



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MAESTRÍA EN DERECHO  
DERECHO CONSTITUCIONAL

FISCALÍA ESPECIALIZADA EN TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y DESAPARICIÓN DE LA  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. UNA PROPUESTA DE  
RECONFIGURACIÓN NORMATIVA

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL

PRESENTA:  
LUIS ALBERTO CHAVARRÍA VILLASEÑOR

TUTOR: RAFAEL ESTRADA MICHEL  
Instituto de la Judicatura Federal

Ciudad de México, noviembre del 2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **DEDICATORIAS**

**A todos los juristas que con inteligencia, pasión y compromiso,  
procuran cada día una mejor defensa de los Derechos Humanos  
en México y en el mundo.**

# AGRADECIMIENTOS

*A Dios por darme la vida*

*Al Ministro Sergio Aguirre Anguiano (DEP), por su amistad y por animarme a realizar una Maestría en Derecho*

*Al Dr. Armando Guadalupe Soto Flores (DEP), por su amistad y por darme todas las facilidades para ingresar en la Maestría de Derecho de la UNAM*

*A la Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz por sus invaluable consejos para poder llevar a cabo la Maestría y esta investigación*

*Al Dr. Rafael Estrada Michel por su amistad y por el gran apoyo para poder realizar esta tesis*

*Al Ministro Mariano Azuela Güitron por su amistad, ejemplo y cercanía*

*A todos mis Maestros en la Maestría, gracias por su entrega y profesionalismo*

*A los miembros de la Red de Ética y Realismo Jurídico Clásico, quienes con su guía y cercanía, han colaborado con este trabajo*

*A los Maestros Francisco Javier Martínez y Erick Morales y a los estudiantes Luis Daniel Flores y Rodrigo De la Torre por su apoyo en la realización de esta investigación.*

*A mi hermana Gaby por su incondicional apoyo y ánimo.*

*A mis superiores por darme los permisos necesarios para la realización de esta Maestría.*

# TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIAS.....	II
AGRADECIMIENTOS .....	III
TABLA DE CONTENIDOS .....	IV
TABLA DE ILUSTRACIONES .....	VII
TABLA DE ABREVIATURAS.....	VIII
ABSTRACT .....	IX
INTRODUCCIÓN .....	X
EPÍGRAFE .....	XXIII
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>24</b>
<b>EL SER, MARCO HISTÓRICO Y NORMATIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS.....</b>	<b>24</b>
1.1. EL SER DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	24
1.1.1 <i>La Dignidad Humana, fundamento de los Derechos Humanos</i> .....	26
1.1.2 <i>El lenguaje de los Derechos Humanos y su aplicabilidad</i> .....	30
1.1.3 <i>¿Cuáles son los presupuestos teóricos que están presentes en toda teoría de la justicia tipo Derechos Humanos?</i> .....	31
1.1.4 <i>Presupuestos Funcionales. Condiciones para que puedan ser aplicables los Derechos Humanos..</i> 32	
1.2 RECORRIDO HISTÓRICO PARA CONFIGURAR LOS DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CARTA UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	34
1.2.1 <i>La Declaración Universal de los Derechos Humanos</i> .....	34
1.2.2 <i>Recorrido histórico para configurar los Derechos Humanos en México</i> .....	42
1.3 MARCO CONCEPTUAL .....	43
1.3.1 <i>Sobre el Concepto de ‘Derechos Humanos’</i> .....	45
1.3.2 <i>Procuración de Justicia</i> .....	53
1.3.3 <i>Impartición de Justicia</i> .....	60
1.3.4 <i>Órganos Constitucionales Autónomos</i> .....	62
1.3.5 <i>Comisiones de Derechos Humanos</i> .....	65
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>68</b>
<b>SISTEMA DE PROTECCIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS; SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO Y SU EFICACIA; ANÁLISIS DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN OTROS PAÍSES Y SU EFICACIA JURÍDICA: EUA, ESPAÑA, CHILE, EL VATICANO Y DINAMARCA.....</b>	<b>68</b>
2.1 EL DEBER SER DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	69
2.1.1 <i>Sistema de protección Universal de los Derechos Humanos</i> .....	70
2.1.2 <i>Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos</i> .....	73
2.1.3 <i>Sistema de Protección de los Derechos Humanos vigente en México.</i> .....	74
2.2 DERECHO COMPARADO .....	90
2.2.1 <i>Sistema de protección de los Derechos Humanos en los Estados Unidos de Norteamérica</i> .....	90
2.2.2 <i>Sistema de protección de los Derechos Humanos en España</i> .....	92
2.2.3 <i>Sistema de Protección de los Derechos Humanos en Chile.</i> .....	94

2.2.4 Sistema de Protección de Derechos Humanos del Vaticano .....	95
2.2.5 Sistema de protección de los Derechos Humanos en Dinamarca .....	96
Poder judicial .....	97
Jurisdicción.....	98
2.3 Formación de los Servidores Públicos de las Fiscalías como observantes y maestros de Derechos Humanos.....	104
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>107</b>
<b>PROBLEMÁTICA Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN NORMATIVA AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL ....</b>	<b>107</b>
3.1 PROBLEMÁTICA.....	107
3.1.1 Reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica sobre prácticas de Derechos Humanos en México en el 2022 .....	108
3.1.2 World Justice Project 2022.....	112
3.1.3 Impunidad y Derechos Humanos .....	118
3.2 PROPUESTA DE RECONFIGURACIÓN NORMATIVA .....	119
3.2.1 Propuesta de Reforma al Art. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	119
3.2.2 Análisis de Racionalidad de esta iniciativa .....	128
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>135</b>
<b>PROPUESTAS .....</b>	<b>140</b>
<b>APÉNDICES.....</b>	<b>141</b>
APÉNDICE 1 .....	141
RESULTADOS DE ENCUESTA A CIUDADANOS.....	141
APÉNDICE 2 .....	148
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	148
APÉNDICE 3 .....	169
RESPUESTA CNDH A SOLICITUD DE INFORMACIÓN SOBRE EL NÚMERO DE DESPIDOS DEL 2018 AL 2022 .....	169
APÉNDICE 4 .....	3
INFORME DE ENTREVISTAS A JUECES, MAGISTRADOS Y JURISTAS .....	3
APÉNDICE 5 .....	5
SISTEMA JUDICIAL DE LA CIUDAD DEL VATICANO .....	5
APÉNDICE 6 .....	11
MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN DINAMARCA .....	11
Principios generales .....	11
Autoridades competentes en asuntos de Derechos Humanos.....	12
Ombudsman .....	13
Otras instituciones .....	14
Reparación, indemnización y rehabilitación .....	14
Asistencia jurídica .....	15
Situación de las víctimas de delitos .....	16
Denuncias contra la policía.....	16
Apelación y recursos contra una condena injusta .....	17
Vías de recurso contra la detención indebida o las medidas coactivas durante las investigaciones penales.....	17
Recursos internacionales efectivos.....	18
Los tratados pertinentes son los siguientes.....	18
Marco de promoción de los Derechos Humanos a nivel nacional .....	19

<i>Marco general</i> .....	19
<i>Parlamentos y asambleas nacionales y regionales</i> .....	19
<i>Institución nacional de Derechos Humanos</i> .....	19
<i>Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca</i> .....	19
<b>GLOSARIO</b> .....	<b>22</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA</b> .....	<b>24</b>
<b>ÍNDICE TEMÁTICO</b> .....	<b>32</b>

## TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Requisitos para ser Derecho Humano.....	25
Ilustración 2 Presupuestos Teóricos de los Derechos Humanos .....	32
Ilustración 3 Presupuestos funcionales de los Derechos Humanos.....	33
Ilustración 4: RAFAEL CAUDURO, "Procesos Viciados" .....	69
Ilustración 5 Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.....	70
Ilustración 6 Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos .....	74
Ilustración 7 Sistema de protección de los Derechos Humanos en España.....	92
Ilustración 8 Estructura Órgánica del Reino de España .....	93
Ilustración 9 Sistema de protección de los Derechos Humanos en Chile .....	94
Ilustración 10 Esquema del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Dinamarca.....	103
Ilustración 11 Puntuaciones y rankins Estado Derecho México 2022 .....	117

## **TABLA DE ABREVIATURAS**

C.N.D.H	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
D.H	Derecho Humano
DDHH	Derechos Humanos
LFGR	Ley de la Fiscalía General de la República
O.N.U.	Organización de las Naciones Unidas (United Nations Organization)
O.H.C.H.R.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (Office of the High Commissioner of Human Rights)
U.N	Naciones Unidas (United Nations)
INPPDH	Instituciones Nacionales de Protección y promoción de los Derechos Humanos

## **Abstract**

*The Attorney General's Office in Mexico must be renewed to become a true Attorney General. There are many human rights violations, impunity is enormous. To achieve this objective, I propose a reform of Article No. 102 of the Constitution of the United Mexican States. This reform consists of: (1) Strengthening the autonomy of the Prosecutor of the President of the Republic; (2) the creation of a special prosecutor's office for all human rights provided for in the Constitution; (3) the Government of both prosecutors' offices (Office of the General Attorney and the Human Rights Attorney) intends that it be a Collegiate, and that this college appoints the Attorney-General and the Prosecutor specializing in Human Rights and supervises them; 4) the transformation of the CNDH (National Human Rights Commission) into the new Special Prosecutor's Office for All Human Rights, this means the disappearance of the CNDH.*

*I am convinced that this reform will contribute greatly to a culture of respect for all human rights in Mexico.*

# Introducción

## A) Motivación:

Con la reforma constitucional del 10 de junio del 2011, México comienza una nueva etapa en su vida constitucional. El Derecho mexicano ya no otorga garantías individuales, ahora reconoce Derechos Humanos. La Constitución otorga a los tratados internacionales de los que México sea parte, el mismo rango constitucional que el otorgado al articulado de Derechos Humanos. El Estado de derecho comienza a ceder paso al Estado Constitucional<sup>1</sup>.

En el texto del artículo primero se establece que el Estado Mexicano dará las garantías para la protección de estos derechos, mismos que no podrán ni suspenderse ni restringirse salvo en los casos y condiciones que la misma Constitución establece.

A 12 años de esta reforma el camino para garantizar todos los Derechos Humanos reconocidos en esta reforma es enorme. En la actualidad varios de estos Derechos no están debidamente tutelados, garantizados, regulados en las legislaciones secundarias federales ni en las locales.

Actualmente las funciones de protección, observancia, promoción, estudio, divulgación, se encuentran divididas entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos y la actual Fiscalía Especializada en Derechos Humanos sólo para algunos derechos de grupos muy determinados. Esta multiplicidad de autoridades en la aplicación de los Derechos se considera una las causas de que no se les

---

<sup>1</sup> ZAGREBELSKY Gustavo, *El Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia*. Ed. Trotta, Madrid, 2011, p. 21

aplique con toda la eficacia debida. Es necesario reinventar las instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y sus respectivos sistemas de funcionamiento<sup>2</sup>.

La Fiscalía Especializada en Derechos Humanos contemplada en la reciente Ley de la Fiscalía General de la República del 20 de mayo del 2021, siendo un avance en el ánimo de salvaguardar mejor estos Derechos fundamentales, ciñe su ámbito de competencia, según el art. 9, frac. XIV, a algunos Derechos Humanos y a algunos gobernados. Por lo que esta Fiscalía no atiende ni la totalidad de Derechos Humanos ni al universo de gobernados.

Las mismas comisiones nacional y estatales de Derechos Humanos ciñen su ámbito de actuación a algunos Derechos Humanos y no a la totalidad de los mismos.

En la lucha jurídica por salvaguardar los Derechos fundamentales en México, un gran triunfo fue la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 28 de enero de 1992 con la reforma al art. 102 Constitucional y su nuevo apartado B. Se elevaba a rango constitucional esta Comisión creada por decreto presidencial el 6 de junio de 1990. Esfuerzo ingente y loable el requerido para llegar a tan grande logro. La reforma constitucional del 10 de junio del 2011, siendo la corona y culmen de este gran esfuerzo, cambia el paradigma que dio origen a la creación de dicha Comisión. Ahora los Derechos Humanos ya son norma suprema del ordenamiento jurídico mexicano y hay que preguntarse si una comisión es el mejor mecanismo para hacerlos valer.

---

<sup>2</sup> CÁCERES NIETO, Enrique, *Hacia un modelo de Institución Nacional para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos del Siglo XXI*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2007, p. 153

El ser de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992 establece en su art. 2 que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Desde su creación hasta la fecha, dicha Comisión, con las mejores intenciones en su funcionamiento, muestra muchas deficiencias en el mismo: no se atiende la totalidad de los Derechos Humanos, las recomendaciones que ha emitido se circunscriben a unos cuantos de ellos; su proceso de estudio de los casos, dista mucho de un funcionamiento como verdadero tribunal; sus recomendaciones son eso, recomendaciones, lo que provoca que los servidores públicos que las reciben no les den la importancia suficiente lo que limita su eficacia normativa. Al no ser un órgano estrictamente jurisdiccional, la Comisión Nacional presenta graves deficiencias en sus procedimientos como impartidor de justicia o como procurador de la misma, ser que no queda claro en su misma ley orgánica. Por otro lado, su dependencia del Poder Ejecutivo, como en la actual administración, hace muy cuestionable su eficiencia de cara a la consecución de los fines para los que se creó.

La génesis de esta Comisión está en su dependencia de la Secretaría de Gobernación al proceder de la Dirección de Derechos Humanos creada el 13 de febrero de 1989 al interno de esta Secretaría. Digamos que tiene “genes” administrativos que no le permitirán nunca llegar a ser un verdadero órgano autónomo encargado de la observancia de los Derechos más importantes de nuestra Constitución.

Seguramente muchos vean como un retroceso una propuesta de encargar la procuración de las libertades fundamentales de los gobernados a la institución que históricamente más las ha violado. Les contesto que una Fiscalía independiente, como está prevista en la nueva ley, cambia por completo el ser de dependencia subordinada al Ejecutivo de las anteriores procuradurías. Para dejarlo más claro, en

la presente propuesta se quita cualquier intervención del Ejecutivo en el nombramiento, tanto del Fiscal General como del Fiscal encargado de la Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos. La elección y nombramiento de ambos se propondrá que esté a cargo exclusivamente del Senado de la República. Y si el Ejecutivo tiene algo que decir con respecto a los nombramientos de los titulares lo tendrá que hacer a través de los legisladores de su partido. Aquí partimos del hecho constitucional de un nuevo ser independiente que tendrá su fundamento en el art. 102 cuya autoridad suprema será un órgano colegiado con facultades, no sólo de nombramiento, sino de supervisión y remoción del Fiscal.

Aunado a lo anterior, con la aprobación de La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el DOF del 7 de junio del 2021, se propone que el Consejo de la Judicatura tenga facultades para la concentración de órganos jurisdiccionales para resolver casos vinculados a violaciones a Derechos Humanos. Esto implica que el mismo Poder Judicial asumirá tareas que hasta ahora corresponden a la Comisión Nacional. Sería necesario proponer también la creación de Tribunales especializados en Derechos Humanos (materia de otra tesis).

En una sociedad en la que la cultura sobre los Derechos Humanos es tan pobre, la existencia de tantas estructuras complica su adecuada promoción y conceptualización, sobre todo, en la percepción popular.

Se propone un cambio de óptica en materia de Derechos Humanos: que pasen de ser materia administrativa, a cargo de la Secretaría de Gobernación y de la Comisión Nacional, a materia de procuración de justicia a ejemplo de modelos de otros países. Si ya existe esta mentalidad en aquellos Derechos Humanos que se violan por parte de servidores públicos vinculados a casos que investigan las Fiscalías ¿porqué no hacerlo para la totalidad de los mismos?

Para lograrlo se propone la reforma al art. 102 de nuestra Constitución. En dicho artículo se prevé la creación de Fiscalías Especializadas y en el mismo se contempla la existencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se concluye esta tesis presentando la propuesta de una Fiscalía Especializada que no sólo atienda asuntos de su competencia actual, si no que abarque la totalidad de los Derechos Humanos contenidos en nuestra Constitución, agregándole las funciones que realiza la actual CNDH.

Actualmente la academia, el sentir popular, los resultados en materia de eficacia de Derechos Humanos, están abiertos a propuestas de mejores sistemas de protección de los Derechos Humanos. Cito a continuación la propuesta del Dr Estrada Michel para el Foro Gobernabilidad y Democracias organizado por Mexicolectivo:

Revisar la legislación orgánica y procedimental en materia penal, de forma tal que los fiscales que desempeñan el ministerio público acusador gocen de la autonomía interna suficiente para llevar a cabo investigaciones y plantear estrategias procesales exitosas, sin depender -como ocurre ahora, tras tantas reformas ineficientes- del control monolítico de un Fiscal general que determina todo lo que se decide en sede de procuración de Justicia sin responder efectivamente por tamaña responsabilidad.

La investigación deberá encuadrarse en el más amplio marco de la necesaria teorización general de los órganos constitucionalmente autónomos a nivel federal y local en la República, buscando eliminar los cotos de poder feudo-vasálico e irresponsable que han aquejado a la transición democrática.

Deberá, por tanto, acompañarse de propuestas para el control parlamentario efectivo sobre todo en lo que respecta a la mal entendida autonomía financiera, que ha generado ínsulas de poder sin tramos de responsabilidad adecuadamente diseñados (cotos vedados al control).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ESTRADA MICHEL, Rafael, *Gobernabilidad y Democracias*, Propuesta para mexicolectivo, marzo 2023, CDMX.

## B) Estado del Arte

A nivel Internacional: El 29 de enero del 2021 la Comisión Interamericana de DDHH aprueba el Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos. En su artículo 29 establece: *es la obligación que asume el Estado de organizar todo el aparato del poder público para garantizar el pleno y efectivo goce y ejercicio de los Derechos reconocidos en los instrumentos interamericanos una vez que entran en vigor para el Estado parte. Ello es independiente del sistema de jerarquías normativas previsto en las constituciones y las leyes locales. En otras palabras, el Estado debe promover las condiciones efectivas que permitan el goce y ejercicio de los Derechos consagrados en los instrumentos interamericanos y no pueden invocar disposiciones de derecho interno para no cumplir con las obligaciones asumidas*

- El 2 de mayo del 2018 la Fiscalía General de los Estados Unidos de Norteamérica actualiza su organización interna quedando la División de Derechos Humanos (*Civil Rights Division*) bajo la autoridad del Fiscal General Asociado (*Associate Attorney General*) que depende directamente del Fiscal General. Sus funciones son las de hacer cumplir la Ley de Derechos Humanos (*Civil Rights Act*) de 1957.

A nivel Nacional: Con la aprobación de La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el DOF del 7 de junio del 2021 se pone el ojo en que sea este Poder el que dirima las controversias en materia de Derechos Humanos otorgando al Consejo de la Judicatura la facultad de concentrar órganos jurisdiccionales para dirimir estas controversias. La existencia de una Fiscalía Especializada en Derechos Humanos según la reciente Ley de la Fiscalía General de la República, aunque limitada a algunos Derechos Humanos para algunos gobernados, hace viable la creación de una nueva Fiscalía que atienda a todos los

Derechos Humanos y a todos los gobernados, no sólo aquellos inmersos en causas penales, por lo que la impartición de justicia y la procuración de la misma en materia de Derechos Humanos hará más fácil su eficacia normativa. En otros países como Estados Unidos de Norteamérica es la Fiscalía General la que insta a todas las dependencias gubernamentales a la observancia de la normativa vigente en Derechos Humanos así como su procuración de justicia cuando alguna autoridad falta a alguno de ellos. Un ejemplo es el Memorandum del Fiscal General a todas las autoridades federales y estatales del 4 de mayo del 2017 en materia de libertad religiosa.

Por otro lado, el espíritu de las reformas al Art. 102 constitucional del 10 de febrero del 2014 como las del 29 de enero del 2016, al establecer una Fiscalía como órgano autónomo, la hace independiente lo que, presumiblemente, hará que atienda con total imparcialidad violaciones a los Derechos Humanos. Se le otorgan facultades al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales de establecer organismos de protección de los Derechos Humanos. Como se demuestra en la investigación, la propuesta de reformas al art. 102 Constitucional, la creación de esta nueva Fiscalía Especializada en todos los DDHH independiente del ejecutivo, responde a esta necesidad.

### C) Metodología:

El objetivo general de mi investigación es:

- Proponer una reforma al 102 de la Constitución: primero, con la creación de una Fiscalía Especializada en TODOS los Derechos Humanos para todos los gobernados, dependiente de la Fiscalía General de la República; segundo, con la no intervención del Ejecutivo en el nombramiento de los Fiscales

General y Especializado en Derechos Humanos, para asegurar su independencia y autonomía. Tercero, el titular de ambas Fiscalías será un órgano colegiado.

