado implementarla, porque para muchos servidores públicos el promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos tal como lo dispone el artículo 1º de la Constitución Federal, se constituye como obstáculo más que como apoyo de su labor diaria.

Se debe desde nuestra perspectiva, convencer primero a los funcionarios públicos de alto nivel para que realmente crean que el respeto de los Derechos Humanos traerá mejores y mayores beneficios a nuestro trabajo y a nuestra vida. Sin manejar el doble discurso, de que por un lado se sientan paladines de los Derechos Fundamentales, y por el otro, sean transgresores sistemáticos de los mismos en su vida profesional y personal. Los servidores públicos de mediano y bajo nivel cuando observan que los de alto nivel “sus jefes”, respetan los Derechos

Humanos, ellos en alta probabilidad también lo harán. - Sí, se debe predicar con el ejemplo.- Cuando ocurre lo contrario, el resultado será que exista una violación sistemática y descarnada de los Derechos Fundamentales por todos los servidores y servidoras públicos de todos los niveles con las consecuencias que a diario observamos.

Como hemos apreciado a lo largo del presente trabajo se han elaborado y se están instrumentándose diversos documentos que permiten advertir que realmente en el Estado Mexicano a los Derechos Humanos se les está colocando en el centro de las políticas públicas y de la actuación gubernamental.

En el Poder Ejecutivo Federal:

- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.
- Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.

En el Poder Ejecutivo Federal observamos que el trabajo para posicionar a los Derechos Humanos como la piedra angular de las políticas públicas y de la actuación gubernamental ha sido importante, sin embargo, pensamos que los retos que tiene son:

- Capacitar a los servidores públicos en aquellos ámbitos en los que con mayor frecuencia se vulneran los Bienes Jurídicos Fundamentales buscando lograr un impacto directo en la prevención de violaciones, considerando el registro de quejas y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esto tomando en cuenta que una buena parte de los puntos recomendatorios de dicha Comisión están relacionados con aspectos de capacitación.

- Realizar cursos obligatorios dirigidos a los servidores públicos de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, realizando programas de capacitación en línea y cursos obligatorios como parte de la certificación del servicio civil de carrera.
- Difundir el contenido de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos a la sociedad civil, impulsando acciones de difusión en medios masivos de comunicación como: radio, televisión, carteles, foros, redes sociales, internet e intranet.
- Armonizar el orden jurídico-administrativo en toda la Administración Pública Federal con la Reforma Constitucional de 2011, para lo cual las áreas de oportunidad son: adecuar los reglamentos, lineamientos, circulares, oficios-circulares, manuales (manuales de generales de los entes públicos, manuales de organización de las unidades administrativas, manuales de procedimientos, manuales de actuación), acuerdos, convenios, bases, etcétera, que rigen la actuación de las instituciones en su labor cotidiana.

En el Poder Legislativo:

En la Cámara de Senadores y Diputados, observamos que las diversas fuerzas políticas que allí convergen no se han puesto de acuerdo, y en el rubro de Derechos Humanos, en particular aquél que se refiere a legislar tomando en cuenta el contenido de la Reforma Constitucional de 2011, por lo que respecta al artículo 1º, este no se ha desarrollado como la realidad lo exige. En trabajo legislativo a nivel federal se ha quedado corto.

En el Poder Judicial de la Federación:

En el Poder Judicial de la Federación el trabajo ha sido intenso a fin de colocar a los Derechos Humanos en el centro de su actuación, pues observamos que para

implementar la Reforma Constitucional de 2011 se establecieron los cuatro objetivos siguientes:

1. Contribuir a desarrollar y fortalecer un enfoque de Derechos Humanos en el ámbito jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación.
2. Mejorar la gestión administrativa e institucionalizar el enfoque de Derechos Humanos.
3. Desarrollar estrategias y herramientas que coadyuven a una implementación eficiente y eficaz de la reforma.
4. Sensibilizar en torno a la reforma y dotar de herramientas para su implementación.”

Para el cumplimiento del primer objetivo, se emitieron diversos criterios jurisprudenciales en los siguientes rubros: a) La fuente de los derechos humanos y sus garantías; b) Restricciones legítimas al ejercicio de los derechos; c) La interpretación conforme; d) El principio *pro persona*; y e) Las obligaciones del Estado y los principios generales en materia de Derechos Humanos.