- Se pretende concentrar las facultades que actualmente poseen en materia de Derechos Humanos la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a saber, conocer de quejas en contra u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, procuración de justicia en caso de violaciones graves de todos los Derechos Humanos, la promoción y la creación de garantías para su protección, en una sola instancia: la nueva Fiscalía Especializada en todos Derechos Humanos.

Para la elaboración de esta investigación parto de la hipótesis recapitulativa:

Siendo todos los Derechos Humanos contenidos en la Constitución los Derechos de más peso en el orden jurídico mexicano, no están debidamente salvaguardados a causa de:

- No hay una consecuencia lógica<sup>4</sup> entre el art. 1° Constitucional, párrafo 2, que establece que en materia de Derechos Humanos se favorecerá en todo tiempo a las personas la protección más amplia, y su exigibilidad y aplicación en el orden jurídico nacional;
- No son materia de procuración de justicia. La psicología social atribuye más fuerza jurídica a aquellos Derechos que salvaguarda la procuración de justicia que los que salvaguardan comisiones nacionales;
- Las recomendaciones de las Comisiones Nacionales y Estatales de Derechos Humanos son eso, recomendaciones, sin suficiente fuerza coactiva;

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto, *Derecho y Lógica*, UNAM-IJUNAM, México 2016, p.16 : motivos de acercar la lógica al derecho: 1) la exigencia del rigor en el razonamiento jurídico; 2) la convicción de que el razonamiento jurídico está constituido por juicios analíticos; 3) la concepción del derecho como orden de las acciones

- Las Comisiones de Derechos Humanos eran necesarias mientras los DDHH no estaban reconocidos en la Constitución. Después de la reforma de junio del 2011 todos estos Derechos deben estar salvaguardados con toda la fuerza del Estado Mexicano.
- La actual Fiscalía Especializada en Derechos Humanos sólo atiende algunos Derechos Humanos de algunos gobernados.
- Se parte del hecho de la existencia de una Fiscalía autónoma.

Las preguntas que busco responder en la investigación son:

- ¿Es posible rediseñar las dinámicas institucionales de procuración de justicia en materia de Derechos Humanos con operadores jurídicos con modelos mentales epistémicamente incompletos, incoherentes, erróneos, o inexistentes sin una estructura de gestión realmente autónoma? No. Es necesaria una estructura realmente autónoma con garantías de un ejercicio con total independencia de los otros poderes. Así mismo, es necesaria una nueva capacitación de los operadores jurídicos en clave de absoluto conocimiento y respeto a los DDHH. Se requieren verdaderos Observantes y Maestros en DDHH.
- La propuesta conlleva un cambio de cultura en la procuración y en la impartición de justicia en México para ser coherentes con el capitulado de Derechos Humanos contenidos en nuestra Carta Magna

Utilizo los métodos del iusnaturalismo y iuspositivismo en el primer capítulo para acotar los términos que uso en la investigación. Así mismo utilizo el método del Derecho comparado en todo el capítulo 2 para conocer los mecanismos eficaces que están utilizando otros países en su afán de crear una cultura de respeto y observancia a los Derechos Humanos. En lo concreto:

- **Método Analítico:** se analizan:
  - 1º La aplicación de los sistemas universal e interamericano de protección de los Derechos Humanos en México;
  - 2º Las recomendaciones emitidas por la CNDH para conocer si se están tutelando todos los Derechos Humanos y su eficacia jurídica.
  
- **Método Comparativo:**
  - Contrasto la eficacia jurídica de sentencias del Poder Judicial en materia de DDHH con las recomendaciones de la CNDH; se compara el antes y el después de la eficacia normativa en materia de DDHH una vez que se pasó de la regulación administrativa a la procuración de justicia. Ejemplo de seguimiento a violaciones realizadas por las antiguas Procuradurías cuando eran las comisiones quienes atendían las causas y ahora que son atendidas por una Fiscalía Especializada (gran motivación a la creación de la actual Fiscalía en Derechos Humanos)
  
- **Método Hipotético Deductivo:**
  - Partiendo de una conceptualización correcta de los términos, procuración de justicia, regulación administrativa, función de juzgar, Derechos Humanos, se deduce que estos estos Derechos deben ser competencia de una Fiscalía Especializada en lugar de una comisión nacional.
  
- **Método de Derecho Comparado:**
  - Se analizan legislaciones de Estados Unidos de Norteamérica, Dinamarca, España, el Vaticano y Chile en la materia

Las técnicas de investigación que he utilizado son:

Técnicas Documentales:

- Bibliográfica para la investigación de autores en la materia.
- Hemerográficas: Revistas Especializadas
- De archivo: de tribunales, y de la CNDH
- Jurisprudencial

#### Técnicas de análisis legislativo:

- Constituciones
- Leyes
- Códigos
- Reglamentos
- Iniciativas de ley

#### Técnicas de campo:

- Se entrevistó a 2 Ministros de la SCJ, 5 Magistrados y 10 Jueces. Dieron su opinión favorable a la propuesta.
- Se entrevistó a especialistas en la materia. 5 asesores legales de ONG's en la materia; 10 profesores universitarios; 5 litigantes de amparo; 10 legisladores. Como se demuestra en las entrevistas, la mayoría dio su opinión favorable.
- Se entrevistó a dos funcionarios de alto nivel de la CNDH y a 3 ex visitantes de la misma. Aunque con reticencias, dijeron que la propuesta puede funcionar.
- Entrevista a 1000 personas en la calle en 20 localidades de 3 estados de la República. Se comprobó que el sentir popular sobre las Comisiones de Derechos Humanos es que son instancias no suficientemente eficaces, incluso en localidades rurales son totalmente desconocidas y en cambio una Fiscalía Especializada, se piensa, contribuiría a una mayor eficacia a la salvaguarda de todos los Derechos Humanos. En muchos casos se tiene la concepción de que la CNDH sólo defiende a delincuentes.

D) Síntesis de cada capítulo: El trabajo de investigación que presento está compuesto de 3 capítulos:

Cap. 1° El Ser, Marco Histórico y Normativo de los Derechos Humanos. En este capítulo comienzo fundamentando los Derechos Humanos en la Dignidad Humana; además me interesa dejar claros los conceptos que utilizaré a lo largo de la investigación: Derechos Humanos, procuración de justicia, impartición de justicia, órganos constitucionales autónomos y comisiones de Derechos Humanos. Así mismo realizo un recorrido histórico de los Derechos Humanos en el mundo y en México.

Cap. 2° Sistema de Protección Universal de los Derechos Humanos; Sistema Interamericano de los Derechos Humanos; Sistema de Protección de los Derechos Humanos en México y su eficacia; Análisis de Sistemas de Protección de los Derechos Humanos en otros Países y su eficacia: EUA, España, Chile, el Vaticano y Dinamarca. Como el título indica, en este capítulo, usando el método del Derecho comparado, busco conocer el deber ser de los Derechos Humanos en la legislación internacional. Así mismo pretendo presentar casos de éxito en países y los mecanismos que utilizan y que propongo implementar en México.

Cap. 3° Propuesta de modificación normativa. Problemática y propuesta de reforma al Art. 102 Constitucional. En este capítulo presento mi propuesta de implementación de una nueva estructura de la instancia encargada de la salvaguarda y respeto de los Derechos Humanos en México que consiste en convertir la CNDH en una Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos para todos los gobernados.

Se demuestra que con esta propuesta se hacen reales y eficaces todos los Derechos Humanos para todos los mexicanos. Busca la optimización de los mismos.

Al final se presentan los apéndices con los resultados de las investigaciones de campo, un informe detallado de la CNDH elaborado por un visitador, los resultados de los informes del World Justice Project del 2022 para México y el del Departamento de Estado de los EUA sobre los Derechos Humanos en México.

Quizá para algunos la presente propuesta sea catalogada como una utopía. Las reticencias institucionales que encontrará serán enormes. Pero ¿no acaso son los elementos utópicos insertados en las Constituciones los que han ido reconociendo Derechos del hombre, del ciudadano, Derechos de grupos sociales y Derechos que benefician en forma transversal y transclasista a todos los seres Humanos?<sup>5</sup> En el proceso evolutivo del Derecho mexicano hacia el Estado Constitucional la procuración de justicia debe comenzar asegurando la salvaguarda de todos los Derechos Humanos de todos los seres Humanos en el territorio nacional.

---

<sup>5</sup> PAOLI BOLIO, Francisco José, *La Utopía del Estado Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2021

## Epígrafe

# CAPÍTULO 1

## EL SER, MARCO HISTÓRICO Y NORMATIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS

### 1.1. EL SER DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) supone el primer reconocimiento universal de que los Derechos básicos y las libertades fundamentales son inherentes a todos los seres Humanos, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas, y que todos y cada uno de nosotros hemos nacido libres y con igualdad de dignidad y de Derechos. Independientemente de nuestra nacionalidad, lugar de residencia, género, origen nacional o étnico, color de piel, religión, idioma o cualquier otra condición, el 10 de diciembre de 1948 la comunidad internacional se comprometió a defender la dignidad y la justicia para todos los seres Humanos<sup>6</sup>.

Un Derecho Humano lo es por contar con una serie de requisitos que sin alguno de ellos la Asamblea General de las Naciones Unidas, único organismo competente para el reconocimiento de Derechos Humanos, no podría reconocerlo como tal.

---

<sup>6</sup> (ONU, 1948), ONU. Consulta en internet 20/08/22: <https://www.un.org/es/about-us/udhr/foundation-of-international-human-rights-law>



Ilustración 1 Requisitos para ser Derecho Humano<sup>7</sup>

Estos requisitos son:

- **Universalidad:** Corresponden a todo ser humano por el simple hecho de serlo independientemente de su nacionalidad, lugar de residencia, género, origen nacional o étnico, color de piel, religión, idioma o cualquier otra condición.
- **Inherentes a todo ser humano:** Por el hecho de ser humano, desde su concepción hasta su muerte natural, todos estos Derechos le son propios.
- **Aplicabilidad a todos:** Se aplican en igual medida a todas las personas con igualdad de dignidad y de Derechos.
- **Inalienabilidad:** Nadie puede ser despojado de ellos
- **Irrenunciabilidad:** Nadie puede renunciar a ellos.
- **Imprescriptibles:** No caducan con el tiempo. Siempre que haya un ser humano, sin importar las condiciones en que se encuentre, estos Derechos le son inherentes y vigentes.
- **Indivisibles:** No se puede prescindir de ninguno.

<sup>7</sup> Elaboración propia en Canvas

- Vigencia: Estar contenido en la DUDH de 1948 o haber sido reconocido y promulgado como tal por la Asamblea General de las Naciones Unidas (votación de dos tercios de los miembros)

México al día de hoy reconoce en su Constitución Política, todos los Derechos reconocidos en la DUDH, recogiendo en el párrafo 5° del Art. 1 el espíritu de la DUDH cuando establece: Queda prohibida toda discriminación motivada por... o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los Derechos y libertades de las personas.

Sostengo por lo tanto que el ser de los Derechos Humanos está en la protección legal, emanada de la DUHU como tratado internacional reconocido por México, reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto salvaguardar la dignidad de todo ser humano a través del reconocimiento de estos Derechos Humanos. No podrá nunca ser un Derecho Humano en México alguno que no haya sido reconocido por estos dos ordenamientos legales.

A continuación detallo aspectos fundamentales a considerar cuando se habla del Ser de los Derechos Humanos: la Dignidad de la Persona Humana, el lenguaje de los Derechos Humanos, Presupuestos Teóricos y Funcionales de los Derechos Humanos

### **1.1.1 La Dignidad Humana, fundamento de los Derechos Humanos**

*Los hombres de nuestro tiempo se hacen cada vez más conscientes de la dignidad de la persona humana, y aumenta el número de aquellos que exigen que los hombres en su actuación gocen y usen del propio criterio y libertad responsables, guiados por la conciencia del deber y no movidos por la coacción. Piden igualmente la delimitación jurídica del poder público, para que la amplitud de la justa libertad tanto de la persona como de las asociaciones*

*no se restrinja demasiado*<sup>8</sup>. Esta exigencia de libertad en la sociedad humana debe contar con estructuras para hacerla realidad y este es el objetivo de este trabajo, contribuir a ello.

La Dignidad Humana, definida como “la capacidad abstracta y potencial del ser humano para realizarse como tal<sup>9</sup>” debe ser procurada y para procurar su salvaguarda se requiere una actitud y acciones continuas de búsqueda del bien común. Puesto que el bien común de la sociedad, que es el conjunto de las condiciones de la vida social mediante las cuales los hombres pueden conseguir con mayor plenitud y facilidad su propia perfección, se asienta sobre todo en la observancia de los Derechos y deberes de la persona humana, la protección de los Derechos Humanos concierne a los ciudadanos, a las autoridades civiles, según la índole peculiar de cada una de ellas, teniendo en cuenta su respectiva obligación para con el bien común<sup>10</sup>.

En este punto, hay que preguntarse con Carlos I Massini, ¿qué sucede con la dignidad humana y el derecho? “La respuesta debe partir del hecho de que la realización humana, es decir, el logro de su bien propio, es una tarea mancomunada o colectiva, que se alcanza a través de la interacción humana y se disfruta por la participación en un bien común”<sup>11</sup>. Estas acciones humanas se pueden alcanzar, de manera más eficaz, por la autoridad. Y puede decirse que existe autoridad cuando en la búsqueda del bien común del todo social, existe un órgano (individual y colectivo) que coordina las acciones de los integrantes a través de directivas que se presentan como razones excluyentes para la acción. Esto es, las acciones de la autoridad política revisten carácter jurídico, es decir, son derecho normativo, normas decisivas, -y a veces coactivas- que han de dirigir la conducta humana en alteridad hacia el bien común de la comunidad completa<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Declaración *Dignitatis Humanae* del Concilio Vaticano II el 7 de diciembre de 1965, N° 1, Última consulta en internet: 12/07/2022 [https://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651207\\_dignitatis-humanae\\_sp.html](https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html)

<sup>9</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Sobre el Origen de las Declaraciones de Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2009, p.XIII

<sup>10</sup> Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia n°s 164-167, consulta en internet: [https://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_sp.html#Significado%20y%20aplicaciones%20principales](https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html#Significado%20y%20aplicaciones%20principales)

<sup>11</sup> MASSINI-CORREAS, Carlos I, *Dignidad Humana, derechos humanos y derecho a la vida*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, CDMX, 2020, p. 18

<sup>12</sup> *Idem*, pp.19-20

La protección y promoción de los Derechos inviolables del hombre es un deber esencial de toda autoridad legítimamente elegida. Debe, pues, la potestad civil tomar eficazmente a su cargo la tutela de los Derechos Humanos de todos los ciudadanos con leyes justas y otros medios aptos, y facilitar las condiciones propicias que favorezcan la vida pacífica, para que los ciudadanos puedan ejercer efectivamente los Derechos Humanos y cumplir sus deberes, y la misma sociedad goce así de los bienes de la justicia y de la paz. La sociedad debe por lo tanto contar con estructuras que procuren este ejercicio efectivo de los Derechos Humanos y el cumplimiento de sus deberes. Para ello la sociedad debe contar con una instancia de procuración de justicia de estos Derechos suficientemente eficaz.

Finalmente, la autoridad civil debe proveer a que la igualdad jurídica de los ciudadanos, que pertenece también al bien común de la sociedad, jamás, ni abierta ni ocultamente, sea lesionada por ningún motivo, y a que no se haga discriminación entre ellos<sup>13</sup>.

*El movimiento hacia la identificación y la proclamación de los Derechos del hombre es uno de los esfuerzos más relevantes para responder eficazmente a las exigencias imprescindibles de la dignidad humana*<sup>14</sup>. Debemos ver, en estos momentos de nuestra historia, en estos Derechos, la extraordinaria ocasión que nuestro tiempo ofrece para que, mediante su consolidación, la dignidad humana sea reconocida más eficazmente y promovida universalmente.

La raíz de los Derechos del hombre se debe buscar en la dignidad que pertenece a todo ser humano. Esta dignidad, connatural a la vida humana e igual en toda persona, se descubre y se comprende, ante todo, con la razón. El fundamento natural de los Derechos aparece aún más sólido si, a la luz de la fe, se considera que la dignidad humana, después de haber sido otorgada por Dios y herida profundamente por el pecado, fue asumida y redimida por Jesucristo mediante su encarnación, muerte y resurrección<sup>15</sup>.

La fuente última de los Derechos Humanos no se encuentra en la mera voluntad de los seres Humanos, en la realidad del Estado o en los poderes públicos, sino en el hombre mismo y en Dios su Creador. Estos Derechos son « universales e inviolables y no pueden renunciarse por ningún concepto ». Universales, porque están presentes en todos los seres Humanos, sin

---

<sup>13</sup> Compendio, op.cit. N°167

<sup>14</sup> *Op. Cit. Declaración Dignitate Humanae, N°152*

<sup>15</sup> *Idem, N°153*

excepción alguna de tiempo, de lugar o de sujeto. Inviolables, en cuanto « inherentes a la persona humana y a su dignidad » y porque « sería vano proclamar los Derechos, si al mismo tiempo no se realizase todo esfuerzo para que sea debidamente asegurado su respeto por parte de todos, en todas partes y con referencia a quien sea ».Inalienables, porque « nadie puede privar legítimamente de estos Derechos a uno sólo de sus semejantes, sea quien sea, porque sería ir contra su propia naturaleza ».

Los Derechos del hombre exigen ser tutelados no sólo singularmente, sino en su conjunto: una protección parcial de ellos equivaldría a una especie de falta de reconocimiento. Estos Derechos corresponden a las exigencias de la dignidad humana y comportan, en primer lugar, la satisfacción de las necesidades esenciales —materiales y espirituales— de la persona: « Tales Derechos se refieren a todas las fases de la vida y en cualquier contexto político, social, económico o cultural. Son un conjunto unitario, orientado decididamente a la promoción de cada uno de los aspectos del bien de la persona y de la sociedad... La promoción integral de todas las categorías de los Derechos Humanos es la verdadera garantía del pleno respeto por cada uno de los Derechos ».312 Universalidad e indivisibilidad son las líneas distintivas de los Derechos Humanos: « Son dos principios guía que exigen siempre la necesidad de arraigar los Derechos Humanos en las diversas culturas, así como de profundizar en su dimensión jurídica con el fin de asegurar su pleno respeto »<sup>16</sup>.

Termino mencionando que hay muchas teorías que son contrarias a la Dignidad Humana y hay que estar muy atentos a no dejarse llevar por ellas en la búsqueda de estructuras jurídicas. Carlos Nino escribe su *Ética y Derechos Humanos*, con el objetivo práctico de contribuir a la vigencia de los Derechos del hombre a través de la discusión de ideas que le son adversas. En el capítulo VII, *El Principio de Dignidad de la Persona*, explica estas teorías, principalmente las deterministas, y las contesta defendiendo el principio fundamental en la teoría de los Derechos Humanos<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Compendio de Doctrina Social de la Iglesia, nn.152-154, última consulta en internet: 12/07/2022  
[https://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_sp.html#El%20valor%20de%20los%20derechos%20humanos](https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html#El%20valor%20de%20los%20derechos%20humanos)

<sup>17</sup> NINO, Carlos Santiago, *Ética y Derechos Humanos*, Astrea, Buenos Aires, 1989. Cap. VII

### 1.1.2. El lenguaje de los Derechos Humanos y su aplicabilidad<sup>18</sup>

Siendo los Derechos Humanos uno de los conceptos más usados en la jerga política y jurídica de las democracias modernas, se percibe una actitud acrítica de quienes los usan en sus expresiones cotidianas como ciertos Estados, sus estructuras gubernamentales, grupos de la sociedad civil, pseudo defensores de estos Derechos.

Esta actitud acrítica está afectando la praxis a la que están destinados los Derechos Humanos: proteger y reivindicar a las personas ante los abusos de poder. Con el Dr. Mario I Álvarez, quien a su vez sigue a John Rawls<sup>19</sup>, sostengo que:

Los Derechos Humanos son un punto de vista de la justicia, por ende, una teoría de la justicia (no la única), son uno de los diferentes y variados puntos de vista sobre la manera en que debe organizarse la vida en sociedad, son un medio de legitimación del poder político, una manera de otorgar Derechos y deberes a las personas, de fijar límites y obligaciones a la autoridad, de resolver casos difíciles o polémicos, de repartir cargas y beneficios sociales, entre otras de las cuestiones que se dan en la vida en sociedad<sup>20</sup>.

Usar la expresión Derechos Humanos es emitir un juicio sobre la corrección de normas jurídicas, políticas públicas, decisiones de tribunales y, en general, sobre la organización de la sociedad. Responde, por tanto, a un modelo de lo que las instituciones y el derecho debieran hacer o dejar de hacer. Este modelo se conoce como una teoría de la justicia. Y la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, es un elemento determinante para el funcionamiento de la estructura básica de la sociedad, es una actitud, convicción o disposición de ánimo que facilita el desempeño de las instituciones sociales<sup>21</sup>. Sin duda hay muchas teorías sobre la justicia, basta leer el libro de Rodolfo Vázquez, *Teorías Contemporáneas de la Justicia*<sup>22</sup> para saber cuántas maneras de verla hay. No es objeto de

---

<sup>18</sup> En éste y en los siguientes dos apartados presento una síntesis de la obra del Dr Mario ÁLVAREZ, “Los presupuestos teórico-funcionales de los derechos humanos como teoría de la justicia”, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, pp. 1-29

<sup>19</sup> RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México D.F: FCE - Fondo de Cultura Económica, 2012.