Para el cumplimiento del segundo objetivo, se emitió el Acuerdo General de Administración número II/2013, de fecha 5 de abril de 2013, por el cual se suprimió la Unidad de Enlace del Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se creó la Unidad de Igualdad de Género, y su adscripción administrativa a la Presidencia del Máximo Tribunal. También realizó diversos diagnósticos con la finalidad de contar con un estudio sobre el conocimiento de los derechos humanos, la perspectiva de género y la reforma constitucional mencionada en el personal administrativo y jurisdiccional: a) Diagnóstico en materia de derechos humanos y evaluación del Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; b) Diagnóstico sobre género y discriminación al interior del Consejo de la Judicatura Federal y en los Órganos Jurisdiccionales; c) Diagnóstico sobre las rutas de ascenso y obstáculos en las

trayectorias profesionales de Secretarías y Secretarios de Estudio y Cuenta; d) Diagnóstico sobre la capacitación de titulares de órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal en materia de Derechos Humanos y Equidad de Género.

Para el cumplimiento del tercer objetivo, la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia, publicó 5 protocolos de actuación para personas en situación de vulnerabilidad, los cuales sistematizan los principios y prácticas fundados en los estándares internacionales de derechos humanos dirigidos a garantizar el derecho de acceso a la justicia de dichos grupos de población cuando entran en contacto con los tribunales. Dichos documentos son: a) Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes; b) Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas; c) Protocolo para juzgar con perspectiva de género: haciendo realidad el derecho a la igualdad; d) Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional; y e) Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad. Adicionalmente, se realizó un Sistema de Seguimiento de las Sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el denominado Buscador Jurídico Avanzado en Materia de Derechos Humanos.

Para el cumplimiento del cuarto objetivo, se realizaron diversas actividades de sensibilización, entre las que destacan: a) Acciones emprendidas y su impacto en la labor jurisdiccional; b) A través del Canal Judicial, se promovió un espacio de difusión y sensibilización en el que se reflexionó sobre los derechos humanos; c) Se dio difusión sobre los derechos humanos y la reforma constitucional a través de Internet, y d) Se puso a disposición de la ciudadanía el sitio especializado de la Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos.

Durante el segundo semestre de 2014 y primer semestre de 2015, se publicaron diversas obras, dentro de las cuales destacan: a) Retos y Obstáculos en la implementación de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos; b) Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada, y c) Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana.

Adicionalmente, se concluyó con la primera emisión del *Programa Integral de Posgrado. Especialidad en Derechos Humanos y Democracia con Mención en Protección de Derechos Humanos*, dirigido al personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y de la Defensoría Pública del mismo.

El Poder Judicial de la Federación colaboró con la Barra Mexicana, Colegio de Abogados para la realización del XIV Congreso Nacional de Abogados *Derechos humanos y sus garantías. Su identificación y propuestas de soluciones prácticas*.

Las Casas de la Cultura Jurídica que se localizan en distintas ciudades del país realizaron diversas actividades de capacitación, entre las que destacan: a) Curso sobre proporcionalidad e interpretación de los derechos humanos, dirigido a titulares y personal jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación; b) Curso-Taller Protección de los Derechos Fundamentales; c) Capacitación en temas de derechos humanos para la impartición de justicia.

También se puso a disposición de los operadores jurisdiccionales *el Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* y la Colección de Cuadernos *Reforma DH. Metodología para la enseñanza de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos* (9 tomos), publicados por el Máximo Tribunal.

En la Contradicción de Tesis 293/2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, realizó una interpretación del contenido de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, y concluyó que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente constitucional o convencional, no se relacionan en términos jerárquicos. En consecuencia, los derechos fundamentales de ambas fuentes se integran como un conjunto normativo que se comporta como parámetro de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano. Así, cuando un derecho humano está reconocido tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales, debe acudirse a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance. Sin embargo, cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

Derivado de lo anterior el Máximo Tribunal estableció un test de proporcionalidad para resolver asuntos relacionados con la procedencia de las denominadas restricciones legítimas, y puntualizó que en virtud del principio *pro persona*, debe acudirse a la norma o interpretación menos restrictiva cuando se trata de establecer límites al ejercicio de los derechos.