<sup>20</sup> ÁLVAREZ I Mario, “Los presupuestos teórico-funcionales de los derechos humanos como teoría de la justicia”, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, p. 5

<sup>21</sup> *Idem*, pp. 1-29

<sup>22</sup> VÁZQUEZ, Rodolfo, *Teorías Contemporáneas sobre la justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 855, México, 2019

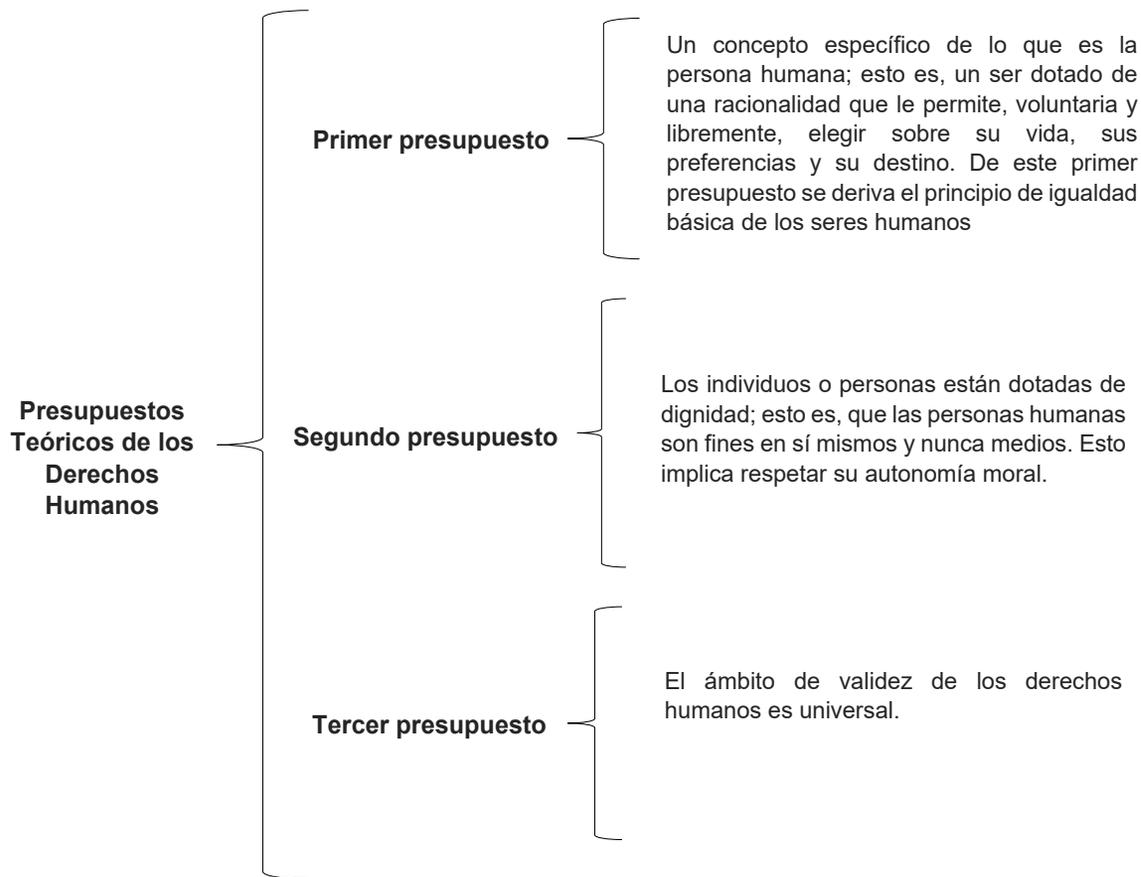
este trabajo hacer un estudio exhaustivo sobre la Justicia sino buscar en la práctica cómo hacer efectiva una cultura de respeto y observancia a los Derechos Humanos. Por este motivo, un servidor asume la de los Derechos Humanos como Teoría de Justicia siguiendo al Dr. Álvarez Ledesma.

Los Derechos Humanos, digamos, son un punto de vista de hacer lo correcto.

### **1.1.3 ¿Cuáles son los presupuestos teóricos que están presentes en toda teoría de la justicia tipo Derechos Humanos?**

Hay que tener en cuenta que en Derechos Humanos no existe unanimidad en el modo y manera de fundamentar esos principios o presupuestos. Habrá tantas teorías de los Derechos Humanos como formas de fundamentarlos. Así, encontramos teorías iusnaturalistas, historicistas o las que los ven como Derechos morales como la del constructivismo moral.

Se evidencia que en la distinción central entre teorías basadas en Derechos (deontológicas) y teorías basadas en fines (teleológicas) está la clave de las características que se convertirán en presupuestos teóricos de los Derechos Humanos.



*Ilustración 2 Presupuestos Teóricos de los Derechos Humanos*

#### **1.1.4 Presupuestos Funcionales. Condiciones para que puedan ser aplicables los Derechos Humanos**

¿Será necesario que existan una serie de condiciones económicas, políticas, sociales y hasta culturales para que los Derechos Humanos o las teorías de los Derechos Humanos operen? Sí. ¿Son los Derechos Humanos viables en cualquier sistema político y en cualquier momento histórico? No. Es necesario hablar también de presupuestos funcionales o estructurales para que operen estos Derechos, que de suyo son más problemáticos que los presupuestos teóricos.

Muchos de los contenidos valorativos o morales, así como el sentido humanista contenido en la idea de los Derechos Humanos son antiguos (no son ni producto de la historia ni inventados), tan antiguos como el hombre, pero la concreción de los Derechos Humanos como un modelo de justicia para legitimar el poder político y constituirse en paradigma de justicia de las instituciones sociales es producto de la modernidad.

Los presupuestos que permiten hacer funcional el modelo de justicia basado en Derechos Humanos son:

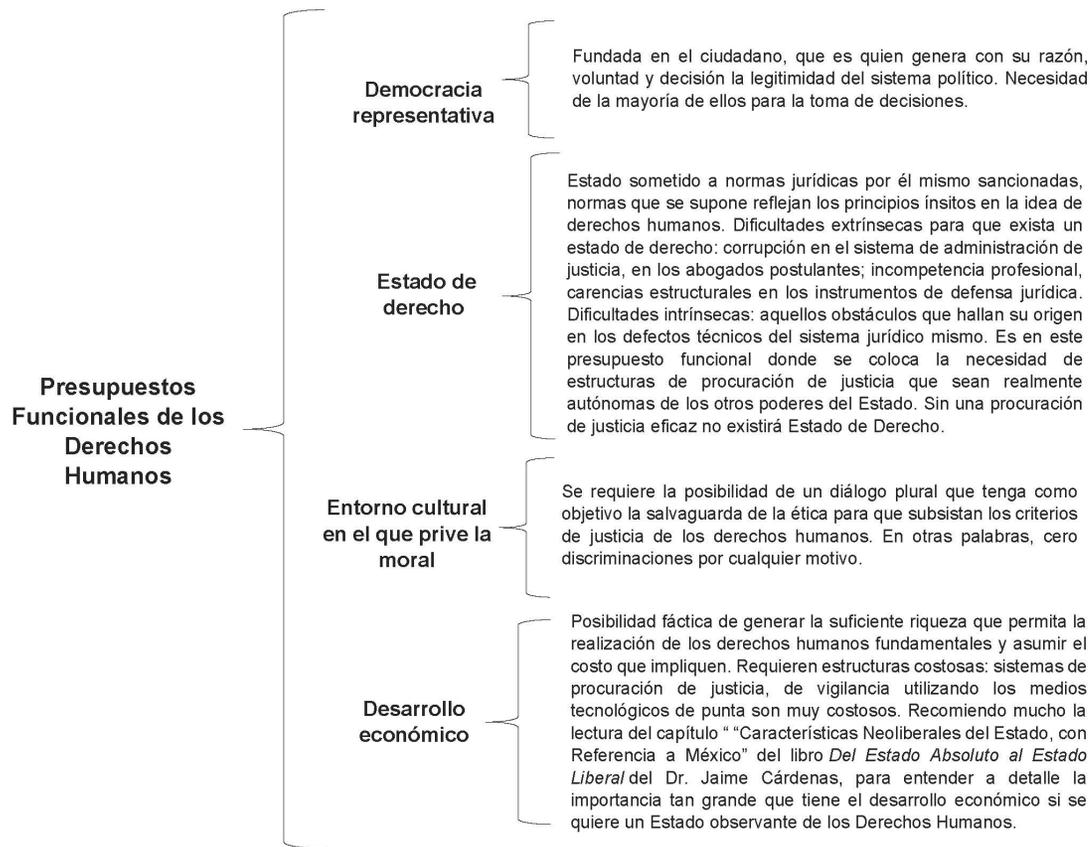


Ilustración 3 Presupuestos funcionales de los Derechos Humanos

Desarrollo económico. Sobre este último hay que hacer hincapié en su importancia. Hoy por hoy el único sistema económico viable es el neoliberalismo, sólo desde el punto de vista económico. La experiencia enseña que si no está garantizado el desarrollo económico, se produce gran retraso, mayor desigualdad, mayor pobreza, y muchas más violaciones a Derechos Humanos. Me remito al capítulo “Características Neoliberales del Estado, con Referencia a México” del libro *Del Estado Absoluto al Estado Liberal* del Dr. Jaime Cárdenas<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> CÁRDENAS, Jaime, *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm, 793, UNAM, 2017, pag. 189 y siguientes

## 1.2 RECORRIDO HISTÓRICO PARA CONFIGURAR LOS DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CARTA UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

### 1.2.1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos

Es por demás elocuente el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los Derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; Considerando que la subestimación y el menosprecio de los Derechos Humanos han originado actos de barbarie que ultrajan la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado como la aspiración más elevada del hombre la construcción de un mundo en el que todos los hombres gocen de la libertad de palabra y de creencias y se vean libres del miedo y de la miseria; Considerando que los Derechos Humanos han de ser protegidos por el reinado del derecho, si se quiere evitar que los hombres recurran, como último medio, a la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando que se ha de fomentar el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones; Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los Derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la personalidad humana y en la igualdad de Derechos de hombres y mujeres; y que han decidido promover el progreso social y mejorar las condiciones de vida en una situación de mayor libertad; Considerando que una concepción común de tales Derechos y libertades es de suma importancia para el pleno cumplimiento de esta obligación...

La humanidad a lo largo de su historia ha buscado normar el comportamiento humano para asegurar la paz y sin llamarles como tales ha buscado salvaguardar los Derechos Humanos con la conciencia de que hacerlo es asegurar la paz entre naciones y personas.

Aunque la noción de Derechos Humanos no se desarrolló sino hasta los tiempos modernos, tiene sus fundamentos en los dos pilares de la civilización occidental: la religión judeo-cristiana y la cultura greco-romana. Vamos a considerar primero a esta última. Platón,

Aristóteles, los estoicos y otros en la civilización helenística desarrollaron la noción de ley natural, bajo cuya jurisdicción estaba el hombre. Seguiré el esquema histórico que se presenta en el artículo *Derechos Humanos. Panorámica histórica*<sup>24</sup>.

#### 1.2.1.1 El mundo Greco-Romano

Fueron los griegos los que crearon el ideal y la realidad de la democracia, en la que el ciudadano tenía ciertos Derechos fundamentales simplemente por haber nacido en la sociedad. Sófocles en “Antígona” pone de manifiesto que la ley interior y la ley del Estado se contraponen; Platón escribió varias obras en donde pone de manifiesto la relación entre el derecho y cierta moralidad que el derecho debe respetar como una ley anterior, “Las Leyes”, “Fedro” y “La República”. Aristóteles aborda la temática en “Ética a Nicómaco” y “La Política”.

Los romanos por otra parte descubrieron muchos elementos fundamentales de la ley, que aplicaban a todas las naciones, un *ius gentium* o «ley común de todos los hombres» (*commune omnium hominum ius*), como la llamó en su “Instituciones”, Gayo, jurista romano del siglo II. ésta, en efecto, es una base para reclamar un derecho simplemente por la razón de que somos hombres, ya que el fundamento de todas las cosas es la naturaleza, la cual puede ser conocida por la razón, que sólo tienen los hombres.

#### 1.2.1.2 Mundo judeo-cristiano

El segundo pilar de la civilización occidental, y fundamento esencial de la idea de Derechos Humanos, es la religión judeo-cristiana. Comienza con el principio mismo de la Biblia hebrea, la historia de la creación. Todos los grupos étnicos han propuesto sus propios relatos de la creación, que abarcan la gama más grande imaginable de posibles explicaciones. Lo que resultaba especial en la explicación de los hebreos del origen del mundo era su idea de que todo proviene de una sola fuente. No son muchos dioses los que han sido responsables de las diversas partes del mundo que nos rodea, como afirmaban los

---

<sup>24</sup> SWIDLER, L, y otros “Derechos humanos. Panorámica histórica”, *Concilium. Revista Internacional de Teología, Madrid*, 1990, número 228, pp 181-221

diferentes tipos de politeísmo. Por el contrario, los hebreos argumentaban: sólo ha habido una fuente, un Dios de toda la realidad, y toda la realidad que procede de Dios es buena.

Un punto importante que hay que observar aquí es la idea de que, al haber sólo una fuente de toda la realidad, el orden que se da dentro de toda la realidad tiene que ser también uno solo, incluyendo a la humanidad, creación suprema de Dios, «imagen» de Dios, imago Dei. Los hombres vivirían en el Paraíso, un «jardín de delicias» (que es lo que significa Edén) orientado al bien, sólo si cumplían los preceptos, el orden que Dios había puesto en su creación. Esto significaba que todos los hombres debían ser tratados con la misma reverencia y respeto, porque todos habían sido creados por un único Dios y porque Dios los creó a todos buenos —en el relato del Génesis, al final de cada día de la creación se dice «y vio Dios que era bueno» y a imagen de Dios. Es interesante anotar aquí la similitud que el libro del Génesis tiene con el Popol Vuh de los mayas encontrado en la hoy llamada Santa Cruz del Quiché en Guatemala, cuyos rastros arqueológicos más antiguos datan del siglo II antes de Cristo<sup>25</sup>. A diferencia de los otros pueblos antiguos, que eran politeístas, y por eso tenían un código de reglas por el que juzgaban a su propio pueblo y otro código para los otros pueblos, los hebreos recibieron la misión de juzgar a todos los seres Humanos por las mismas reglas éticas. Algunos autores llaman a esto «monoteísmo ético», que caracteriza el lugar único que ocupaba la religión hebrea entre todas las religiones del mundo antiguo, antecedente válido de lo que hoy llamamos Derechos fundamentales. También es clave en el relato de la creación la descripción de la humanidad como creada a imagen de Dios —por eso, tiene un valor y una dignidad infinita. Éstos son, por tanto, los dos elementos de la raíz judeo-cristiana de la noción moderna de Derechos Humanos: el monoteísmo ético y la imago Dei.

Otro antecedente interesante de Derechos Humanos universales serían las normas del trato judío hacia los extranjeros contenidas en la Biblia hebrea<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Popol Vuh. Última consulta 20/05/2019, Disponible en línea: <https://arqueologiamexicana.mx/mexico-antiguo/el-popol-vuh-el-libro-sagrado-de-los-mayas>

<sup>26</sup> BIBLIA DE JERUSALÉN, Levítico 19, 34: *Al forastero que reside entre vosotros, lo miraréis como a uno de vuestro pueblo y lo amarás como a ti mismo...*

Como en el mundo antiguo, y también en nuestros tiempos, como en los países árabes, Grecia, etc, el pueblo y su religión coincidían. El grado de libertad religiosa que se concedía es una piedra de toque importante —aunque no la única— del avance de la noción de Derechos «Humanos». Como también la religión —que podría definirse como «una explicación del sentido último de la vida y cómo vivir en consecuencia»— es un elemento básico de la humanidad de una persona. Conceder a las personas el derecho a practicar su propia religión se asemeja a concederles ese derecho en virtud de que se es un ser humano. También esto hace que la libertad religiosa sea un componente importante de la noción de Derechos Humanos.

En este contexto, en la Iglesia cristiana encontramos antecedentes muy válidos de los Derechos Humanos. En la era pre-constantiniana, los escritores cristianos dejaron frases muy vigorosas sobre la libertad religiosa, como Tertuliano en el siglo II, que introduce el término de «libertad de religión»<sup>27</sup>. Más aún, Tertuliano introduce el término Derechos Humanos en su *Ad Scapulam*, 2,2 colocándose como el primer autor del que tenemos referencia histórica escrita que utiliza el término «Derechos Humanos»

«Es un derecho humano fundamental, un privilegio de la naturaleza, que todos los seres Humanos procedan de acuerdo con sus propias convicciones; la religión de una persona humana ni perturba ni ayuda a otro. No es conveniente obligar a la religión. Tiene que ser practicada con libertad y no bajo presión»<sup>28</sup>.

Otro antecedente de los Derechos Humanos muy importante es el del teólogo Tomás de Aquino, que siguiendo a su gran maestro Alberto Magno, diez siglos más tarde del Edicto de Milán, entre otros de los que hoy llamamos 'Derechos Humanos', argumentó a favor de seguir siempre la propia conciencia sosteniendo el principio de libertad de pensamiento y

---

<sup>27</sup> TERTULIANO, *Apologeticum*, cap. 24 : *Mirad no pertenezca también al título de irreligiosidad quitar la libertad de la religión (244) y prohibir la elección de la divinidad, de manera que no pueda adorar yo lo que quiero, y que se me fuerce á venerar lo que no quiero*

<sup>28</sup> TERTULIANO, *Ad Scapulam*, cap 2. Última consulta 23/01/19, Disponible en línea: <http://www.newadvent.org/fathers/0305.htm>

de religión en sus obras “*De Legibus*”, I,II, qq. 90-108; “*De Regime Principium*”; “*De iustitia*”, II,II, qq. 57-58.

### 1.2.1.3 Historia de los Derechos Humanos en Estados Unidos de Norteamérica

Fue sobre todo en el «Nuevo Mundo» donde se desarrolló el concepto de libertades fundamentales. Por ejemplo la libertad religiosa en el derecho vigente.

- Apareció primero en la Carta de Maryland de 1632, extendiéndose su práctica por medio del católico Cecil Calvert, el segundo Lord Baltimore, a quien se le concedió la Carta<sup>29</sup>.
- En 1663, bajo el liderazgo del baptista Roger Williams, se formó la pequeña colonia de Rhode Island con una carta que incluía la concesión de libertad religiosa, sobre todo pensada para los protestantes.
- «Concesiones y Pactos de la Nueva Jersey Occidental» de 1677 (escritas muy probablemente por William Penn, cuáquero fiel y amante de la libertad), que otorgaron una libertad religiosa total. En 1682, cuando William Penn fundó su propia colonia («Bosques de Penn», Pennsylvania, con su primer núcleo, la «Ciudad del amor de hermanos y hermanas», Filadelfia), incluyó la libertad religiosa en su «Marco de gobierno», lo mismo que muchos otros principios y prácticas democráticas.
- Guillermo de Orange, rey de Inglaterra en la «Declaración de Derechos» de 1689 . Aunque sólo los otorgaba a los protestantes, fue un modelo muy positivo y de gran influencia para las posteriores declaraciones de Derechos americanas.
- El filósofo inglés John Locke en su obra *Tratados sobre el gobierno civil* (1689), de gran influencia en el derecho, en la que hablaba extensamente de la ley natural —basándose particularmente en la obra de eruditos como Hugo Grocio (Grotius) y Pufendorf—, la

---

<sup>29</sup> LUCIAN JOHNSON, *Religious Liberty in Maryland and Rhode Island, International Catholic Truth Society, Brooklyn, N.Y. 1903 pp 3-4; 8-10*

separación de los poderes de gobierno (fue Montesquieu el que habló más tarde de la separación de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial) y el derecho de todos a la vida, la libertad y la propiedad. Esta obra fue de algún modo una justificación filosófica de la «Revolución francesa» y de la «Declaración de Derechos» y tuvo una fuerte influencia en el posterior desarrollo político americano, incluyendo la «Declaración de independencia» de los Estados Unidos en 1776, que parafraseaba así a Locke: «Todos los hombres son creados iguales... con ciertos Derechos inalienables...a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad».