Como podemos visualizar el Poder Judicial de la Federación ha venido realizado un esfuerzo ingente para implementar el contenido de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 hacia el interior de su estructura administrativa y en sus resoluciones, sin embargo, aún debe afrontar retos importante para consolidar los Derechos Humanos, retos importantes como son:

- En la emisión de sentencias, armonizar las normas de carácter interno y los derechos establecidos en instrumentos internacionales, a efecto de dotar de mayor protección a las personas, en observancia de los principios de: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- En la capacitación de los juzgadores se deben considerar temas como: la perspectiva de género, estándares internacionales y regionales de protección de los derechos humanos y de sensibilización acorde con el contenido de la Reforma Constitucional.
- Medir la formación y el desempeño a través de indicadores de resultados y de impacto de cada una de las acciones implementadas, con el propósito de identificar fortalezas y áreas de oportunidad.
- Atender efectiva y oportunamente los requerimientos y/o solicitudes en los rubros de cumplimiento de obligaciones internacionales del Estado Mexicano tales como, Convenciones, recomendaciones emitidas por los mecanismos de verificación, casos contenciosos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la emisión de informes y respuestas.
- Determinar con total claridad el alcance del parámetro de regularidad constitucional en materia de Derechos Humanos, para darle plena eficacia a las obligaciones constitucionales y convencionales en la materia y a los principios que determinan su interpretación.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los Tribunales Agrarios, también tienen retos importantes que afrontar, de manera prioritaria en la emisión de resoluciones que incluyan estándares internacionales de protección de Derechos Humanos para los justiciables, lo que implica que deben mejorar la capacitación en la materia para los jueces, magistrados y otros operadores jurisdiccionales. En el caso de los Tribunales Agrarios el compromiso es mayor, en razón de que atienden a un grupo considerado vulnerable “los campesinos”.

Es pertinente mencionar que los retos no solamente los tienen los Poderes Federales, también los Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales de las Entidades Federativas, los organismos protectores de derechos humanos, los

organismos constitucionales autónomos y las autoridades municipales; y como ya comentamos en los capítulos correspondientes, promover que los Derechos Humanos se coloquen en el centro de todas las políticas públicas y de la actuación gubernamental, quizás sea en los tribunales del fuero común, ante las autoridades administrativas estatales y autoridades municipales en donde se deba realizar el trabajo más consistente porque es ante dichas autoridades donde se ventila el mayor cúmulo de asuntos, es decir, son esas autoridades las que tienen el primer y mayor contacto con la ciudadanía. Y por ende, allí es donde se dan los grandes retos para hacer una realidad los Derechos Fundamentales para los ciudadanos.

Reto No. 2.- Fomentar la participación de las instituciones académicas y organizaciones civiles con las autoridades en el diseño de políticas públicas y leyes en materia de Derechos Humanos.

Es en las instituciones académicas del país, en donde se concentra el conocimiento y los especialistas en la ciencia, la cultura y las artes. Es allí donde es necesario seguir abrevando para que se resuelvan los problemas nacionales.

En las últimas décadas las instituciones académicas nacionales han adoptado un papel protagónico en la elaboración de políticas públicas que permiten resolver problemáticas en diferentes materias. Afortunadamente, la Universidad Nacional Autónoma de México, noble y honorable institución en el país, es una de las instituciones que mayor participación ha tenido.

Actualmente, es muy importante que se considere de manera prioritaria la participación de las instituciones académicas en el diseño de políticas públicas y en el proceso legislativo de creación de leyes en materia de Derechos Humanos. No es adecuado tratar de descubrir “El Hilo Negro”, cuando, por ejemplo, en la Facultad de Derechos de Nuestra Máxima Casa de Estudios, se cuenta con catedráticos que son especialista en Derecho Constitucional, Derecho

Administrativo, Juicio de Amparo, Derechos Humanos, entre otras ramas del Derecho, que bien pueden apoyar a las instituciones del Poder Ejecutivo Federal y locales, en el diseño de políticas públicas y al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales en la elaboración de leyes en materia de Derechos Fundamentales.

Por lo anterior, consideramos que es urgente que las instituciones públicas de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno, se apoyen en los catedráticos e investigadores de las instituciones educativas de nivel superior, con la finalidad de adoptar políticas públicas más eficaces y eficientes y para la elaboración no solo de leyes, sino también de reglamentos, manuales, acuerdos, circulares, convenios, bases, etcétera.

Por otra parte, en los últimos años en nuestro país, se ha venido gestando el empoderamiento de la sociedad civil, que cada vez es más participativa. Lo anterior, - hay que decirlo -, se ha generado porque las instituciones gubernamentales y los partidos políticos no han atendido los reclamos de la sociedad cada vez más demandante.

Es importante aprovechar el impulso que actualmente tienen las organizaciones civiles y permitir que en mayor medida participen en los foros que organiza tanto la Cámara de Diputados como de Senadores del Congreso de la Unión, o los Congresos Locales, para discutir temas o problemas que con posterioridad se materializarán en leyes. Asimismo, permitirles mayor participación en la elaboración de políticas públicas.

En síntesis, es fundamental acrecentar la participación de las instituciones académicas nacionales y organizaciones civiles con las autoridades en el diseño de políticas públicas y en la elaboración de leyes en materia de Derechos Humanos.

Reto No. 3.- Perfeccionar la interacción de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como fortalecer las relaciones de las autoridades de los tres niveles de gobierno en el rubro de Derechos Humanos.

Como ya lo comentamos en el Capítulo I, el 11 de junio de 2014, para celebrar el tercer año de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, en un evento magno, celebrado en el centro de la Ciudad de México, en el Patio de Xicoténcatl, antiguo recinto de la Cámara de Senadores, que contó con la participación de representantes de la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Poder Ejecutivo Federal y Poder Judicial de la Federación, se presentó el documento nominado *“Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011. Evaluación del Proceso a Tres Años de su Entrada en Vigor: Una Perspectiva Integral del Estado Mexicano”*.

Posteriormente, el 29 de junio de 2015, tuvo verificativo otra reunión de alto nivel, en la que participaron integrantes de la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Poder Ejecutivo Federal, Poder Judicial de la Federación, e incluyeron a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reunión en la que se presentó el documento denominado *“Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”*, que da cuenta de las actividades de todos los participantes en la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en el periodo comprendido del 1º de mayo de 2014 al 30 de abril de 2015.

Los anteriores, son los dos únicos eventos en los cuales han coincidido representantes del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal, para efecto de atender la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011. Posteriormente, no se han vuelto a reunir.

Entendemos que el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, tiene entre sus objetivos coordinar a los tres poderes, y a los tres órdenes de gobierno,

en razón, de que en ello radica la eficaz implementación de la Reforma Constitucional de 2011. Dicho Programa, cuenta con cronogramas de acciones a realizar y términos para medir los avances, y en su caso, suscribir convenios entre las autoridades de los tres niveles de gobiernos para facilitar la referida implementación.

También consideramos que es fundamental la retroalimentación de los servidores públicos de los tres poderes y de los tres niveles de gobierno, encargados de implementar en sus áreas de adscripción la Reforma Constitucional de 2011.

Es de la mayor importancia que las autoridades de los tres poderes y de los tres niveles de gobierno, se coordinen tomando como parámetro el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, pero tomando en cuenta también los efectos en beneficio de la sociedad.

Reto No. 4.- Incrementar la coordinación entre el Estado Mexicano y los organismos internacionales protectores de Derechos Humanos.

El fenómeno de la globalización en el mundo ha impactado todos los ámbitos de la vida de los seres humanos. El Derecho no ha sido la excepción. Actualmente los actos jurídicos se desarrollan permanentemente y con gran velocidad entre personas físicas, empresas, organismos internacionales y Estados.

En esta dinámica, el Estado Mexicano ha suscrito 185 instrumentos internacionales de derechos humanos, de los cuales 109 son vinculantes y 76 son no vinculantes. Lo que significa que nuestro Estado ha hecho suyas las declaraciones contenidas en esos documentos y se ha obligado a proteger los derechos reconocidos en los tratados correspondientes.¹⁶⁵

¹⁶⁵ <http://armonizacion.cndh.org.mx/>

Cada uno de los tratados básicos en materia de derechos humanos, que se mencionan más adelante, cuenta con un órgano responsable de supervisar su aplicación y cumplimiento por los Estados Partes. De esta manera, existen órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos constituidos por expertos y expertas independientes, los cuales se denominan Comités y Subcomités.

Para vigilar el cumplimiento de los tratados cada Comité se encarga de revisar los informes que presentan los Estados Partes de manera periódica, sobre las medidas que han tomado para implementar las disposiciones del tratado. Después de esta revisión y de haber también revisado los informes alternativos presentados por la sociedad civil, el Comité emite “observaciones finales” referentes a los avances y retos pendientes del Estado Parte para la aplicación del tratado en cuestión, y recomienda a los Estados tomar algunas medidas para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Es importante comentar que algunos órganos creados por tratados pueden recibir y conocer denuncias de particulares, (el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad) y algunos de ellos pueden realizar investigaciones por denuncias fundadas en prácticas sistemáticas de violaciones a los derechos humanos (el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité contra la Desaparición Forzada)ellos pueden realizar investigaciones por denuncias fundadas en prácticas sistemáticas.