- En 1774, el Primer Congreso Continental de las trece colonias angloamericanas promulgó su «Declaración y resoluciones», en la que por primera vez se citaba explícitamente la ley de la naturaleza como fundamento de los Derechos: «Por las inmutables leyes de la naturaleza... los siguientes Derechos... a la vida, la libertad y la propiedad...»
- «Declaración de Derechos» de la Constitución de Virginia, 12 de junio de 1776. Fue redactada en gran parte por George Masón. Decía: «Todos los hombres son por naturaleza iguales, libres e independientes y tienen unos ciertos Derechos inherentes, de los que, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden por ningún pacto privar o despojar a su posteridad; y son el disfrute de la vida y la libertad, con los medios para adquirir y poseer propiedades, y la búsqueda y consecución de felicidad y seguridad...Todo poder es conferido en el pueblo y consecuentemente deriva de él<sup>30</sup>».

Entre los muchos Derechos Humanos enumerados estaba la libertad religiosa total para todos, la elección de los líderes, el debido proceso legal y, por primera vez en algún documento de significado constitucional, la libertad de prensa. Allí rápidamente se siguieron el mismo año las constituciones o declaraciones de Derechos de Pennsylvania, Delaware, Maryland y Carolina del Norte, todas inspiradas en gran parte en la «Declaración de

---

<sup>30</sup> Declaración de derechos de Virginia de 1776, Última consulta 25/01/1019, Disponible en línea: [https://es.wikisource.org/wiki/Declaración\\_de\\_Derechos\\_de\\_Virginia\\_\(1776\)](https://es.wikisource.org/wiki/Declaración_de_Derechos_de_Virginia_(1776))

Derechos» de Virginia y —lo cual es más importante y de mayor influencia— en la «Declaración de independencia», redactada por Thomas Jefferson, de Virginia.

- En 1787 después de la guerra de independencia se redacta y se aprueba una nueva Constitución.
- El 28 de junio de 1789 James Madison redacta las 10 primeras enmiendas a la Constitución de 1787, conocidas como la Declaración de Derechos Americana. En donde hacen una lista esquemática de lo que ahora conocemos como Derechos Humanos.

#### 1.2.1.4 *Derechos Humanos en Francia*

- Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano aprobada el 14 de julio de 1789<sup>31</sup>. Universalizaba los Derechos Humanos repitiendo en gran parte los precedentes americanos e ingleses: «Proclama, en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los siguientes Derechos del hombre y del ciudadano:
  - 1) Los hombres nacen y son libres e iguales en sus Derechos...
  - 2) a salvaguardar los Derechos naturales e inalienables del hombre; estos Derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión...
  - 3) La fuente de toda soberanía reside esencialmente en la nación... La ley es la expresión de la voluntad general... Ningún hombre puede ser acusado, arrestado o detenido excepto en los casos determinados por la ley y de acuerdo con las formas prescritas en ella

#### 1.2.1.5 Antecedentes inmediatos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

---

<sup>31</sup> Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano del 14 de julio de 1789. Última consulta 31/05/2019 Disponible en línea: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

- La Convención de la Liga de Naciones redactada por el presidente Woodrow Wilson en 1919, después de la 1ª Guerra Mundial. No llegó a suscribirse pero el documento incluye la mención Derechos fundamentales.
- Discurso de Franklin D. Roosevelt ante el Congreso del 6 de enero de 1941. En él habla de 4 libertades esenciales en las que debe basarse todo el mundo: libertad de palabra y expresión, libertad de religión, libertad de indigencia y libertad de miedo. Dijo que la libertad de palabra y de culto traerían como consecuencia Derechos Humanos más amplios, como el bienestar económico y social y la paz y seguridad de todos los pueblos y personas<sup>32</sup>.
- Enero de 1942, los poderes aliados hablaron de Derechos Humanos globalmente cuando afirmaron que «la victoria completa sobre sus enemigos es esencial para defender la vida, la libertad, la independencia y la libertad religiosa y para proteger los Derechos Humanos y la justicia en sus propios países y también en todos los otros»<sup>33</sup>.
- Carta de las Naciones Unidas de San Francisco en 1945. Entre los fines de la ONU estaban, como se decía: «Alcanzar la cooperación internacional...promoviendo y alentando el respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales de todos sin distinción de raza, sexo, lengua o religión»<sup>34</sup>.
- Asamblea General de la ONU enero de 1946, recomienda «la formulación de una declaración universal de Derechos».
- 12 de agosto de 1947 se funda la comisión de Derechos Humanos de la ONU, que eligió presidente a Eleanor Roosevelt, e inmediatamente se puso a trabajar en la redacción de

---

<sup>32</sup> ROOSEVELT, Franklin D, “*The four freedoms” spech text*, Última consulta 25/01/2019, Disponible en línea: <http://voicesofdemocracy.umd.edu/fdr-the-four-freedoms-speech-text/>

<sup>33</sup> BLANCARTE, Roberto J., “*La libertad Religiosa como Noción Histórica*”, Cuadernos, Derecho Fundamental de Libertad Religiosa, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994

<sup>34</sup> Carta de las Naciones Unidas de San Francisco de 1945, Última Consulta 31/05/2019, Disponible en línea: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>

la Declaración universal de los Derechos Humanos, que se aprobó el 10 de diciembre de 1948<sup>35</sup>.

## 1.2.2 Recorrido histórico para configurar los Derechos Humanos en México

- 1.2.1.1 Constitución de Apatzingán, 22 de octubre de 1814<sup>36</sup>. En su capítulo V *De la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos*, comienza a reconocer ya unos Derechos Humanos, cuya observancia es necesaria para la *felicidad* de los ciudadanos
- 1.2.1.2 Constitución de 1857<sup>37</sup>. En su Título 1º Titulado “Derechos del Hombre” reconoce el primer catálogo de Derechos Humanos en México en sus primeros 27 artículos. Cabe anotar que esta Constitución consagró la garantía de los Derechos Humanos (algunos) al reconocer la existencia de ciertos Derechos (naturales), mismos que la Constitución hace suyos, así mismo exige a las autoridades el deber de respetar los Derechos que otorga, lo cual daría lugar a la fórmula adoptada por la Constitución de 1917<sup>38</sup>.
- 1.2.1.3 Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En su artículo 1 original se da un gran retroceso desde la perspectiva de los Derechos Humanos cuando establece que “...todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...39”. Este retroceso será subsanado hasta las reformas de junio del 2011 cuando se vuelve a establecer que la Constitución reconoce Derechos

---

<sup>35</sup> *Historia de la Redacción de la Declaración de los Derechos Humanos*, Última consulta 31/05/2019, Disponible en línea: <https://www.un.org/es/sections/universal-declaration/history-document/index.html>

<sup>36</sup> Constitución de Apatzingán, 22 de octubre de 1814, Última Consulta en internet: 5/10/22: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiag/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiag/const_mex/const-apat.pdf)

<sup>37</sup> Constitución de 1857, última consulta en internet 13/10/22: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiag/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiag/const_mex/const_1857.pdf)

<sup>38</sup> FLORES, Imer B, “La Constitución de 1857 y sus reformas”. Consulta en internet: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/12.pdf>

<sup>39</sup> Constitución de 1917, Texto Original según del DOF del Lunes 5 de Febrero de 1917, última consulta en internet: 5/10/22: [https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/28\\_Diario\\_Oficial.pdf](https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/28_Diario_Oficial.pdf)

Humanos, estableciendo en su 5º párrafo el respeto a la Dignidad Humana, como el principio pilar de la interpretación de cualquier norma del Estado Mexicano. 40

- 1.2.1.4 El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución número 217 A (III), aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, misma que queda ratificada en México con las reformas del 10 de junio del 2011.
- 1.2.1.5 Pacto de San José. El 7 de mayo de 1981, después de haber sido ratificado por el senado y realizado el depósito del instrumento de adhesión ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>41</sup>, en cuyo texto se indica que los Derechos contenidos en la misma jamás pueden suspenderse.
- 1.2.1.6 El 20 de mayo de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el instrumento de adhesión al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por el Senado el 23 de marzo de 1977<sup>42</sup>.

### 1.3 MARCO CONCEPTUAL

Es de suma importancia partir de un marco teórico conceptual para entender correctamente la propuesta que pretendo realizar. Conceptos como Derechos Humanos, procuración de justicia, impartición de justicia, órgano constitucional autónomo, comisión nacional, hay que acotarlos muy bien para poder dimensionar la importancia de la iniciativa constitucional que pretendo. La explicación conceptual de estos conceptos nos llevará a concluir la necesidad de la importancia

---

<sup>40</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, Última consulta en internet, 13/10/22: <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/339>

<sup>41</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Última Consulta: 18/10/22, Disponible en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>

<sup>42</sup> Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, DOF 20/05/1981, Consulta en internet: 18/10/22: [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4649138&fecha=20/05/1981&cod\\_diario=200129](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4649138&fecha=20/05/1981&cod_diario=200129)

que reviste un estructura eficaz de procuración de justicia para asegurar la eficacia de los Derechos Humanos

Como preámbulo a estos conceptos es importante aclarar que parto de una concepción de Estado como una estructura jurídica y política montada sobre la base natural de una nación (concepto eminentemente étnico y antropológico), que cuenta como elementos estructurales un pueblo, un gobierno y un territorio<sup>43</sup>. Mi definición de Estado es: una nación organizada jurídicamente con el fin de perseguir el máximo desarrollo de todos sus habitantes asegurando el bien común, en un territorio determinado. No es objeto de este trabajo hacer un análisis de las diferentes concepciones de Estado para lo cual me remito a la excelente obra de Rodrigo Borja, *Derecho Político y Constitucional*<sup>44</sup>. Sí es importante aclarar que México es un Estado Federal cuyo *origen de su forma de Estado está en que el Constituyente de 1824 puso sus ojos en la dirección cardinal norte y consideró como modelo a seguir, la Forma de Estado Federal concebida e instaurada por los Estados Unidos de Norteamérica*<sup>45</sup>. De este federalismo norteamericano nosotros heredamos, desde la Constitución de 1824, el sistema bicamarista con una cámara de Diputados y otra de Senadores que son nombrados por los estados; el ejecutivo federal compuesto por un Presidente; y el Poder Judicial conformado por una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito.

En el Estado Constitucional actual con su reconocimiento de los Derechos Humanos como principales Derechos del cuerpo constitucional y los Tratados Internacionales como “ley suprema” junto con la Constitución se hace insuficiente la división en tres poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial. Se hace necesario contar con la figura también de los Órganos Constitucionales Autónomos. *El Estado “quiere”, “manda”, “actúa” por medio de sus órganos. A través de ellos se cumplen las funciones del poder político de la sociedad*<sup>46</sup>. Están ordenados en forma jerárquica. Unos son constitucionalmente autónomos (en el caso de México, tenemos

---

<sup>43</sup> BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, CDMX, 2012, pag.769

<sup>44</sup> BORJA Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, FCE, CDMX, 1971, pags. 25 y siguientes

<sup>45</sup> FLORES TREJO, Fernando, “Federación como forma de Estado”, en *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, CDMX, 2018, p. 300

<sup>46</sup> BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, CDMX, 2012, pag.1451

por ejemplo, la UNAM, el INE, CNDH, Tribunales Agrario, de Justicia Administrativa, Fiscalía General de la Federación), otros que emanan de cada poder del Estado. Cada uno tiene su propia competencia, esto es, su esfera de acción jurídicamente determinada. Todos los actos realizados en concordancia con ella ligan al Estado: son actos de Estado. Para el presente trabajo es importante encuadrar a la nueva Fiscalía General y a la Especializada en todos los Derechos Humanos en esta estructura del Estado Mexicano, como órganos constitucionalmente autónomos.

El desarrollo jurídico de nuestro país justifica la existencia de estos órganos constitucionales autónomos por la fuerza que ha tenido el presidencialismo a costa de los otros poderes. Esta situación ha obligado a limitar este poder presidencial a través de estos órganos, que tienen un gobierno autónomo conformado por vías legislativas o independientes a las del Ejecutivo y que persiguen un mayor equilibrio del poder así como la salvaguarda de aspectos esenciales de la buena marcha del Estado en temas de democracia, educación, impartición de justicia y Derechos Humanos. La lucha actualmente del Ejecutivo está en desaparecer estos órganos autónomos para regresar a un Estado de tinte totalitario en el que el Poder Ejecutivo es el amo y señor del Estado, busca regresar a lo que sucedía en las décadas priistas cuando el Presidente controlaba todos los órganos del Estado Mexicano. Estará en la Población defender a estas instituciones que con tanta sangre y esfuerzo ha venido construyendo en las últimas décadas.

### **1.3.1 Sobre el Concepto de ‘Derechos Humanos’<sup>47</sup>**

El término ‘Derechos Humanos’ es usado de forma diferente en distintos ámbitos o dimensiones y en sus respectivos discursos, haciendo alusión a prácticas distintas caracterizadas según sus objetivos y ámbitos. Por lo tanto, podemos decir que su concepto es multidimensional: jurídico, filosófico, político.

Este concepto multidimensional de ‘Derechos Humanos’ alude a una forma específica de entender lo que es la persona humana y cuál es la posición que guarda respecto de las otras

---

<sup>47</sup> ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I, *Acerca del Concepto “Derechos Humanos”*, Mc Graw-Hill, CDMX, 1998, 134 páginas. Hago una síntesis de esta obra.

en lo individual o colectivo. Se trata de una concepción ética que del ser humano guardan o intentan aplicar nuestras sociedades en las diversas dimensiones o prácticas de su vida comunitaria.

El Dr. Álvarez Ledesma busca partir de una noción provisional que opere eficientemente en las distintas dimensiones en que se desenvuelven los Derechos Humanos: filosófica, jurídica, política (en sus ámbitos nacional e internacional).

En cuanto a la dimensión filosófica se conciben como valores éticos que se traducen en principios como los de dignidad, inviolabilidad, igualdad y autonomía de la persona. Por lo que toca a la terminología, se usan las expresiones: Derechos Humanos, Derechos del hombre y Derechos fundamentales del hombre.

En cuanto a la dimensión jurídica-política se verifica en dos ámbitos: el nacional y el internacional. La eficacia de los mismos dependerá de su reconocimiento y garantía en la norma de derecho objetivo, sea nacional(constituciones y leyes) o internacional(tratados).

Hay que estar atentos a evitar todo 'vacío conceptual' y cualquier abuso a los mismos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que nada podrá interpretarse en el sentido de que la misma confiera a algún Estado, grupo o persona capacidad para realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los Derechos y libertades proclamados en la Declaración.

La noción de 'Derechos Humanos' en nuestra comunidad lingüística y cultural alude a las actividades o prácticas relativas al respeto, protección, promoción o reivindicación de la persona humana ante una o varias formas de manifestación de poderes sociales o políticos.

### *1.3.1.1 La noción axiológica de Derechos Humanos: su origen iusnaturalista*

#### A. El origen filosófico del concepto 'Derechos Humanos' como 'Derechos Naturales'.

Este concepto surge en el modelo filosófico-político del iusnaturalismo racionalista y el contractualismo de los siglos XVII y XVIII. Buscaban legitimar el poder político.

Inician en declaraciones políticas antes que jurídicas como la Declaración del Buen Pueblo de Virginia de 1776<sup>48</sup> y la Declaración francesa de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789<sup>49</sup>.

En las luchas contra el absolutismo monárquico en Europa tuvo especial injerencia el pensamiento del iusnaturalismo moderno, centrado en la noción de autonomía y caracterizado por el secularismo, el individualismo y una clara orientación racional

#### B. Contrato social y Derechos naturales: hacia un nuevo principio de legitimidad política<sup>50</sup>.

El poder tiene necesidad de ser justificado. Varias teorías surgen de esta necesidad:

El contrato social. Nace de la idea del consentimiento, voluntad con que están dotados singularmente todos los seres Humanos. De aquí brotará el constitucionalismo moderno.

Thomas Hobbes (1588-1679). El objetivo del contrato social será salir del estado de naturaleza que es de guerra al estado de paz. El derecho natural equivale a libertad. No debe estar sujeto a ningún límite externo. Distinción entre ley natural y derecho natural. La primera prohibirá al hombre a hacer cosa alguna contra sí mismo u omitir aquello que pueda preservar mejor su vida; es inmutable y eterna, obligan en foro interno; se ocupa de ella la filosofía moral. El 'derecho natural' significará un atributo natural que el hombre posee, un poder, libertad; es inalienable. Propone superar el estado de guerra apelando a la renuncia que cada uno haga de su derecho natural (libertad), y a la que la razón impele, la ética. El establecimiento del Estado representa el paso de lo prejurídico (leyes de la naturaleza) a lo jurídico. Su principal obra, *El Leviatán*.

John Locke (1632-1704). Plantea una monarquía constitucional con división de poderes: legislativo, ejecutivo y federativo. Proponiendo así un modelo alternativo de legitimidad. Los Derechos naturales son el objetivo del contrato social y su límite e infranqueable condición de legitimidad. Lo más importante será el estado de libertad en el que viven los seres Humanos en

---

<sup>48</sup> Declaración de derechos de Virginia de 1776, Última consulta 25/08/2022, Disponible en línea: [https://es.wikisource.org/wiki/Declaración\\_de\\_Derechos\\_de\\_Virginia\\_\(1776\)](https://es.wikisource.org/wiki/Declaración_de_Derechos_de_Virginia_(1776))

<sup>49</sup> Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano del 14 de julio de 1789. Última consulta 25/08/2022 Disponible en línea: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

<sup>50</sup> ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I, Acerca del Concepto "Derechos Humanos", Mc Graw-Hill, CDMX, 1998

sus acciones y en la disposición de sus bienes. El concepto de persona es el del individuo libre capaz de decisiones autónomas. La obediencia al derecho se origina de la voluntad de los individuos. Sus principales obras: *Ensayos sobre la Ley natural*, *Dos Tratados sobre el gobierno civil*. Un análisis semántico de las palabras y expresiones de Locke destruyen la validez de su teoría: mezcla dimensiones, las confunde, no hubo rigor en las diferentes acepciones de sus palabras.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Distingue claramente entre ética y derecho, entre justicia y utilidad. Valores y exigencias éticas que la justicia demanda (los Derechos naturales) y el instrumento para realizarlos: el derecho positivo. Ley, reflejo de la voluntad general buscando el bien común. Necesidad de establecer un estado de derecho porque sólo el derecho podrá convertir al poder en legítimo. Ya no ley natural sino ley positiva para sostener el contrato social. Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común de la persona y los bienes de cada asociado, y por el cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Obediencia a la ley es libertad.

#### C. Consideraciones en torno al concepto iusnaturalista de Derechos Humanos como Derechos naturales.

1ª Su fundamentación tendrá que ser hecha desde la ética y en torno a los valores o principios en torno a los cuales se sustenta el concepto 'persona humana'.

2ª la prueba de que es una noción de carácter ético radica en que sólo así podrá cumplirse la doble función que los autores iusnaturalistas y contractualistas le asignan: la de constituirse como criterio de justicia del derecho positivo así como en criterio de legitimidad del poder político.

3ª Una teoría del derecho natural , que es primariamente, una teoría de los bienes Humanos como principios del razonamiento práctico, debe acomodarse a ciertas características de nuestro tiempo: 1) la realidad de la libre elección y la significación de las elecciones como perdurables en el carácter del que elige, más allá del tiempo del comportamiento de quien ejecuta; 2) la distinción entre los órdenes de la realidad con los que la razón humana está relacionada. En este sentido la distinción relevante en teoría jurídica es la que existe entre el

orden existencial y moral y el orden cultural y técnico. Casi toda elección moralmente tomada emplea alguna técnica formada culturalmente.<sup>51</sup>

#### D. Los Derechos naturales como condición de legitimidad del poder político.

Si la voluntad de los contratantes fue encaminar la fuerza del Estado a la protección de los Derechos naturales, será el derecho a través de la norma jurídica, la ley, la que asegure esta protección. Los objetivos del derecho y del poder serán los mismos desde ángulos distintos y hallan su origen en la misma causa primera: la voluntad. La justicia es al derecho, lo que la legitimidad es al poder.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) coloca a la cabeza de su articulación de Derechos Humanos el núcleo “todos los seres Humanos han nacido libres e iguales en dignidad y Derechos”, del dicho jurídico romano (*Institutas*, 1.2.2) acerca de que “por naturaleza, desde el comienzo, todos los seres Humanos han nacido libres e iguales”, un dicho acerca de la *iustitia*, la justicia como fundamento y estándar para el *ius*, el derecho... El derecho, establecido para asumir un lugar directivo en el razonamiento práctico hacia un juicio moral ajustado, existe en razón de las personas humanas: todos los miembros de la comunidad regulada por ese derecho y todas las otras personas incluidas en el ámbito del derecho<sup>52</sup>

#### 1.3.1.2 La dimensión política y los rasgos distintivos de los Derechos Humanos.

- A. Su fuente histórica la encontramos en las declaraciones de Derechos del Siglo XVIII
- B. De la noción filosófica al discurso político

La noción filosófica se inserta en el discurso jurídico en los Derechos del hombre y del ciudadano.

Georg Jellinek sostiene que el modelo seguido por la declaración francesa es la declaración del Buen Pueblo de Virginia de 1776(Derechos innatos)<sup>53</sup>. Por el contrario para Emil Botmuy fue Rousseau y las máximas del contrato social el modelo seguido<sup>54</sup>. Ambos coinciden que es el

---

<sup>51</sup> FINNIS, John, *Estudios de Teoría del Derecho Natural*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, pags. 142-146

<sup>52</sup> FINNIS, John, *Estudios de Teoría del Derecho Natural*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, p. 81

<sup>53</sup> JELLINEK, Georg, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, collana Civiltà del diritto, traduzione di D. Nocilla, Giuffrè, Milano, 2002.

<sup>54</sup> BOUTMUY, Émile, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano. Orígenes de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*, Edición preparada por Jesús González Amuchasegui, Madrid, Editora Nacional, 1984

iusnaturalismo racionalista la aportación filosófica que está a la base de la declaración. Derechos del hombre como Derechos naturales y como tales, Derechos universales, absolutos, inalienables y eternos.

### C. Los caracteres singulares de los Derechos Humanos

Hay que explicar los Derechos Humanos atendiendo a dos lenguajes: ético y jurídico. A continuación se realiza el análisis de las cualidades atendiendo a ambos rasgos.

#### - La universalidad: ¿Derechos y deberes de todos?

Los Derechos Humanos le son asignables a todos los seres Humanos sin excepción. El hecho de ser persona es condición suficiente para ser titular de ellos.

La importancia moral de los Derechos Humanos significa que son una exigencia moral de superior jerarquía (absoluta) en relación con otras consideraciones.

Su importancia jurídica está en que se persigue la instauración de una salvaguarda jurídica supletoria con pretensiones de validez universal a través de la ratificación de instrumentos internacionales con vinculatoriedad jurídica internacional

#### - Derechos Absolutos: ¿Derechos sin límite?

Su carácter absoluto se refiere a su jerarquía que está por encima de cualquier otro derecho. Éticamente son los de mayor importancia en una determinada escala o concesión ética. Su límite está dado por los propios Derechos Humanos por lo que son más bien prima facie

#### - Derechos inalienables

La inalienabilidad de los Derechos Humanos significa reconocer su carácter irrenunciable, esto es, su titularidad no puede perderse por voluntad propia. Éticamente significa que los Derechos Humanos no deben ser sustraídos del patrimonio moral de las personas.

- Intemporales o históricos

Atendiendo al objetivismo axiológico los Derechos Humanos son intemporales. Por el hecho mismo de ser Derechos de toda persona humana, lo serán desde el momento en que esté presente una.

En el ámbito estricto del positivismo jurídico, resulta inconsistente hablar de Derechos anteriores a la sociedad. Pero si la sociedad es un conjunto de personas que se unen para un fin común y cada persona es portadora de Derechos sólo por el hecho de serlo, entonces los Derechos Humanos son anteriores a la sociedad.

- D. Los Derechos Humanos o la moralización de la modernidad al derecho.
- E. La idea de los Derechos Humanos es multidimensional. Esto es, posee un carácter dinámico, desarrollándose como un conjunto de valores o principios éticos, que se van descubriendo históricamente y se plasman en normas jurídicas gracias a una voluntad y actitud política e ideológica específica. Es una forma con la que la historia contemporánea ha intentado reconocer el sentido humano del derecho moralizando prácticas jurídicas contrarias a la persona humana.

### *1.3.1.3 La noción jurídica de Derechos Humanos: su estatuto técnico instrumental*

Con la expresión Derechos Humanos es posible comprender, más allá de la adopción de cualquier postura teórica, los Derechos que pertenecen a todo ser humano reconocidos por el derecho internacional y nacional

#### A. Derechos naturales e innatos

Son expresiones iusnaturalistas que hacen que tengan una relación indisoluble con la ley natural

#### B. Derechos individuales

Las esferas individual y social del hombre están comprendidas en el concepto de Derechos Humanos. La primera, proyectada en Derechos particulares contemplando la libertad de

conciencia y expresión y la libertad de credo. Son históricamente anteriores a los Derechos sociales.

Los Derechos sociales se dan primero en la Constitución Mexicana de 1917 y en la soviética de 1918. Su principal instrumento es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

#### C. Derechos subjetivos y Derechos subjetivos públicos

La figura del derecho subjetivo proviene del derecho privado, del civil y ampara la autorización hecha por la norma jurídica a un sujeto (*facultas agendi*) y la correlativa restricción de conducta hecha por la norma a otro sujeto (deber jurídico).

El derecho subjetivo público es la facultad o autorización concedida al particular proveniente de una norma de derecho público, emanada principalmente de la Constitución.

#### D. Derechos de la personalidad

Hay una corriente de autores que sostiene que los Derechos Humanos son Derechos de la personalidad.

#### E. Garantías individuales o del gobernado

Es un concepto relacionado con el derecho subjetivo público. Se entiende 'garantía' como la regla de carácter positivo, obligatoria y vinculante, que se impone a la autoridad o al legislador. Es instrumento para su efectiva realización en caso de vulneración.

#### F. Principios generales del derecho

¿Son los Derechos Humanos principios generales del derecho? Por su naturaleza los PGD pueden ser de carácter lógico-jurídico y axiológico.

Se propone la tesis del doble estándar valorativo del derecho para entender la relación entre PGD y DH.

#### G. Derechos morales

Viene de la tradición jurídica sajona calificar a los Derechos Humanos como Derechos morales. Es necesario considerar que la fundamentación de los Derechos Humanos es de tipo ético. Esto implicará que no forzosamente sean Derechos jurídicos. Existe una confusión con la

expresión Derechos morales que hace pensar que a una obligación moral correspondería siempre un derecho legal y esto no es así.

#### H. Derechos fundamentales del hombre

Para gran parte de la doctrina ha sido el término más apropiado.

#### I. El concepto dualista de los Derechos fundamentales

Se concibe a los Derechos Humanos en virtud de una doble personalidad, la primera, la que poseen los Derechos fundamentales del hombre presentándose como exigencias éticas para la sociedad, el Estado y el Derecho. La segunda personalidad surge de la filosofía. Una vez concebidos como valores, madurada su base ideológica los Derechos Humanos demandan su concreción en el derecho positivo.

#### J. Determinación de las nociones axiológica y jurídica de los Derechos Humanos

Se propone retomar la noción provisional caracterizada por componentes filosófico-axiológico y jurídico-positivo. De esta manera se concibe a los Derechos Humanos como:

- a) Exigencias éticas de importancia fundamental que poseen todos los seres Humanos.
- b) Exigencias sustentadas en valores cuyos principios se han traducido históricamente en normas de derecho internacional y nacional.
- c) Valores-principios considerados como parámetros de justicia y legitimidad política.

Termino este apartado citando al Dr. Contreras Bustamante, “el carácter fundamental de los Derechos Humanos está evolucionando vertiginosamente, debido a que la sociedad moderna -básicamente la del mundo occidental- ya no se conforma con la simple vida en libertad, sino que exige profundizar en más valores”<sup>55</sup>. Esta evolución implica estar siempre creando nuevas estructuras que garanticen mejor estos Derechos y estos valores.

### 1.3.2 Procuración de Justicia

---

<sup>55</sup> CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, “Derechos Humanos. El Concepto de los Derechos Humanos”, en *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, CDMX, 2018, pag.231

Comienzo desarrollando este concepto remitiéndome al concepto de Justicia de Tomás de Aquino. Para él, la consecución del bien común en la sociedad es la realización de la justicia. Él recoge la definición de la justicia que aparece en el Digesto 1.1.10 “como la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo” pero la perfecciona al decir que es un hábito virtuoso que atañe a la voluntad, que es un querer conforme con la razón, de modo que se hace siempre con conciencia y libertad<sup>56</sup>. Por lo tanto la definición de justicia de Tomás de Aquino será “el hábito según el cual uno, con constante y perpetua voluntad, da a cada uno su derecho.<sup>57</sup>

Este hábito de dar a cada uno su derecho lo realiza el Estado a través de un sistema de procuración de justicia y de impartición de justicia. La procuración de justicia buscando dar a cada uno el derecho y la impartición otorgándoselo. Ambas funciones van de la mano, no habrá justicia si ambas no funcionan eficazmente. No podrá haber impartición de justicia sin una procuración que la busque y compruebe la existencia de un derecho violado que hay que recuperar. En el caso de los Derechos Humanos, la situación es igual, no podrá haber Derechos Humanos sin una estructura que los procure con eficacia, esto es, que pruebe con ciencia y empeño la existencia de un derecho violado que el Estado debe reconocer, recuperar y proceder con la reparación del daño.

Cito a continuación al Dr. Estrada Michel. En esta intervención queda claro que si se quiere combatir la impunidad, hay que comenzar arreglando los mecanismos de procuración de justicia en México:

Tal como debemos pronunciarnos enfáticamente por un debido proceso penal en un sentido acusatorio y eficaz como planteó la reforma procedimental de 2008, debemos preocuparnos por su incorrecta instrumentación. Dado que la ciudadanía posee el derecho fundamental a una correcta procuración e impartición de Justicia, ésta debe organizarse en forma tal que permita disminuir drásticamente los niveles de impunidad y que sancione tanto al funcionario corrupto

---

<sup>56</sup>“*Iustitia est habitus secundum quem aliquis constanti et perpetua voluntate ius suum unicuique tribuit*” THOMAE AQUINATIS, *Summa Theologiae. Secunda Secundae*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1963, pag.367

<sup>57</sup> SALDAÑA SERRANO, Javier y Mauricio Beuchot, *Derechos Humanos y Naturaleza Humana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, CDMX, 2020, p.132

como a quien viole, mate, trafique con personas, torture, desaparezca personas, ejecute, haga mal uso de los datos personales, y un largo y doloroso etcétera<sup>58</sup>

Siguiendo a Héctor Fix Zamudio<sup>59</sup> y a otros pensadores la propuesta más avanzada para instrumentar una correcta función de procuración de justicia es la de transformar a las Procuradurías en órganos constitucionales autónomos, como ya lo han sido otras instituciones en nuestro país, de acuerdo con la tendencia de la autonomía constitucional de organismos que requieren de una gran independencia para ejercer sus facultades con un gran margen de libertad. Ello requiere de una evolución considerable que no es fácil de alcanzar después de un siglo de dependencia directa del Ministerio Público al Poder Ejecutivo. Lo cierto es que lo más importante, como se ha señalado reiteradamente (y por ello la tendencia a incorporar la institución al Poder Judicial), es el otorgamiento al propio Ministerio Público de las mismas prerrogativas de los miembros de la judicatura, ya que realizan actividades que son paralelas a las de los jueces, con los cuales deben tener relaciones muy próximas y de colaboración, ya que tanto la judicatura como el Ministerio Público deben actuar de manera coordinada en los procesos jurisdiccionales en los que participan.

La colocación en el ordenamiento mexicano de la figura del Ministerio Público ha sido objeto de muchos debates. Desde la Constitución de 1857 que lo colocó dentro del Poder Judicial hasta la actual ubicación como Órgano Autónomo pasando por su dependencia del Poder Ejecutivo como lo estableció la Constitución de 1917.

No es mi objetivo hacer un análisis histórico del camino que ha seguido la ubicación constitucional de la Procuración de Justicia. Para eso recomiendo ampliamente al estudio del Dr. Fix Zamudio al cual me refiero y a otras obras importantes en la materia.

Mi punto de partida para mi propuesta es el mismo Art. 102 Constitucional:

- A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

---

<sup>58</sup> ESTRADA MICHEL, Rafael, "Ministerio Público y Derechos Fundamentales" en *Tiempo de Derechos*, CDMX, n° , 2019

<sup>59</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Presente y futuro del Ministerio Público en México* p. 48, en Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, 188pag. Consulta en internet:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1404/5.pdf>

Nuestra Carta Magna ya considera que la Procuración de Justicia no puede quedar ni dentro del Poder Ejecutivo ni dentro del Judicial.

En la función de la impartición de justicia, que corresponde al Poder Judicial, es necesaria la función de quien representa al Estado vulnerado en sus Derechos en alguno de los ciudadanos. Esta función no puede recaer tampoco dentro del Poder Ejecutivo, siendo éste quien históricamente más Derechos viola a la ciudadanía. La necesidad del ser organismo público autónomo es muy marcada. No se puede ser juez y parte en un litigio, cuánto más si versa sobre Derechos fundamentales violados.

Actualmente la misma Ley de la Fiscalía General de la República, ya prevé la procuración de justicia en materia de justicia en Derechos Humanos en algunos presupuestos:

A la Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos, la investigación y persecución de los delitos del orden federal previstos en: la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; y de conocer de los delitos cometidos contra algún periodista, persona o instalación que dolosamente afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o a la libertad de expresión; de delitos derivados de asuntos de violaciones o violaciones graves a derechos humanos denunciados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de los delitos del orden federal en los que el sujeto pasivo o activo del mismo sea una persona migrante y, en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social, la cual deberá ejercerse obligatoriamente cuando exista una declaración de violaciones graves a derechos humanos; de los delitos del orden federal en los que se encuentren involucradas personas de algún pueblo o comunidad indígena y, en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social; así como de intervenir con las unidades administrativas de la Institución en el trámite y seguimiento de las Quejas, Conciliaciones y Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, brindar atención a las víctimas u ofendidos del delito y facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos por ésta, en el ámbito de competencia de la Fiscalía General, promoviendo acciones de coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales;<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), Art. 13, frac.VI, Cámara de Diputados. Última Consulta en internet: 31/07/23: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>

Si ya se contempla para algunos presupuestos, porqué no ampliar estas facultades a todos los individuos y a todos sus Derechos Humanos. La estructura del Estado Mexicano debe asegurar la procuración de justicia más eficaz posible en materia de Derechos Humanos por lo que debe recaer sobre las Fiscalías y no sobre comisiones.

#### 1.3.2.1 Fines de la Procuración de Justicia<sup>61</sup>

- La investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos;
- Otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla;
- La prevención del delito;
- Fortalecer el Estado de derecho en México;
- Procurar que el culpable no quede impune;
- Promover, proteger, respetar y garantizar los Derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.

En estos momentos, al no gozar de una autonomía real, por la vinculación con el Ejecutivo la Procuración de Justicia en el país, dista mucho de cumplir los fines que justifican su existencia.

#### 1.3.2.2 Principios Rectores de la Procuración de Justicia<sup>62</sup>

A. Autonomía. El mecanismo de nombramiento y remoción del Titular de la Fiscalía General dependen de la intervención del Jefe del Ejecutivo. Esto provoca que este principio no se

---

<sup>61</sup> LFGR, Art. 5 “Al Ministerio Público de la Federación le corresponde, en representación de los intereses de la sociedad: la investigación y la persecución de los delitos del orden federal y los de su competencia ante los tribunales, la preparación y el ejercicio de la acción de extinción de dominio, la intervención en todos los asuntos que correspondan a sus funciones constitucionales, así como promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de la persona imputada, de la víctima o de la persona ofendida durante el desarrollo del procedimiento penal, establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en el Código Nacional, la presente Ley, y las demás disposiciones legales aplicables...”

<sup>62</sup> LFGR, Art. 4 “Las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República se regirán por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, interculturalidad, perspectiva de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, debida diligencia, lealtad, imparcialidad, especialidad y perspectiva de género.”

cumpla en la práctica. Es necesario realizar las modificaciones al art. 102 Constitucional sobre el nombramiento y al art. 24 de la Ley de la Fiscalía General de la República en el que se establece que sólo el Presidente de la República podrá removerlo<sup>63</sup>. Esta injerencia del Ejecutivo, vicia y compromete el principio de autonomía, al hacerlo, compromete todos los demás principios que se mencionan a continuación.

B. Legalidad,

C. Objetividad,

D. Eficiencia,

E. Profesionalismo,

F. Honradez,

G. Respeto a los Derechos Humanos,

I. Perspectiva de género,

J. Interculturalidad,

K. Perspectiva de niñez y adolescencia,

L. Accesibilidad,

M. Debida diligencia e imparcialidad

N. En todos los casos deberán observarse los principios de equidad, igualdad sustantiva y no discriminación en razón de la condición étnica, migratoria, de género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencia, orientación o identidad sexual, estado civil o cualquier otra condición o motivo que atente contra la dignidad humana; o bien, tenga por objeto anular o menoscabar los Derechos y libertades de las personas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y demás disposiciones aplicables.

---

<sup>63</sup> LFGR, Art. 18, “La persona titular de la Fiscalía General sólo podrá ser removida por la persona titular del Ejecutivo Federal por incurrir en alguna de las causas graves contempladas en el Capítulo II del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas o por la comisión de uno o más delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 de la Constitución y 167 del Código Nacional o por los supuestos siguientes...”

Con el Dr. Estrada Michel me pregunto ¿Por qué no ha funcionado el modelo ministerial en México? Me remito a su artículo en la Revista *Tiempo de Derechos*. Aquí transcribo una de las causas de que no esté funcionando el Ministerio Público por no contar con una figura constitucional realmente independiente y, por lo tanto, eficaz.

La cuestión se tornó aún más acuciante desde la reforma para la oralidad penal (2008), puesto que el sistema acusatorio y adversarial requiere, para poder funcionar, de una estricta igualdad “de armas” entre las partes y es evidente que la o el jurista de la acusación jamás estará en paridad con la defensa si tiene que estar respondiendo a las indicaciones (en ocasiones, auténticas instrucciones inmotivadas) de quien encabeza la Fiscalía general. Si un juez de distrito tuviese que estar sometido a las órdenes de sus tribunales de alzada y de las y los ministros integrantes de la Suprema Corte, no habría forma en que cumpliera su deber en forma expedita, eficaz e independiente. Es por eso precisamente que el Relator de las Naciones Unidas para la Independencia Judicial insistió, en su Informe de 2019, en que las garantías orgánicas de autonomía interna que se predicán respecto de la Judicatura deben entenderse extendidas al ámbito ministerial. De lo contrario, se tendrá un remedo de proceso de enjuiciamiento de las causas criminales, impropio de un Estado constitucional y democrático de Derecho: “únicamente un sistema imparcial de magistrados y fiscales verdaderamente independientes de cualquier influencia externa o interna podrá hacer frente a los desafíos que plantean la delincuencia organizada y la corrupción mundial...”

Desde hace algunos años las Comisiones de Derechos Humanos han tenido la positiva iniciativa de incluir en sus recomendaciones la “vista” a los órganos de control administrativo y la presentación de las denuncias correspondientes para deslindar las responsabilidades penales del caso. Para nadie es un secreto que mientras Procuradurías y Fiscalías estén subordinadas a los Ejecutivos, estos deslindes se tornan prácticamente imposibles. Con la autonomía del Ministerio Público, las oportunidades para una sinergia adecuada entre Comisiones y Fiscalías comenzarán a cumplir un rol muy alentador en el ámbito del control del Gobierno. Debemos aspirar a que no pueda permanecer en la Administración funcionario alguno que haya sido denunciado como violador de los Derechos Humanos por el Ombudsman, tras haberle probado la conducta violatoria más allá de toda duda razonable<sup>64</sup>.

Termino este apartado remitiéndome al extraordinario trabajo de Cristina Begné para el INACIPE, Estado de Derecho y Ministerio Público en México<sup>65</sup>, en el que además de hacer un recorrido histórico de los antecedentes del Ministerio Público en México, traza un perfil profesional y personal de los agentes del MP, su trayectoria, motivos para elegir el trabajo en las procuradurías; sus funciones; el MP y la sociedad en México en el que se cuestiona porqué tienen tan mala fama y se confía tan poco en ellos; su operación jurídica sujeta al autoritarismo y corrupción. Estudio por demás valioso porque lo elaboró junto a MPs Federales y Locales. Ellos mismos justifican la existencia de una propuesta como la que presento al final de este trabajo.

Si queremos operadores jurídicos en los Ministerios Públicos que realmente procuren justicia y sean maestros y observantes de DDHH, necesitamos cambiar las estructuras de gobierno a la que están sujetos. Este cambio romperá la “camisa de fuerza” que hoy les impide ser lo que ellos mismos sueñan

---

<sup>64</sup> ESTRADA MICHEL, Rafael, “Ministerio Público y Derechos Fundamentales”, en *Tiempo de Derechos*, CDMX, num.4, agosto 2018

<sup>65</sup> BEGNÉ GUERRA, Cristina, *El Estado de Derecho y el Ministerio Público en México*, INACIPE, CDMX, 2014

con ser: auténticos procuradores de justicia, hacedores del Estado de Derecho y defensores de la democracia y los Derechos Humanos en México.