En el cuadro¹⁶⁶ siguiente se muestran el instrumento internacional y el órgano creado:

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 29.

TRATADO	ÓRGANO DE TRATADO
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Comité de Derechos Humanos (HCR, por sus siglas en inglés)
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés)
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Comité contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés)
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de la ONU	Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT, por sus siglas en inglés) - <i>el Subcomité tiene un mandato distinto al de los Comités.</i>
Convención sobre los Derechos del Niño	Comité de los derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés)
Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares	Comité para la Protección de los Derechos de todos los trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, pos sus siglas en inglés)
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por sus siglas en inglés)
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED, por sus siglas en inglés)

Derivado de lo anterior, nos atrevemos a proponer que se debe asumir con seriedad y certeza por parte de las autoridades del Estado Mexicano, el trabajo, la coordinación y cumplimiento de obligaciones con los organismos internacionales protectores de Derechos Humanos, en razón de que las declaraciones contenidas en esos documentos implican deberes a favor de la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Fundamentales de las personas.

Reto No. 5.- Impulsar el trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el Capítulo V comentamos que el cúmulo de atribuciones que el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le otorga a este Organismo Nacional es enorme. Dentro de dichas facultades destacan, las siguientes:

- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos fundamentales; formular recomendaciones públicas;
- Proponer a las diversas autoridades del país, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;
- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, e
- Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos.

Como podemos observar, las facultades antes mencionadas constituyen un poderoso conjunto de potestades que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede ejercer en su trabajo cotidiano, lo que plantea retos importantes para este Organismo Constitucional Autónomo, consistentes en:

- Incrementar el apoyo y cercanía con las personas para salvaguardar sus Derechos Fundamentales.

- Aumentar la calidad y consistencia en la argumentación de las recomendaciones así como mayor eficacia en su cumplimiento.
- Proponer a las autoridades del país cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que sean acordes con la Reforma Constitucional de 2011 y que redunden en una mejor y mayor protección de los derechos fundamentales.
- Formular más programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos, y
- Buscar canales de coordinación para que se propongan al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en la materia.

En síntesis, intensificar e impulsar el trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo menos por lo que resta del periodo de mandato de su actual Presidente.¹⁶⁷

Reto No. 6.- Perfeccionar el Sistema Normativo Nacional en materia de Derechos Humanos.

La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, ha asignado a las autoridades de los tres poderes, de los tres niveles de gobierno y a los organismos protectores de derechos humanos, un volumen de trabajo considerable con miras a implementarla.

¹⁶⁷ El periodo de mandato del actual Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comprende del 16 de noviembre de 2014 al 15 de noviembre de 2019.

En esa tesitura, la obligación de todas las autoridades de perfeccionar el Sistema Normativo Nacional en materia de Derechos Fundamentales, surge del artículo 1º de la Norma Suprema, al tenor de las consideraciones siguientes:

- Ahora se coloca a los Derechos Humanos como piedra angular de todos el Sistema Jurídico Mexicano.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya no *otorga* los Derechos Fundamentales como antes de la Reforma se señalaba, ahora, después de la Reforma, los *reconoce*.
- Todas las personas gozan de los Bienes Jurídicos Fundamentales que se reconocen en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.
- Las normas relativas a estos derechos se interpretan de conformidad con la Constitución Federal y con los tratados internacionales. (Principio de interpretación conforme).
- Se favorece en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (Principio Pro persona).
- Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y
- El Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a dichos derechos.

Las consideraciones anteriores, son razones suficientes y poderosas para obligar a las autoridades del Estado Mexicanos a adecuar y perfeccionar el Sistema Normativo Nacional con perspectiva de Derechos Humanos, con la finalidad de que los Derechos Fundamentales se conviertan en una realidad.

En razón de lo anterior se propone lo siguiente:

PRIMERA.- La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, cambió el paradigma jurídico en el Estado Mexicano, en razón de que coloca a los Derechos Fundamentales como piedra angular de todos el Sistema Jurídico Nacional, y por esa virtud, todas las personas gozan de los Bienes Jurídicos Esenciales que se reconocen en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.