Concluyo como ella que es urgente atender un nuevo esquema de gobierno de las Fiscalías si se quiere contar con operadores jurídicos en los Ministerios Públicos que realmente procuren justicia y no impunidad y corrupción:

Considero que no hay mucho más que agregar a lo expuesto por los propios agentes del Ministerio Público, sobre la dramática situación que vive ese organismo y las terribles consecuencias que esto genera para sus integrantes y para la población. Esto debe llevarnos a reflexionar sobre las posibilidades reales de éxito que pueda tener el nuevo sistema penal acusatorio, si antes no se erradican los rasgos autoritarios en la forma de funcionar de las instituciones responsables de la procuración y de la impartición de justicia y si no hay la convicción firme de combatir la corrupción. Pero también es esencial elevar el nivel educativo de las facultades de Derecho y garantizar la independencia de los ministerios públicos, así como la de los jueces del ámbito local.<sup>66</sup>

### 1.3.3 Impartición de Justicia

La impartición de justicia en el país se verá comprometida si no cuenta con un equilibrio entre las partes en el proceso. Una de estas partes es la de la procuración de justicia. Si ésta no funciona adecuadamente, el Poder Judicial, difícilmente podrá cumplir con su fin de impartición de justicia. Históricamente, por este motivo, la procuración de justicia estaba dentro del Poder Judicial, que se quitó con el tiempo al considerarse que nadie puede ser juez y parte en un proceso. La Constitución de 1857 colocó la función de procurar justicia dentro del capitulado del Poder Judicial<sup>67</sup>. Será hasta la Constitución de 1917 cuando, en su artículo 102, se establezca que será el Ejecutivo quien nombre al Procurador

Art. 102 La Ley Organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General...<sup>68</sup>

Fue la Revolución Francesa la que creó un órgano de poder independiente para ejercer la atribución de administrar justicia en la sociedad y sistemas procesales que garantizaran

---

<sup>66</sup> *Idem*, p.114

<sup>67</sup> Constitución de 1857, ART. 91: "La Suprema Corte de justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y **un procurador general**". Última consulta en internet, 18/10/22: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

<sup>68</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Original D.O.F. 5 de febrero de 1917

debidamente el derecho de las personas a defenderse. Desde entonces la función de juzgar es autónoma y desvinculada de la autoridad política. Se llama 'Poder Judicial' o simplemente 'la justicia' al conjunto de magistraturas y órganos encargados de juzgar y hacer cumplir lo juzgado. Es uno de los tres poderes en que se compone la autoridad pública en la forma republicana de gobierno, de acuerdo con la teoría de la 'división de poderes'<sup>69</sup>.

En México, históricamente desde su independencia, ha existido el Poder Judicial como el encargado de la función de juzgar y de dirimir controversias constitucionales. Con la reforma del 10 de junio del 2011 el Poder Judicial adquiere una nueva obligación jurisdiccional de vigilar la aplicación de los tratados internacionales que protegen Derechos Humanos. A este respecto se adicionó el Artículo 103 de la Constitución que dice:

Art. 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los Derechos Humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...

Así mismo en dicha reforma se adicionó una fracción g), al apartado II, del Art. 105 de la Constitución, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda interponer acciones de inconstitucionalidad "en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren los Derechos Humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea parte. La misma facultad se confiere a las Comisiones de los Derechos Humanos de los Estados y de la CDMX respecto a las leyes emitidas por sus Congresos y la Asamblea Legislativa de la CDMX<sup>70</sup>

El debate sobre si la figura del Procurador de Justicia debe pertenecer o no al Poder Judicial, es persistente desde el Congreso Constituyente de 1857. Por demás ejemplificador de esto el debate suscitado entre el entonces Procurador Emilio Portes Gil y Luis Cabrera quien proponía una reforma al 102 para que la figura del Ministerio Público quedara dentro del Poder Judicial. Héctor Fix Zamudio nos recoge estos debates en su excelente estudio sobre el

---

<sup>69</sup> BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, CDMX, 1997, p. 1168

<sup>70</sup> BARRAGÁN B., José, *et al.*, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, CDMX, 2018, p. 271

Presente y Futuro del Ministerio Público<sup>71</sup>. Para efectos de este trabajo estos debates a mí me sirven para concluir la necesidad de la Procuración de Justicia fuera del Poder Judicial pero como Organismo Autónomo.

Termino este apartado anotando la importancia de la Procuración de Justicia autónoma.

Las Fiscalías generales de justicia juegan un rol determinante en los sistemas jurídicos, ya que pueden marcar una gran diferencia de la credibilidad que tenga la sociedad respecto de las instituciones, por eso, la autonomía de estos importantes órganos debe ser garantizada desde el texto de la Constitución, pero, además, las leyes secundarias deben adecuarse a dichos criterios, y más importante, los órganos jurisdiccionales también deben ser guardianes de esa autonomía<sup>72</sup>.

### 1.3.4 Órganos Constitucionales Autónomos

Conceptualizaré específicamente al órgano constitucional autónomo de la Fiscalía<sup>73</sup>.

Como se ha dicho anteriormente, la dependencia de la Fiscalía al Poder Ejecutivo, impacta enormemente la efectividad de las investigaciones y por lo tanto compromete la correcta impartición de justicia. La necesidad de que las Fiscalías sean órganos constitucionales autónomos está justificada ampliamente a nivel internacional. Para este fin véanse las *Directrices sobre la Función de los Fiscales* de la ONU<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, "Presente y futuro del Ministerio Público en México" p. 22, en *Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, Consulta en internet: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1404/5.pdf>

<sup>72</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *et.al.*, "Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República" en *Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos*, Unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CDMX 2020, pag.93, Última consulta en internet, 21/10/22: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/7.pdf>

<sup>73</sup> Para conocer más de la doctrina sobre los órganos autónomos recomiendo las coordinaciones a continuación. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Coord., *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, UNAM-III, Serie Doctrina Jurídica, núm.890, CDMX, 2020, última consulta en internet, 21/10/22: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/1.pdf>; LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *et.al.*, Los órganos Constitucionales autónomos en México, UNAM-III, Serie de Doctrina Jurídica núm. 938, CDMX, 2021, Última consulta en internet, 21/10/22: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6504-los-organos-constitucionales-autonomos-en-mexico>

<sup>74</sup> ONU, *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990

Por otro lado, en 2011, la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas destacó la necesidad de asegurar que los fiscales debieran rendir cuentas del desempeño de sus funciones, así como la exigencia de que pudieran trabajar de manera independiente y exentos de temores, presiones, amenazas o favores. Esta relatora especial opinó que el Ministerio Público es “un pilar fundamental para la adecuada investigación y persecución de los delitos” y, resaltando la importancia de una procuración de justicia autónoma del Poder Ejecutivo, para la ejecución del nuevo sistema penal acusatorio. En específico, señaló como uno de los desafíos en México la falta de autonomía del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo, “lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos de forma objetiva”. Para revertir esta problemática, la relatora especial recomendó fortalecer la transparencia y mejorar el sistema de rendición de cuentas de las Fiscalías, incluso a través de órganos de control interno, y que el proceso encaminado a brindar autonomía a las procuradurías de justicia debía acompañarse de un proceso de depuración y reorganización al interior de las mismas<sup>75</sup>.

A continuación transcribo lo escrito por los investigadores Miguel Alejandro López Olvera, Enrique Meza y Luis Fernando Ruiz, en su trabajo de investigación sobre la autonomía de las Fiscalías.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al igual que los órganos y procedimientos del sistema universal, ha destacado la importancia de la independencia de los agentes de procuración de justicia, incluyendo a los fiscales, para garantizar el acceso a la justicia de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado de que se trate. A la luz del derecho internacional, la independencia de los operadores de justicia se manifiesta en dos dimensiones que los Estados tienen el deber de garantizar:

la primera, la institucional o de sistema y, la segunda, funcional o del ejercicio individual de las y los operadores de justicia.

- En cuanto a la independencia institucional, esta puede ser definida como la relación que guarda la entidad de justicia dentro del sistema del Estado respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales. Por tanto, la

---

<sup>75</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *et.al.*, “Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República” en *Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos*, Unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CDMX 2020, pag.83, Última consulta en internet, 21/10/22: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/7.pdf>

ausencia de dicha independencia importa en los hechos la subordinación o dependencia de la actuación de los ministerios públicos a otros poderes o instituciones ajenas a las Fiscalías, en detrimento de su actuación.

- Por lo que se refiere a la esfera funcional de la independencia de los fiscales, ésta se constituye de las garantías de independencia para ejercer de manera libre sus labores en el conocimiento de los casos en el ejercicio de sus atribuciones. En este sentido, los procedimientos y las cualificaciones para el nombramiento de los fiscales, la estabilidad de su encargo, así como la seguridad jurídica en el régimen de ascensos, traslados, suspensión y la cesación, que brinden sustento efectivo al ejercicio de la función de los fiscales respecto de los demás órganos o poderes del Estado, constituyen garantías imprescindibles para la independencia material de las Fiscalías y ministerios públicos, en clave de Derechos Humanos<sup>76</sup>

Hay que anotar que si bien es cierto que la investigación mencionada se circunscribe al ámbito penal, para un servidor, las mismas justificaciones sostienen la necesidad de una Fiscalía también en materia de Derechos Humanos. Yo diría que es aún más urgente y necesaria en materia de éstos si se les concibe, como expusimos en el primer apartado de este capítulo, como el máximo deber del Estado Mexicano la función de salvaguarda de los mismos.

Soy consciente de las críticas que hacen pensadores sobre la existencia de los órganos constitucionales autónomos de carecer de legitimidad democrática. Sostengo que en el esquema de elección de sus titulares por parte, en este caso, del Senado, les da esa legitimidad.

El 29 de enero de 2016 se reforma el Art. 102, primer párrafo del Apartado A, de la Constitución, con el que se crea la “Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio”.

Con esta reforma, la Fiscalía General de la República, viene a sumarse a los órganos constitucionales autónomos contemplados en la Constitución: Banco de México (Banxico), artículo 28, párrafo sexto; Instituto Nacional Electoral (INE), artículo 41; Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), artículo 102, apartado “B”; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), artículos 26 y 73, fracción XXIX-D; Instituto Nacional de

---

<sup>76</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *et.al.*, “Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República” en *Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos*, Unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CDMX 2020, pag.84-85, Última consulta en internet, 21/10/22: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/7.pdf>

Evaluación Educativa (INEE), artículo 3o., fracción IX; Comisión Federal de Competencia (Cofece), artículo 28, párrafo décimo cuarto; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), artículos 6o., apartado “B”, fracción V, y 26, párrafo décimo quinto, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), artículo 6o., apartado “A”, fracción VIII; y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, art.113.

Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado, gozando de una independencia propia, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, el texto fundamental detalla su conformación, su finalidad, estableciendo también los requisitos y forma de designación de sus titulares. Son figuras del nuevo constitucionalismo que busca proteger mejor los Derechos de la población de los vaivenes de ideologías políticas gobernantes.

Los órganos constitucionales autónomos, gozan de tres características fundamentales:

- configuración inmediata por la Constitución,
- resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y
- participan en la dirección política del Estado<sup>77</sup>

Termino este apartado diciendo que me sumo a la corriente de catedráticos constitucionalistas que sugieren la creación de un órgano rector y regulador de este y de todos los órganos constitucionales autónomos para poder asegurar su control. En este caso mi propuesta es la de un órgano colegiado de gobierno de la Fiscalía que nombrará y removerá al Fiscal General y al Fiscal Especializado en Derechos Humanos.

### **1.3.5 Comisiones de Derechos Humanos**

Atendiendo a los conceptos de Procuración de Justicia, Impartición de Justicia, Órgano Constitucional Autónomo, que se han explicado arriba, las Comisiones de Derechos Humanos pierden su razón de existir.

---

<sup>77</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *et.al.*, “Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República” en *Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos*, Unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CDMX 2020, pag.89, Última consulta en internet, 21/10/22: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/7.pdf>

En la lucha jurídica por salvaguardar los Derechos fundamentales en México, un gran triunfo fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 28 de enero de 1992 con la reforma al art. 102 Constitucional y su nuevo apartado B. Se elevaba a rango constitucional esta Comisión creada por decreto presidencial el 6 de junio de 1990. Esfuerzo ingente y loable el requerido para llegar a tan grande logro. La reforma constitucional del 10 de junio del 2011, siendo la corona y culmen de este gran esfuerzo, cambia el paradigma que dio origen a la creación de dicha Comisión. Ahora los Derechos Humanos ya son norma suprema del ordenamiento jurídico mexicano.

El ser de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992 establece en su art. 2 que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Desde su creación hasta la fecha, dicha Comisión, con las mejores intenciones en su funcionamiento, muestra muchas deficiencias en el mismo: no se atiende la totalidad de los Derechos Humanos, las recomendaciones que ha emitido se circunscriben a unos cuantos de ellos; su proceso de estudio de los casos, dista mucho de un funcionamiento como verdadero tribunal; sus recomendaciones son eso, recomendaciones, lo que provoca que los servidores públicos que las reciben no les den la importancia suficiente lo que limita su eficacia normativa. Al no ser un órgano estrictamente jurisdiccional, la Comisión Nacional presenta graves deficiencias en sus procedimientos como impartidor de justicia o como procurador de la misma. Ser que no queda claro en su misma ley orgánica.

La génesis de esta Comisión está en su dependencia de la Secretaría de Gobernación al proceder de la Dirección de Derechos Humanos creada el 13 de febrero de 1989 al interno de esta Secretaría. Digamos que tiene “genes” administrativos que no le permitirán nunca llegar a ser un verdadero órgano jurisdiccional encargado de la observancia de los Derechos más importantes de nuestra Constitución

Como su nombre lo indica una Comisión Nacional es ante todo una comisión más bien de carácter administrativo que se crea para ciertos fines que no son los jurisdiccionales si no más bien de regulación administrativa.

En el siguiente capítulo se hace un análisis del cumplimiento de sus funciones.



## **CAPÍTULO 2**

# **SISTEMA DE PROTECCIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS; SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO Y SU EFICACIA; ANÁLISIS DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN OTROS PAÍSES Y SU EFICACIA JURÍDICA: EUA, ESPAÑA, CHILE, EL VATICANO Y DINAMARCA**

En el presente capítulo pretendo presentar el deber ser de los Derechos Humanos según los tratados internacionales firmados por México y en nuestra legislación, su cumplimiento y su eficacia jurídica en estos momentos en México. Así mismo, presento la estructura jurídica de procuración de los Derechos Humanos vigente en algunos países para compararla con la nuestra. El objetivo es conocer los sistemas jurídicos de protección de los Derechos Humanos en el mundo para poder diseñar el mejor para México que es el que propongo en el último capítulo.

Cada apartado comenzará con el deber ser como está previsto en la ley correspondiente y a continuación se hará un análisis de la realidad del mismo, digamos, respondiendo a la pregunta ¿qué tan eficaz es en la realidad? En los apartados del derecho comparado, hago el análisis comparativo y las ideas que tomo para ser incorporadas en las propuestas que realizo.



Ilustración 4: RAFAEL CAUDURO, "Procesos Viciados"<sup>78</sup>

## 2.1 EL DEBER SER DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

<sup>78</sup> "Aquí estuvo Cauduro" Libro Homenaje a Rafael Cauduro por sus murales en el Palacio de la Suprema Corte de Justicia, SCJN, 1a Edición, 2021 Trilce Ediciones SA de CV, CDMx, 2021, pp. 294-295

Cuando hablo del deber ser de los Derechos Humanos me refiero a las obligaciones que ha asumido el Estado Mexicano con respecto a ellos, mismas que se encuentran en los tratados internacionales del que México es parte. Estas obligaciones las encontramos en los Sistemas Universal e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. En estos sistemas encontramos las estructuras con las que el Estado Mexicano debería contar para salvaguardarlos según los estándares internacionales.

### 2.1.1 Sistema de protección Universal de los Derechos Humanos



Ilustración 5 Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos<sup>79</sup>

Con respecto al cumplimiento de lo suscrito por México para establecer las estructuras para implementar este sistema, transcribo a continuación el informe al respecto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de octubre del 2015<sup>80</sup>:

En octubre de 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, realizó una visita oficial a México por invitación del Gobierno, durante su estancia se reunió con autoridades de los tres poderes, incluido el presidente de la República

<sup>79</sup> Elaboración propia en Canvas

<sup>80</sup> ONU-DH. (2016). Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein y Respuesta del Estado Mexicano (1ra ed.). Unidad de Comunicación, ONU-DH México. <https://hchr.org.mx/publicaciones/recomendaciones-a-mexico-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-sr-zeid-zeid-ra-ad-al-hussein-y-respuesta-del-estado-mexicano/>

y organizaciones de la sociedad civil. Al término de su visita el Alto Comisionado anunció una serie de recomendaciones a México las cuales fueron:

1. **Consejo Asesor:** Establecer un Consejo Asesor de renombrados/as expertos/as en el campo de los Derechos Humanos y el combate a la impunidad para asesorar al Estado mexicano sobre estrategias y reformas que impulsen las capacidades de investigación y sanción y para revertir la tasa de impunidad imperante en el país. El Consejo podría elaborar y presentar públicamente una evaluación a nivel nacional sobre la impunidad y recomendar una hoja de ruta para atender el asunto, evaluar su efectiva implementación y presentar informes públicos periódicos.
2. **Debida investigación de graves violaciones a los Derechos Humanos:** Fortalecer los esfuerzos para asegurar que todas las violaciones graves de Derechos Humanos, incluyendo la tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, sean investigadas y sancionadas adecuadamente por una oficina Especializada de alto nivel de la Procuraduría General de la República. Esta Oficina debería estar dirigida por un/a reconocido/a experto/a en materia de Derechos Humanos y el combate a la impunidad, y contribuir con las unidades Especializadas ya existentes y procuradores dentro de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR. Esta Oficina deberá tener recursos Humanos, técnicos y financieros adecuados para llevar a cabo sus tareas de manera profesional y efectiva.
3. **Código de Justicia Militar:** Si bien se da la bienvenida a las reformas de 2011 y 2014 para limitar la jurisdicción militar, se recomienda reformar el Código de Justicia Militar y otras normas relevantes con la finalidad de que la jurisdicción civil también conozca casos de violaciones de Derechos Humanos cometidas contra los militares. Las autoridades civiles deberían cumplir plenamente con su deber de investigar adecuadamente cualquier práctica indebida por parte de elementos de las fuerzas armadas, incluyendo la responsabilidad de mando.
4. **Seguridad pública en línea con los Derechos Humanos:** Complementar los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno para promover un enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública con mayores medidas para asegurar que las políticas de seguridad pública y las instituciones que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales de Derechos Humanos y garantizar una efectiva rendición de cuentas por violaciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas.
5. **Uso de la fuerza:** Adoptar una ley nacional sobre el uso de la fuerza por parte de servidores públicos en concordancia con los estándares internacionales y asegurar su efectiva implementación.
6. **Instituciones forenses:** Crear una institución nacional forense que sea autónoma e independiente con suficientes recursos, que pueda dar servicio a todos los órganos de administración de justicia, incluyendo los tribunales, autoridades de procuración de justicia y representantes legales.
7. **Registro de todas las detenciones:** Complementar los esfuerzos existentes del Gobierno a fin de registrar a las personas privadas de su libertad, mediante la adopción de una ley nacional que establezca un registro unificado, de todo tipo de detenciones y personas privadas de la libertad, incluyendo medidas específicas de prevención para evitar detenciones arbitrarias, tortura y desapariciones.

**8. Autonomía de diversos órganos:** Tomar todas las medidas necesarias para garantizar el profesionalismo e independencia de los órganos públicos locales y federales, incluyendo aquellos de administración y procuración de justicia e instituciones de Derechos Humanos, y la de las personas que los encabecen. Investigar a fondo cualquier acto de presión política y corrupción y separar a los servidores públicos de sus funciones en caso de ser encontrados culpables.

**9. Ratificación de instrumentos internacionales:** a) Promover la firma y ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño; y reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada conforme a los artículos 31 y 32 de la Convención; b) Firmar y ratificar todos los tratados Interamericanos de Derechos Humanos adoptados por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos que están pendientes de ratificación.

**10. Mecanismo inter-institucional de alto nivel:** Asegurar y monitorear la implementación, tanto a nivel local como nacional, de los estándares y recomendaciones internacionales y regionales de Derechos Humanos fortaleciendo los mecanismos inter-institucionales de alto nivel creados para este propósito y el sistema nacional de estadística en Derechos Humanos. Ambos deben incluir mecanismos adecuados de participación de la sociedad civil y los sujetos de Derechos.

**11. Pueblos indígenas:** Garantizar que los pueblos indígenas sean consultados de manera adecuada cuando se planeen o tomen medidas que afecten sus Derechos, particularmente en el contexto de proyectos de desarrollo, de corporaciones nacionales y transnacionales, apeándose a los estándares internacionales de Derechos Humanos.