SEGUNDA.- Los pilares de la Reforma Constitucional de 2011 son: *a) el Principio de Interpretación Conforme*, que establece que todas las normas de Derechos Humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales, y *b) el Principio Pro persona*, el cual otorga a los individuos en todo momento la protección más amplia.

TERCERA.- Todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Fundamentales.

CUARTA.- Afirmamos categóricamente que todas las autoridades deben promover que los Derechos Humanos se coloquen en el centro de todas las políticas públicas y en la actuación gubernamental, para lo cual sugerimos que se

promulgue una Ley Reglamentaria de los párrafos primero, segundo y tercero, del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que desarrolle, detalle, concrete, precise y sancione lo dispuesto en dichos párrafos.

El contenido de esta Ley Reglamentaria de los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 1º de la Norma Suprema, sería el siguiente:

Capítulo I, denominado “*Disposiciones Generales*”, en el cual se establecería: el objeto de la ley, sus ámbitos de aplicación y sus alcances.

Capítulo II, nominado “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”, en el que se desarrollaría el contenido del párrafo primero del artículo 1º constitucional, es decir, se establecería un concepto de Derechos Humanos y se enumerarían los mecanismos para su protección.

Capítulo III, denominado “*Interpretación Conforme*”, en el cual se desarrollarían los lineamientos de dicha interpretación de acuerdo con la Constitución General y con los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, incluyendo estándares internacionales de avanzada para realizar la referida interpretación tomando como base lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, se desarrollarían los llamados *controles de convencionalidad y de constitucionalidad*.

Capítulo IV, nominado “*Principio Pro persona*”, en el que se establecieran los parámetros de este Principio, tomando en cuenta las interpretaciones más novedosas generadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y considerando tanto la *obligación positiva*, consistente para los Estados de adecuar las normas internas a los compromisos internacionales, como la *obligación negativa*, consistente en no expedir leyes contrarias a las obligaciones internacionales.

Capítulo V, denominado *“De las obligaciones de las autoridades en Materia de Derechos Humanos”*. En este Capítulo se desarrollarían las obligaciones de todas las autoridades del Estado Mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Fundamentales de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, se establecerían conceptos específicos de lo que debe entenderse por cada uno de ellos (*promover, respetar, proteger, garantizar, principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*) tomando como referencia los criterios internacionales emitidos por los Organismos y Órganos Internacionales de Derechos Humanos.

Capítulo VI, nominado *“De la Organización de la Federación y de las Entidades Federativas”*, en el cual se establecería la estructura, funcionamiento y facultades de un *“Consejo Nacional de los Derechos Humanos”*, que involucre a las autoridades de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno del Estado Mexicano, así como a los organismos protectores de derechos humanos (a potestad de ellos el participar porque son autónomos), para definir políticas públicas y, en su caso, proponer proyectos de leyes en materia de Derechos Fundamentales, así como capacitación, partiendo del contenido del párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución General, el cual dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Bienes Jurídicos Fundamentales.

QUINTA.- Consideramos prioritario fomentar la participación de las instituciones académicas y organizaciones civiles en el diseño de políticas públicas y en la creación de leyes en materia de Derechos Humanos, en razón de que es en el seno de las instituciones académicas del país, en donde se concentran los especialistas en esta materia, y las organizaciones sociales, por su parte, son las que actualmente han dado un impulso consistente en el desarrollo del tema de los Derechos Fundamentales en el Estado Mexicano, por lo cual son estas

organizaciones, tanto las académicas como las civiles, las que deben participar activamente en el diseño de políticas públicas y leyes en materia de Bienes Jurídicos Fundamentales.

SEXTA.- El Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, tiene la virtud de establecer objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que pretenden articular acciones de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno en el Estado Mexicano, sin embargo, hasta el momento los resultados son pocos cuantitativamente hablando, y nulos en cuanto al efecto en la sociedad, en razón de que se sigue priorizando el reporte de números para alimentar los indicadores de avances de dicho Programa, sin atender la sustancia, consistente en la satisfacción social.

SÉPTIMA.- Afirmamos contundentemente que se debe asumir con seriedad y certeza por parte de las autoridades del Estado Mexicano, el trabajo, la coordinación y cumplimiento de obligaciones con los organismos internacionales protectores de Derechos Humanos, en razón de que se han suscrito 185 instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de los cuales 109 son vinculantes, lo que significa que nuestro país ha hecho suyas las declaraciones contenidas en esos documentos y se ha obligado a proteger los derechos reconocidos en los tratados correspondientes, por lo que debe realmente generar acciones que respondan a dichos compromisos y no simular que se promueve, respeta, protege y garantiza los Derechos Fundamentales de las personas.

OCTAVA.- Es prioritario y urgente dinamizar el trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, toda vez que el cúmulo de atribuciones que tiene le da la posibilidad de realizar una labor más eficaz de la que actualmente realiza; este Organismo Nacional, es el especialista en materia de Derechos Humanos en el Estado Mexicano y su razón de ser radica en la cercanía que debe tener con la gente para salvaguardar sus Derechos Fundamentales, por lo cual proponemos

que este Organismo Constitucional Autónomo incremente la calidad y consistencia en la argumentación de las recomendaciones así como que sea más eficaz en su cumplimiento; que proponga a las autoridades del país mayor número de cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que sean acordes con la Reforma Constitucional de 2011 y redunden en una mejor protección de los derechos fundamentales; que promueva con mayor intensidad el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos a nivel nacional e internacional; que formulen más programas y proponga acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos, y que busquen canales de coordinación para que se propongan al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en la materia.

Adicionalmente a lo anterior, proponemos que se realice una reforma al artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de la Carta Magna, en el cual **se establezca que los organismos de derechos humanos puedan realizar recomendaciones públicas vinculatorias**, en los términos siguientes:

“Artículo 102.

...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

*Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, **podrán formular recomendaciones públicas, vinculatorias**, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos*

organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”

Así, se dotaría a los organismos protectores de derechos humanos de facultad suficiente para sancionar a los servidores públicos cuando se acreditara que violentaron Derechos Fundamentales.

NOVENA.- Para los mexicanos es urgente y prioritario que todas las autoridades del Estado Mexicano aceleren las actividades tendentes al perfeccionamiento del Sistema Normativo Nacional en materia de Derechos Humanos motivado por la Reforma Constitucional de 2011, en razón de que el Derecho se concibe como un instrumento que regula y mejora la vida gregaria de los individuos, en consecuencia, para hacer una realidad la protección efectiva de los Derechos Fundamentales de las personas es necesario que estos se materialicen en su vida cotidiana, es decir, que se conviertan en su realidad.

DÉCIMA.- Los Derechos Humanos no son un argumento para violentar el Sistema Jurídico Nacional, son la base para proteger a las personas contra los actos arbitrarios de la autoridad.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Burgo Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 19ª edición, México, Porrúa, 2007.
- Carbonell, Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, 5ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012.
- Una historia de los derechos fundamentales, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2010.
- Castañeda, Mireya, El Principio Pro Persona. Experiencias y Expectativas, 1ª edición, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014.
- Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, Derecho Civil Parte General. Personas. Cosas. Negocio Jurídico e Invalidez, 12ª edición, México, Porrúa, 2010.
- García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos, 4ª edición, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- García Villegas Sánchez Cordero, Paula M. Coordinadora, El control de convencionalidad y las cortes nacionales: la perspectiva de los jueces mexicanos, 1ª edición, México, Porrúa, 2013.
- Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho. Introducción a la Ciencia del Derecho, 10ª edición, Argentina, Eudeba Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1971.
- Lasalle, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?, 4ª reimpresión, México, Colofón, 2014.
- Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, 3ª edición, México, Nuevomar, 1989.
- Olivos Campos, José René, Los Derechos Humanos y sus Garantías, 3ª edición, México, Porrúa, 2013.
- Pinto, Mónica, “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis, La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales. (Argentina), Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto 2004.

Ramírez García, Hugo Saúl y Pallares Yabur, Pedro de Jesús, Derechos humanos, 3ª reimpresión, México, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2012.

Rodríguez Lobato, Raúl, Derechos Fiscal, 3ª edición, México, Oxford, 2014.

Salazar Ugarte, Pedro Coordinador, La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual, 1ª edición, México, Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez, 2014.

Sánchez Bringas, Enrique, Derechos Constitucional, 9ª edición, México, Porrúa, 2004.

Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, 24ª edición, México, Porrúa, 2012.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, El control de convencionalidad ex officio. Origen en el ámbito regional americano, obligatoriedad para los jueces mexicanos, precisión de sus alcances y retos para el Poder Judicial de la Federación, 1ª edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 40ª edición, 2ª reimpresión, México, Porrúa, 2013.