**12. Políticas públicas en favor de las mujeres:** Incorporar aún más la perspectiva de Derechos Humanos en las políticas públicas sobre mujeres, particularmente aquellas destinadas a combatir la violencia contra las mujeres, asegurando la asignación de recursos necesarios para su completa implementación. Al respecto, el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) necesita ser fortalecido para proporcionar datos actualizados y ser una herramienta más accesible al público.

**13. Metodología de indicadores de la ONU-DH:** Todas las instituciones federales y locales, en particular los órganos autónomos, y el poder ejecutivo y judicial, deberán medir el impacto de las políticas públicas relacionadas con Derechos Humanos mediante la plena implementación de la metodología de indicadores de Derechos Humanos de la ONU-DH. Los procesos para el diseño de la política pública deberán basarse en información generada a través del sistema de indicadores y una política de transparencia debe ser implementada. Deben ser asignados los fondos necesarios para el diseño del sistema de datos.

**14. Leyes generales sobre tortura y desaparición forzada:** Adoptar las leyes generales sobre tortura y desapariciones de acuerdo con los estándares internacionales de Derechos Humanos, con la participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil para integrar adecuadamente sus consideraciones. Asegurar su efectiva implementación a nivel federal y estatal, incluyendo el desarrollo de las capacidades requeridas y asignando los recursos Humanos y financieros necesarios.

Como vemos, atender todas estas recomendaciones de la ONU exige repensar el sistema de protección de Derechos Humanos en México. Estamos reprobados en protección de los mismos y tantas recomendaciones que sólo se pueden atender con nuevas estructuras más dinámicas y contando con expertos, como tantas veces se menciona en las recomendaciones de la ONU. Simplemente poner en funcionamiento el mecanismo inter-institucional de alto nivel para el monitoreo de implementación de tratados y recomendaciones (recomendación 10), hace necesario rediseñar la estructura de la Fiscalía General quien debería asumir esta función. La CNDH quien históricamente tendría que llevar a cabo estas funciones, a decir del Comisionado de la ONU, hace caso omiso de estas obligaciones al no contar ni con los expertos ni con la estructura. Es el último informe que tenemos del Alto Comisionado pero contamos con otros informes más actualizados que nos hacen ver que la situación desde el informe del 2015 ha empeorado en todos los rubros. En la primera parte del capítulo 3 presento la problemática claramente analizada por el informe sobre el Estado de Derecho en México del World Justice Project 2021-2022.

### **2.1.2 Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos**

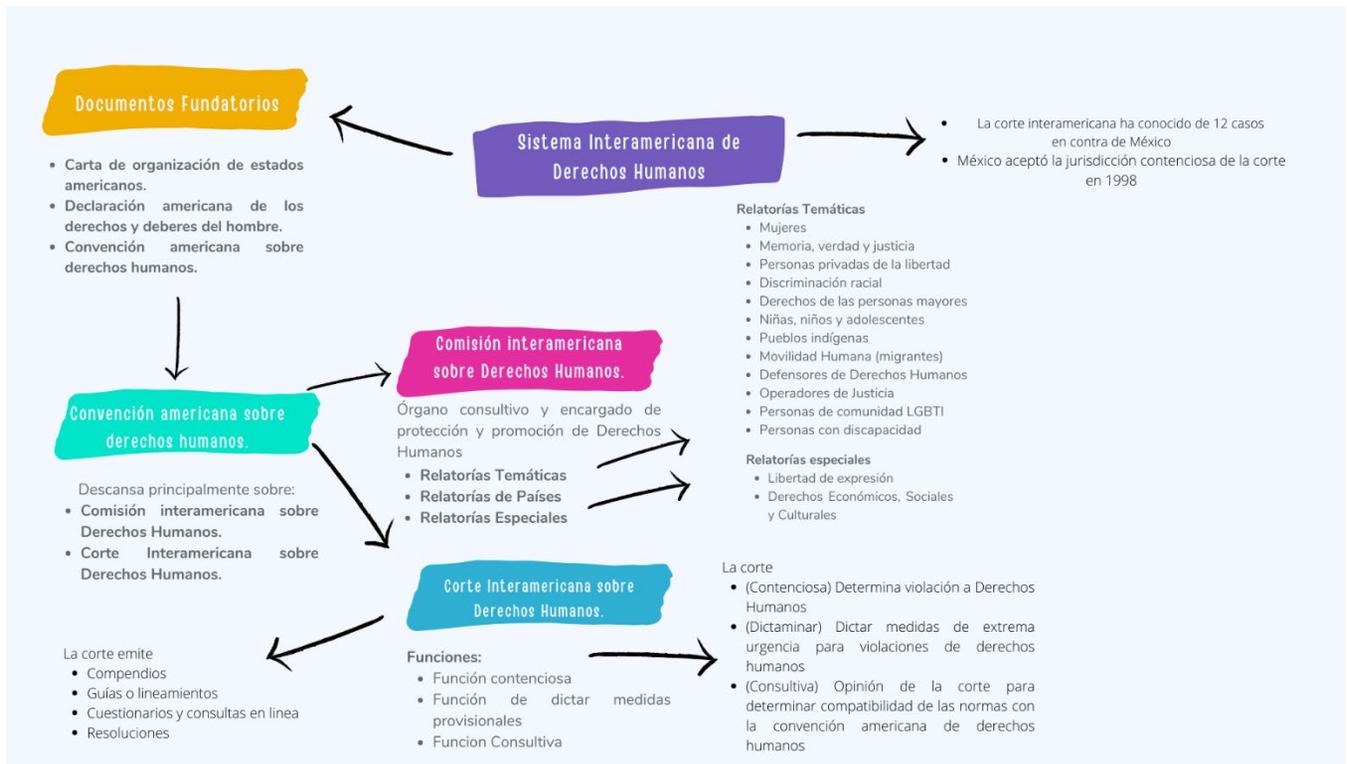


Ilustración 6 Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos<sup>81</sup>

En la imagen anterior encontramos el deber ser del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. El organismo encargado de velar por este cumplimiento es la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, en caso de alguna violación, investiga y, de proceder, emite las recomendaciones pertinentes que de no cumplirse por el estado miembro, ésta, somete el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Derechos Humanos. Recomendando la lectura de caso Radilla Pacheco para conocer cómo funciona este mecanismo de observancia de Derechos Humanos.<sup>82</sup>

## 2.1.3 Sistema de Protección de los Derechos Humanos vigente en México.

### 2.1.3.1 Sistema de Protección de los Derechos Humanos

- Actualmente las funciones de protección, observancia, promoción, estudio, divulgación, se encuentran divididas entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos y la actual Fiscalía Especializada en Derechos Humanos sólo en el ámbito de asuntos investigados en la

<sup>81</sup> Elaboración propia en Canvas

<sup>82</sup> MENA MORENO, Erick, "Algunas consideraciones sobre la sentencia del caso Radilla Pacheco", en *Tiempo de Derechos*, Marzo 2023, N°59, pp. 20-21

Fiscalía General. Esta multiplicidad de autoridades en la aplicación de estos Derechos se considera una de las causas de que no se les aplique con toda la eficacia debida.

- Actualmente, existe la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (FEMDH) se instauró mediante el Acuerdo A/013/19, emitido por el Fiscal General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 2019<sup>83</sup>. Esta Fiscalía Especializada en Derechos Humanos está contemplada en la nueva Ley de la Fiscalía General de la República del 20 de mayo del 2021<sup>84</sup>, siendo un avance en el ánimo de salvaguardar mejor estos Derechos fundamentales, ciñe su ámbito de competencia no a la totalidad de Derechos Humanos ni al universo de gobernados.
- Las mismas comisiones nacional y estatales de Derechos Humanos ciñen su ámbito de actuación a algunos Derechos Humanos y no a la totalidad de los mismos.
- En la lucha jurídica por salvaguardar los Derechos fundamentales en México, un gran triunfo fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 28 de enero de 1992 con la reforma al art. 102 Constitucional y su nuevo apartado B. Se elevaba a rango constitucional esta Comisión creada por decreto presidencial el 6 de junio de 1990. Esfuerzo ingente y loable el requerido para llegar a tan grande logro. La reforma

---

<sup>83</sup> Acuerdo A/013/del Fiscal General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 2019, Última consulta en internet, 14/08/2023:

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565715&fecha=15/07/2019#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565715&fecha=15/07/2019#gsc.tab=0)

<sup>84</sup> “A la Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos, la investigación y persecución de los delitos del orden federal previstos en: la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; y de conocer de los delitos cometidos contra algún periodista, persona o instalación que dolosamente afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o a la libertad de expresión; de delitos derivados de asuntos de violaciones o violaciones graves a derechos humanos denunciados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de los delitos del orden federal en los que el sujeto pasivo o activo del mismo sea una persona migrante y, en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social, la cual deberá ejercerse obligatoriamente cuando exista una declaración de violaciones graves a derechos humanos; de los delitos del orden federal en los que se encuentren involucradas personas de algún pueblo o comunidad indígena y, en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social; así como de intervenir con las unidades administrativas de la Institución en el trámite y seguimiento de las Quejas, Conciliaciones y Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, brindar atención a las víctimas u ofendidos del delito y facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos por ésta, en el ámbito de competencia de la Fiscalía General, promoviendo acciones de coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales;” Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), Art. 13, frac.VI, Cámara de Diputados. Última Consulta en internet: 31/07/23: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>

constitucional del 10 de junio del 2011, siendo la corona y culmen de este gran esfuerzo, cambia el paradigma que dio origen a la creación de dicha Comisión. Ahora los Derechos Humanos ya son norma suprema del ordenamiento jurídico mexicano.

- El ser de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992 establece en su art. 2 que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Desde su creación hasta la fecha, dicha Comisión, con las mejores intenciones en su funcionamiento, muestra muchas deficiencias en el mismo: no se atiende la totalidad de los Derechos Humanos, las recomendaciones que ha emitido se circunscriben a unos cuantos de ellos; su proceso de estudio de los casos, dista mucho de un funcionamiento como verdadero tribunal; sus recomendaciones son eso, recomendaciones, lo que provoca que los servidores públicos que las reciben no les den la importancia suficiente lo que limita su eficacia normativa.
- Al no ser un órgano estrictamente jurisdiccional, la Comisión Nacional, presenta graves deficiencias en sus procedimientos como impartidor de justicia o como procurador de la misma. Ser que no queda claro en su misma ley orgánica.
- La génesis de esta Comisión está en su dependencia de la Secretaría de Gobernación al proceder de la Dirección de Derechos Humanos creada el 13 de febrero de 1989 al interno de esta Secretaría. Digamos que tiene “genes” administrativos que no le permitirán nunca llegar a ser un verdadero órgano jurisdiccional encargado de la observancia de los Derechos más importantes de nuestra Constitución.
- La reciente iniciativa de ley que propone un cambio para convertir la CNDH en Defensoría Nacional del Pueblo, comprueba lo obsoleta que se ha convertido ya esa comisión. Primero porque muestra un desconocimiento del ordenamiento jurídico del Estado Mexicano que ya cuenta con una Ley de la Defensoría Pública<sup>85</sup>; segundo, porque aduce las causas que este trabajo menciona acerca de la falta de eficacia de esta Comisión. A continuación transcribo la exposición de motivos de la iniciativa

---

<sup>85</sup> Ley Federal de la Defensoría Pública, consulta en internet 10/03/23:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Ley\\_Federal\\_de\\_Defensoria\\_Publica.pdf#:~:text=Art%C3%ADculo%201.%20La%20presente%20Ley%20tiene%20por%20objeto,acceso%20a%20la%20justicia%20mediante%20la%20orientaci%C3%B3n%20de%20asesor%C3%ADa](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Federal_de_Defensoria_Publica.pdf#:~:text=Art%C3%ADculo%201.%20La%20presente%20Ley%20tiene%20por%20objeto,acceso%20a%20la%20justicia%20mediante%20la%20orientaci%C3%B3n%20de%20asesor%C3%ADa)

presentada por la CNDH para crear la Defensoría Nacional del Pueblo el 24 de enero del 2023<sup>86</sup>. Toda ella sirve para justificar mi propuesta de crear una Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos. Los mismos fallos estructurales de la CNDH presenta este nuevo organismo, por otro lado, se presenta como una verdadera Fiscalía, lo que comprueba la necesidad de desaparecer la CNDH y la de crear no una defensoría sino una instancia eficaz de procuración de Derechos Humanos, función propia de una Fiscalía.

I.- REFORMA del Apartado B del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: Artículo 102. A. ... B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos públicos 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, y que una vez calificadas serán recursos de exigibilidad de Derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, procurarán resolver las quejas mediante conciliaciones, o bien durante el trámite, salvo cuando se trate de violaciones graves; y en su caso formularán recomendaciones que tendrán el carácter de exigibles ante las autoridades violentadoras de Derechos Humanos, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas que implicarán sanciones de oficio, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 1º de esta Constitución. De este modo, sin trastocar el sistema no jurisdiccional, todo servidor público estará obligado a atender las recomendaciones que les presenten estos organismos; podrán recurrirlas ante la propia Defensoría a través del mecanismo que se establezca en la Ley de la materia, siempre de manera fundada, motivada y pública, pero una vez escuchados y emitidas en firme, no podrán eludir su cumplimiento. Cuando las recomendaciones emitidas no sean cumplidas por las autoridades o servidores públicos, 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 rindan cuentas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos

---

<sup>86</sup> Piedra Ibarra, Ma Rosario, Propuesta de creación de la Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo, México, 24 Enero de 2023, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/Propuesta\\_Creacion\\_DDH\\_Informe\\_Senadores.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/Propuesta_Creacion_DDH_Informe_Senadores.pdf)

materialmente jurisdiccionales. Supervisarán la progresividad de los Derechos Humanos en el Estado mexicano a partir de la evaluación de normas, prácticas administrativas, programas, políticas públicas y del ejercicio del gasto público señalado en el segundo párrafo del artículo 134, del desarrollo y seguimiento de indicadores de Derechos Humanos, del seguimiento a las recomendaciones internacionales que en la materia se realicen al Estado mexicano, y del cumplimiento de las resoluciones de las instancias internacionales de Derechos Humanos en el conocimiento de casos específicos de violaciones de Derechos Humanos en el Estado mexicano. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. 2 (...) La Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo garantizará el pluralismo y el equilibrio de género en su composición, que implican la inclusión de todas las personas, profesiones y capacidades. Tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos mediante mecanismos de participación ciudadana, garantizando la más amplia participación de la sociedad. El cargo de persona consejera tendrá el carácter de honorífico, es incompatible con cualquier otro cargo, y será irrenunciable, salvo casos graves. La persona titular de la Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegida en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, no podrá ser reelecta y sólo podrá ser removida de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. La elección de las personas titulares de los organismos de protección de los Derechos Humanos de las entidades federativas, se ajustará a los términos y condiciones que determine su Constitución local. La persona titular de la Defensoría Nacional presentará anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante el pleno de las Cámaras del Congreso, en periodo ordinario, en los términos que disponga la ley. (...) La Defensoría Nacional investigará 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, las víctimas, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas

### *2.1.3.2 El derecho procesal constitucional*

- El derecho procesal constitucional nos permite entender las llamadas “garantías constitucionales”, que son los diversos juicios y recursos de tutela de los Derechos Humanos que radican en 2 sedes: la jurisdiccional y la administrativa. Dentro de estos

juicios se encuentran el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad, los juicios electorales, la acción de inconstitucionalidad, las quejas administrativas ante la CNDH, y la investigación de violaciones graves de Derechos Humanos, entre otros. En la percepción del gobernado no se tiene claridad de todo este andamiaje procesal constitucional para hacer valer un derecho humano violado. En el **APÉNDICE UNO** se muestran los resultados de las encuestas levantadas a ciudadanos de la calle. Por otro lado, también se constata, por los resultados obtenidos en dichas encuestas, que no se considera accesible a todo gobernado este proceso constitucional para hacer valer sus Derechos Humanos violados.

- Se lee en el párrafo primero del artículo 1 constitucional: “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”. Aquí tenemos el contexto en el que se gozan Derechos Humanos previstos en la Constitución y tratados internacionales por lo cual no debería existir interferencia en el goce de Derechos Humanos.
- Pero el goce no es absoluto, pueden ser objeto de restricciones o suspensiones por parte de las autoridades, quienes pueden llevar a cabo actos u omisiones, así mismo emitir normas que interfieran con nuestra esfera de Derechos Humanos, dicha afectación no puede materializarse de forma arbitraria. Cuando dicha autoridad afecta la esfera de Derechos Humanos debe acatar las garantías para la protección de Derechos Humanos para garantizar que no existan actos u omisiones o normas de carácter general arbitrarias.
- En la jurisprudencia de Derechos Humanos, garantías y su protección del 2015 se puntualizan tres menciones: 1ª) La denominación actual será “De los Derechos Humanos y de las garantías para su protección” para el primer título; 2ª) En el artículo 1 se agregará el término “Y de las garantías”, en el párrafo primero; 3ª) En el artículo 103 fracción primera se estableció que el juicio de amparo procede contra las infracciones o violaciones cometidas contra Derechos Humanos, así como de sus garantías para su protección.

Antes de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, las voces “derechos humanos y sus garantías”, eran términos que solían confundirse, ambigüedad que

posiblemente derivaba de la anterior denominación del capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, titulado "De las garantías individuales". Sin embargo, el Poder Reformador de la Constitución, con las citadas reformas, elevó a rango constitucional su distinción, como deriva de las siguientes menciones: i) el capítulo I cambió su denominación a "De los derechos humanos y sus garantías"; ii) en el artículo [1o.](#) se especificó que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales "así como de las garantías para su protección", y iii) en el numeral [103, fracción I](#), se especificó que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por infracción a los derechos humanos y las "garantías otorgadas para su protección". Luego, para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos; constituyen, según Luigi Ferrajoli, los "deberes consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos", es decir, son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos. Así, a manera de ejemplo, puede decirse que el derecho humano a la propiedad tiene, entre otras garantías, las de audiencia y legalidad, pues prohíbe a la autoridad molestar a un particular sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que los gobernados sean privados de la propiedad sin previa audiencia.<sup>87</sup>

Esta jurisprudencia menciona que son aquellos requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución Política Mexicana así como los tratados internacionales de los que el estado mexicano se aparte en materia de Derechos Humanos que están destinados principalmente a las autoridades. El destinatario de las garantías para su protección son las autoridades y el objeto principal es la protección de Derechos Humanos, de ahí la relación de subordinación entre las garantías y los

---

<sup>87</sup> Tesis XXVII.3o. J/14 (10ª) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, Abril de 2015, Tomo II, página 1451. Consulta en internet 02/08/23: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008815>

Derechos Humanos, de tal manera que pueden existir Derechos sin garantías pero no garantías sin Derechos<sup>88</sup>.

- Las garantías se encuentran previstas en el artículo 14, 16, 17 y 20 apartado B y C la parte conducente:
  - A) El artículo 14 constitucional prevé las garantías constitucionales que debe cumplir el estado mexicano cuando ejecuten actos privativos de los Derechos Humanos (determinadas categorías de Derechos Humanos).
  - B) El artículo 16 constitucional alude a los requisitos que el estado mexicano debe de cumplir cuando lleven a cabo actos de molestia en la esfera de nuestros Derechos Humanos (haciendo referencia a que todo acto de molestia debe estar fundado, motivado, expedido por la autoridad competente y deberá constar por escrito).
  - C) El artículo 17 constitucional alude a la garantía de acceso a la justicia o de tutela judicial efectiva (derecho de recurrir ante órganos de protección o justicia) (garantías de justicia pronta, expedita, imparcial y el derecho a un medio de impugnación) (se contemplan los mecanismos alternativos de solución de controversias como son la mediación, el arbitraje, la conciliación y la junta Restaurativa para la materia penal).
  - D) En el artículo 20 apartado B se prevén las garantías que deben aplicarse a toda persona sujeta a un procedimiento penal (indiciado, imputado, acusado o procesado). En el apartado C se prevén todas las garantías que se deberán hacer efectivas a las víctimas.
  - E) En el sistema interamericano de protección de Derechos Humanos (en la convención americana sobre Derechos Humanos, pacto de San José de Costa Rica) se encuentran previstos:
    - Artículo 8. Dónde se encuentra previsto en las garantías judiciales (relacionadas con el debido proceso).
    - Artículo 25. Garantías para la protección judicial y acceso a la información.

---

<sup>88</sup> MUÑOZ MENA, Eliceo (10 noviembre 2022) Garantías para la protección de los Derechos Humanos. Segunda Temporada “El nuevo paradigma de los Derechos Humanos en México”. El jurista Informa. [https://www.facebook.com/EJuristaTV/videos/1854410234937674/?extid=WA-UNK-UNK-UNK-AN\\_GK0T-GK1C](https://www.facebook.com/EJuristaTV/videos/1854410234937674/?extid=WA-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C)

F) Pacto internacional de Derechos civiles y políticos:

-Artículo 9. Garantías con relación a la libertad personal.

-Artículo 14. Garantías relacionadas con el debido proceso.