Varios autores, Gutiérrez Rosas, Rosa María, Homenaje al Maestro Edmundo Elías Musi, La impugnación de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante el Poder Judicial de la Federación, 1ª edición, México, Porrúa, 2013.

Zamora Grant, José, Los derechos humanos de las víctimas de los delitos, 1ª edición, México, Colección de Textos sobre Derechos Humanos CNDH, 2012.

DICCIONARIO

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 21ª edición, Madrid, Espasa-Calpe, 1992.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Ley de Amparo.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley de la Policía Federal.

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ley General de Víctimas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Reglamento de la Ley de la Policía Federal.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Marina.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

PÁGINAS WEB

Actividad Jurisdiccional 2015 del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, (consultable en la página electrónica <<http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/ACTIVIDAD%20JURISDICCIONAL%202015.pdf>>).

Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica

<http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Avances_Retos.pdf>).

Castañeda, Mireya, La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México, Segunda reimpresión, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Colección de Textos sobre Derechos Humanos, 2015, (consultable en la página electrónica <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_ProteccionNoJurisdiccionalDH2aReimpr.pdf>).

Diagnóstico sobre la implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011. Evaluación del Proceso a Tres Años de su Entrada en Vigor: Una Perspectiva Integral del Estado Mexicano, (consultable en la página electrónica <<http://segob.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2319/2/images/Libro%20Diagn%C3%83%C2%B3stico%20ok%20Final%203-06-2014.pdf>>).

Informe Anual de Labores 2012 del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, (consultable en la página electrónica <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/PodJud_Informe2012.pdf>).

Informe de Actividades 2014 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014.pdf>>).

Informe de Actividades 2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica, <http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe_2015_resumen_ejecutivo.pdf>).

Informe de Labores 2014 del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, (consultable en la página electrónica <<http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Informe%20de%20labores%20ejercicio%202014.pdf>>).

Informe de Labores 2015 de los Tribunales Agrarios, (consultable en la página electrónica <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/assets/dl/informes/informe_de_labores_2015_completo.pdf>).

Luna Obregón, Sergio, El Juicio de Amparo y los Derechos Fundamentales en la Regulación Constitucional Agraria en México, Revista de los Tribunales Agrarios, Segunda Época, Año IX, Número 60, Octubre - Diciembre 2012, (consultable en la página electrónica <<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/assets/docs/revistas/r60.pdf>>).

Manual de Uso de la Fuerza, de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas, Ejército, Fuerza Aérea Mexicanos y personal naval de la Secretaría de Marina, (consultable en la página electrónica <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014>).

Memoria Anual 2015 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, (consultable en la página electrónica <<http://www.tfjfa.gob.mx/MemoriaAnual2015/archivos/mensaJePresident.html>>).

Octavo Informe de Labores 2015 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, (consultable en la página electrónica <http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/3038/1/images/Octavo_Informe_de_Labores_2015.pdf>).

Pacto por México, (consultable en la página electrónica <<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>>).

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, (consultable en la página electrónica <http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf>).

Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <<http://armonizacion.cndh.org.mx/>>).

Programa Anual de Trabajo 2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Transparencia/progAnual/2015.pdf>>).

Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, (consultable en la página electrónica <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014>).

Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, (consultable en la página electrónica <[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOE_121213_Separata\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOE_121213_Separata(1).pdf)>).

Qué es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <<http://cndh.org.mx>>).

Qué son los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos>).

Recomendación número 48/2015, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_048.pdf>).

Recomendación número 3/2016, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_003.pdf>).

Recomendación número 11/2016, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_011.pdf>).

Recomendación número 13/2016, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_013.pdf>).

Recomendación número 18/2016, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_018.pdf>).

Recomendación número 21/2016, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_021.pdf>).

Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <<http://appweb.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp>>).

Tron Petit, Jean Claude, Universalidad dentro de la tridimensionalidad de los derechos humanos. Artículo. Sitio personal de Jean Claude Tron Petit, (consultable en la página electrónica <http://jeanclaude.tronp.com/Ind ex.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=137&Itemid=40>).

20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (consultable en la página electrónica <http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=63:spotlight-6&catid=12&Itemid=270>).

Veloz Bañuelos, Rodolfo, La Jurisdicción Agraria Costarricense y su Impacto en los Tribunales Agrarios Mexicanos en sus XX Años, Revista de los Tribunales Agrarios, Segunda Época, Año IX, Número 57, Enero – Marzo 2012, (Consultable en la página electrónica <<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/assets/docs/revistas/r57.pdf>>).