Son las garantías procesales constitucionales (juicios, procesos y procedimientos) previstos en el texto constitucional que tienen como finalidad la salvaguarda de los Derechos Humanos, así como de las garantías para la protección de los Derechos Humanos.

G) Medios de control constitucional

**1.- Juicio de amparo.** (artículo 103 fracción primera) el cual tiene por objeto resolver una controversia cuando el Estado a través de actos, omisiones y normas de carácter general viola la esfera de Derechos Humanos. Es el principal medio de protección de los Derechos Humanos en México. Desafortunadamente no es una práctica común acudir a él por falta de cultura jurídica, por incapacidad económica.

Según el informe del Ministro Presidente de la SCJN, en 2022 se promovieron 8,065 amparos de los cuales 30 juicios de amparo indirecto son en contra del abuso de la prisión preventiva y la falta de una revisión periódica y oficiosa de dicha medida cautelar, fueron en beneficio de 43 personas (32 mujeres y 11 hombres). Todas estas personas son sobrevivientes de tortura o víctimas de detenciones arbitrarias.

En algunos de estos casos, se ha concedido el amparo para que:

- se realice una revisión oficiosa de la prisión preventiva impuesta.
- se determine si es proporcional y razonable la prolongación de la prisión preventiva.
- se resuelva sobre la prolongación, cese, sustitución o modificación de la prisión preventiva, incorporando los estándares internacionales en la materia y la perspectiva de género.

Algunos de los casos son(a manera ejemplificativa):

- El 13 de mayo de 2022 se concedió el amparo a una mujer sobreviviente de tortura, que ha permanecido más de 17 años en prisión preventiva, alejada de sus hijos y su comunidad. Se determinó verificar si la medida cautelar debe cesar, prolongarse o sustituirse.
- El 17 de marzo de 2022 se resolvió el recurso de inconformidad 2/2022 en donde se ordenó a 1 Juez cumplir con los parámetros para la evaluación de la prisión preventiva impuesta a una mujer, independientemente de los delitos que se le atribuyen.
- El 30 de junio de 2022 se concedió el amparo a un hombre sobreviviente de tortura que ha permanecido más de 7 años de prisión. Su propósito fue admitir a trámite un incidente no especificado para valorar la modificación o sustitución de la prisión preventiva oficiosa.
- El 27 de octubre de 2022 se concedió el amparo a una mujer privada de libertad, madre de familia, que lleva más de 7 años en prisión acusada por delincuencia organizada y secuestro. Su propósito fue admitir a trámite un incidente no especificado para valorar la modificación o sustitución de la prisión preventiva oficiosa.

Así mismo 250 juicios de amparo indirecto fueron promovidos a favor de 333 personas representadas (31 mujeres y 302 hombres) los cuales se centraron en combatir la ausencia de debida diligencia y la investigación del delito de tortura.

El IFDP ha presentado un total de 85 demandas de amparo indirecto buscando la creación de Fiscalías Especializadas en investigación de la tortura y malos tratos (en beneficio de 7 mujeres y 80 hombres)<sup>89</sup>.

**2.-Acciones de inconstitucionalidad.** Implican la impugnación de una ley que viole la esfera de Derechos Humanos donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina su invalidez.

**3.-Controversia constitucional.** Son los conflictos en la esfera de competencias (en materia de Derechos Humanos).

---

<sup>89</sup> ZALDÍVAR, Arturo, “4° Informe del Ministro presidente”, México, 2022, 4to, [https://www.scjn.gob.mx/cuartoinformezaldivar/pdf/informe\\_PJF\\_MP\\_2022.pdf](https://www.scjn.gob.mx/cuartoinformezaldivar/pdf/informe_PJF_MP_2022.pdf)

**4.-Juicio para la protección de los Derechos políticos y electorales del ciudadano.** Procede cuando las autoridades violen Derechos electorales (podríamos interpretarlo como un juicio de amparo en materia electoral).

H) Otros medios de protección de los Derechos Humanos previstos en el Poder Judicial:

A. Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación

Me detengo en este, dada la importancia que tiene en la protección de los Derechos Humanos de los más vulnerables y débiles. La Defensoría pública es el servicio obligatorio que deben prestar las autoridades locales y federales para garantizar que las y los mexicanos tengan acceso a la justicia. El Instituto Federal de Defensoría Pública se encarga de prestar esos servicios a nivel federal, y distintos institutos de forma local. Estos organismos tienen como objetivo garantizar el derecho a la defensa pública, para atender a los más desfavorecidos, rigiéndose bajo los principios de gratuidad, probidad, honradez, profesionalismo, con la finalidad de superar las desigualdades sociales y consolidar el Estado de Derecho.

¿Funciona la defensoría pública en México? Para una respuesta detallada me remito al libro de Julio Sancliment, *El Sentir de la Defensoría Pública en México*<sup>90</sup>. En esta obra concluye que existen grandes desigualdades entre las y los operadores jurídicos, lo que provoca, a su vez, la gran desigualdad de distintos grupos de personas en la sociedad, privilegiados y los que no lo son; existen también grandes desventajas por los escasos recursos Humanos y materiales con que acompañan su trabajo lo que implica enormes dificultades para el acceso a la justicia. Hay una gran tarea por hacer para que sea realmente un órgano que facilita el acceso a la justicia.

¿Cuál es la información oficial? En su Informe Anual 2022, relativo al Instituto Federal de la Defensoría Pública, el Ministro Presidente Arturo Zaldívar, informa:

Se otorgaron 35,641 servicios de representación penal, de los cuales 7,770 (22%) son del sistema tradicional y 27,871 (78%) corresponden al sistema acusatorio. A pesar de enfrentar diversas restricciones de acceso a los centros penitenciarios derivado de la enfermedad SARS-

---

<sup>90</sup> SANCLIMENT MARTÍNEZ, Julio, *El Sentir de la Defensoría Pública en México*, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, CDMX, 2021

CoV-2 (COVID-19), se lograron 117,683 visitas a centros penitenciarios locales y federales en todo el país.

El IFDP representó penalmente a 92 personas con diversidad funcional, 490 personas de pueblos y comunidades indígenas, 855 adultas mayores, 855 adolescentes y 2 personas afroamericanas. Además, se representó a 1,201 personas extranjeras, en su mayoría provenientes de Estados Unidos de América (597), así como de Guatemala (184), Honduras (93), Colombia (51), entre otras<sup>91</sup>.

En teoría este defensor público debería realizar una auténtica función de procuración de justicia en materia de Derechos Humanos pero su función dentro del Poder Judicial se limita, en la práctica, a ser un coadyuvante de quienes acudan al Juicio de Amparo para exigir el respeto a un derecho humano violado. El Fiscal especializado en Derechos Humanos tiene la función de perseguir al violador de los Derechos Humanos y como segundo efecto estará la restitución y reparación a la víctima de esas violaciones. Por este motivo es tan importante fortalecer la figura de este fiscal especializado.

#### B. Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación

Con la aprobación de La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el DOF del 7 de junio del 2021, el Consejo de la Judicatura obtiene facultades para la concentración de órganos jurisdiccionales para resolver casos vinculados a violaciones a Derechos Humanos. Esto implica que el mismo Poder Judicial asumirá tareas que hasta ahora corresponden a la Comisión Nacional. Sería necesario proponer también la creación de Tribunales especializados en Derechos Humanos (materia de otra tesis).

En una sociedad en la que la cultura sobre los Derechos Humanos es tan pobre, la existencia de tantas estructuras complica su adecuada promoción y conceptualización, sobre todo, en la percepción popular. Actualmente la academia, el sentir popular, los resultados en

---

<sup>91</sup> Cuarto Informe del Ministro Arturo Zaldívar, Suprema Corte de Justicia, Diciembre 2022, última consulta internet, 2/05/2023: [https://www.scjn.gob.mx/cuartoinforme/zaldivar/pdf/informe\\_PJF\\_MP\\_2022.pdf](https://www.scjn.gob.mx/cuartoinforme/zaldivar/pdf/informe_PJF_MP_2022.pdf)

materia de eficacia de Derechos Humanos, están abiertos a propuestas de mejores sistemas de protección de los Derechos Humanos, ver el **Apéndice 4** con los resultados de entrevistas a miembros del Poder Judicial, Juristas y Académicos.

Se propone un cambio de óptica en materia de Derechos Humanos: que pasen de ser materia administrativa, a cargo de la Secretaría de Gobernación y de la Comisión Nacional, a materia de procuración de justicia a ejemplo de modelos de otros países. Si ya existe esta mentalidad en aquellos ddhh que se violan por parte de servidores públicos vinculados a casos que investigan las Fiscalías, ¿por qué no hacerlo para la totalidad de los ddhh?

### *2.1.3.3 Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

El ser y deber ser lo encontramos en el apartado B del Artículo 102 de nuestra Constitución que transcribo a continuación. Al término del apartado presento el informe que responde a la eficacia jurídica de esta Comisión.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999)

Apartado 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.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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. (REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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<sup>92</sup>

¿El Estado Mexicano está cumpliendo con su función de salvaguarda de los Derechos Humanos por la estricta observancia de este número de nuestra Carta Magna?

La respuesta a esta pregunta y, al mismo tiempo, la justificación a la propuesta que presento, están: primero, en la propuesta presentada por la Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 24 de enero del 2022, mencionada en el primer apartado de este capítulo; segundo en el análisis de la CNDH elaborado por un alto funcionario de la CNDH, con una larga trayectoria en la defensa de los más vulnerables cuando les violan sus libertades fundamentales, cuyo nombre me ha solicitado no mencionar por temor a represalias. El análisis completo se encuentra en el **APÉNDICE 2** de este trabajo. Transcribo a continuación los primeros dos párrafos de la introducción que bastan para comprobar que la CNDH no cumple con las funciones que la Constitución le mandata.

Indudablemente, la sabiduría popular resulta inequívoca; en la cultura mexicana, es muy común escuchar *adagios* que denotan nuestra realidad social, y muy a propósito de este ensayo, en el que abordaremos tópicos relacionados con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Organismo Constitucional *¿Autónomo?*, cuyo slogan principal<sup>93</sup> es “Defendemos al Pueblo”. A dicho Organismo, le “viene como anillo al dedo”, aquellas expresiones populares que a letra dicen: *Lo que mal empieza, mal acaba*; o lo que le resulta y aplica mejor, *lo que empieza mal, termina peor*.

Las aseveraciones antes expuestas, sirven para sentar las bases científicas y afirmar que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente, que no respeta, ni protege y mucho menos, garantiza los Derechos Humanos; una institución que atenta contra su propia naturaleza, además de incumplir y consecuentemente, violar flagrantemente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las omisiones en que ha incurrido, sus lamentables posturas, sus

---

<sup>92</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, art. 102, última consulta en internet, 22/03/23: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2020-05/CPEUM-102.pdf>

<sup>93</sup> Seguramente, con la firme intención de hacer creer o aparentar que cumple con su cometido de promover, respetar, proteger y garantizar derechos humanos, a favor de quienes integran el pueblo, lo que en los hechos no se demuestra.

desafortunados pronunciamientos, y peor aún, *Recomendaciones a modo*<sup>94</sup> dan testimonio de ser una institución que ha dejado de cumplir con su cometido constitucional y, por ende, debe cuestionarse su continuidad, reestructuración o su extinción

Por otro lado, la CNDH siendo el principal obligado en la observancia de Derechos Humanos, es también un violador de los mismos. El número de despidos laborales injustificados del 2018 al 2022, desde la llegada de Rosario Ibarra, por motivos de cambio de superiores jerárquicos no se justifica. Se ha privilegiado el “compadrazgo” a la cualificación y experiencia en manejo de Derechos Humanos. Se ha despedido a personal experimentado, lo que ha traído un detrimento, como se menciona en el informe arriba citado, en la cultura de respeto a los Derechos Humanos. Hice una consulta al INAI sobre los despidos desde el 2018 y la CNDH contestó lo siguiente(APÉNDICE 3):

Con relación a: “Deseo conocer el número de despidos que ha tenido la CNDH desde el 2018 hasta el 2022, todo para la aplicación de un proyecto escolar” (sic), me permito informarle que, después de una búsqueda exhaustiva en los registros de esta Comisión Nacional, no se encontró expresión documental que dé atención a su requerimiento relativo a “número de despidos que ha tenido la CNDH desde el 2018 hasta el 2022”, esto de conformidad con lo establecido en el Criterio 07/17, emitido por el Plano del INAI, dispone que...<sup>95</sup>

Se dio esta respuesta, que es la que habitualmente se está dando en los órganos del gobierno actual. Véase las respuestas a los investigadores de Latinus sobre el caso de la SEDATU y los contratos a los amigos del hijo del Presidente. Datos que no quieren que se transparenten, simplemente responden a la unidad de transparencia “no se encontró expresión documental....”.

---

<sup>94</sup> Véase, la RECOMENDACIÓN GENERAL No. 46/2022, *SOBRE VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS, ASÍ COMO VIOLACIONES AL DERECHO A LA DEMOCRACIA Y AL DERECHO DE LA PROTESTA SOCIAL Y AL DERECHO DE ASOCIACIÓN, ENTRE OTRAS, COMETIDAS POR EL ESTADO ENTRE 1951 – 1965*, de fecha 28 de abril de 2022; publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de octubre de 2022, visible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5669962&fecha=28/10/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5669962&fecha=28/10/2022#gsc.tab=0); Cabe señalar que en la Recomendación General antes mencionada, la CNDH no analiza un solo acto realizado por el Instituto Nacional Electoral, dicha recomendación surge del análisis de hechos ocurridos durante los años 1951 y 1965, cuando en México no existían organismos electorales autónomos; no obstante, con la “investigación” de hechos pretéritos ajenos al INE, la CNDH se ha pronunciado sobre el desempeño del Instituto Nacional Electoral en tiempos actuales.

<sup>95</sup> Véase Anexo 3, Respuesta CNDH a solicitud de despidos del 2018 al 2022

## 2.2 DERECHO COMPARADO

### 2.2.1 Sistema de protección de los Derechos Humanos en los Estados Unidos de Norteamérica

El 2 de mayo del 2018 la Fiscalía General de los Estados Unidos de Norteamérica actualiza su organización interna quedando la División de Derechos Humanos (*Civil Rights Division*) bajo la autoridad del Fiscal General Asociado (*Associate Attorney General*) que depende directamente del Fiscal General. Sus funciones son las de hacer cumplir la Ley de Derechos Humanos (*Civil Rights Act*) de 1957

Así pues, el sistema de protección de los Derechos Humanos en nuestro vecino del norte depende del Departamento de Justicia, (*Justice Department*), que encabeza el *General Attorney*. Se rige por el Manual de Justicia, (*Justice Manual*), en cuyo Título 8 se detalla el funcionamiento de su sistema de protección de Derechos Humanos (*Civil Rights*)<sup>96</sup>

Título 8-1.010: Bajo la supervisión del Fiscal General (*Attorney General*) y bajo la dirección del Fiscal General Asociado en materia civil y el Fiscal General Especializado en asuntos penales, el Fiscal General para Derechos Humanos (*Assistant Attorney General for the Civil Rights Division*) es el responsable para conducir, dirigir y supervisar los asuntos en materia de Derechos Humanos, especialmente aquellos descritos en el 28 C.F.R apartado 0.50. La División de Derechos Humanos de la Fiscalía cuenta con las siguientes secciones: Administración, Apelación, Criminal, Derechos de los discapacitados, Educación y Capacitación, Empleo, Litigio, Coordinación General y Función Pública, Procuración de Justicia en materia de seguridad y asuntos civiles, Derechos de los Inmigrantes y Trabajadores, Política y Estrategia, Litigio Especializado, materia Electoral.

Debido a la importancia de la naturaleza constitucional y legal de los asuntos y el deseo de su aplicación uniforme en todo el país, es esencial una relación estrecha entre las oficinas del Fiscal General y la de la División de Derechos Humanos. Los fiscales de la División de Derechos Humanos deben mantener un estrecho contacto y dependencia con las Oficinas de los Fiscales según lo indicado a continuación.

Toda comunicación con la prensa relacionada con investigaciones, litigios o juicios en materia de Derechos Humanos deben estar debidamente coordinados a través de la Oficina de Asuntos

---

<sup>96</sup> *JUSTICE MANUAL OF THE US GOVERNMENT*, última consulta en internet, 25/01/2023: <https://www.justice.gov/im/jm-8-1000-civil-rights-division>

Públicos del Departamento de Justicia y del Fiscal General Especializado en Derechos Humanos, así como de la oficina del Fiscal General, en los asuntos en los que se le involucre.

Título 8-1.100 Se detallan los Estatutos y Órdenes ejecutivas que debe observar la División de Derechos Humanos:

- A. ESTATUTOS CIVILES
- B. ESTATUTOS PENALES (CRIMINAL STATUTES)

La División de Derechos Humanos, comparte responsabilidad en ciertos casos con la División de Asuntos Penales, generalmente cuando los casos tienen relación con:

- discriminación o intimidación por motivos de raza;
  - Asuntos referidos en los Estatutos que tienen que ver con obstrucción de justicia en asuntos de Derechos Humanos;
  - Asuntos relacionados con falsedad en informes oficiales en materia de Derechos Humanos;
  - Casos de Explotación y Obscenidad cuando la violación involucra a menores de edad;
  - Casos de tráfico sexual, local o internacional;
  - Casos de crimen organizado y bandas;
  - Casos en los que sea parte un actor investigado en asuntos de Derechos Humanos;
  - Asuntos relacionados con abusos sexuales cometidos en la jurisdicción de los Estados Unidos de Norteamérica;
  - Asuntos relacionados con el tráfico de personas u otras violaciones a Derechos Humanos, incluidos casos de abuso sexual en prisiones federales y abuso sexual cometido por Oficiales Federales.
- C. ÓRDENES EJECUTIVAS (EXECUTIVE ORDERS)
  - D. CÓDIGO DE REGULACIONES FEDERALES (CODE OF FEDERAL REGULATIONS)<sup>97</sup>

Este esquema ha demostrado funcionar, principalmente porque tiene “dientes”. Una Fiscalía Especializada en Derechos Humanos con dientes evita muchas violaciones a los Derechos Humanos y, de cometerse alguna, la fuerza coactiva recuperará el derecho vulnerado al gobernado.

---

<sup>97</sup> JUSTICE MANUAL OF THE US GOVERNMENT, *idem*.



Como se ve en la imagen, España tiene un Sistema de Protección de Derechos Humanos, digamos, híbrido, esto es, combina lo establecido por el Sistema Europeo de Derechos Humanos y lo propio de España, desde el punto de vista procesal como legislativo. Podemos decir que la figura importante en la protección de los Derechos Humanos será el Defensor del Pueblo que es el Alto Comisionado de las Cortes Generales para la protección de los Derechos Humanos.

En la siguiente imagen se ve con claridad que el Defensor del Pueblo, al quedar bajo el poder de las Cortes Generales, queda dentro del poder legislativo, a diferencia de EUA, en donde será el Poder Ejecutivo, o en México, en el que, en teoría, será un organismo autónomo constitucional<sup>100</sup>.

## ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL REINO DE ESPAÑA



Ilustración 8 Estructura Órgánica del Reino de España

Cabe hacer notar que España cuenta con un sistema de gobierno parlamentario, a diferencia de nuestro sistema presidencial. En un sistema parlamentario, es el Parlamento quien nombra al Primer Ministro a quien también le encarga la función de formar su gobierno. Digamos que el Parlamento estará siempre sobre el poder ejecutivo por lo que el organismo encargado de salvaguardar los Derechos Humanos del gobernado, al estar también a cargo del mismo Parlamento, en el caso de España a través de las Cortes Generales, trae como consecuencia que una “recomendación” del Defensor del Pueblo, sin ser vinculante formalmente, tiene esa fuerza. En un sistema parlamentario el Jefe de Estado es uno, en el

<sup>100</sup> Cuadro sobre la Estructura del Reino de España, consulta en internet, 10/03/23: <http://3.bp.blogspot.com/-zVSrYhIHAPs/UGlQjqvPTOI/AAAAAAAAE0Q/e0R4ENTKRj8/s640/22.+Organizaci%C3%B3n+del+estado+espa%C3%B1ol.bmp>

caso de España, será el Rey, y el jefe de Gobierno, otro, en este caso el Primer Ministro nombrado por el Parlamento. En un sistema presidencial como el de México, la Jefatura de Estado y la Jefatura de Gobierno recaen en una sola persona, el Presidente de la República. Esta situación en México hace necesaria la existencia de un órgano autónomo que procure la justicia en el país. La experiencia, y más el gobierno actual, es que las recomendaciones sirven para poco, no cuentan con la fuerza para hacerse respetar. Se concluye que es necesaria la figura del órgano constitucionalmente autónomo. De otra manera los contrapesos quedan desequilibrados con su consecuente riesgo para la procuración de una auténtica justicia especialmente en materia de Derechos Humanos.

### 2.2.3 Sistema de Protección de los Derechos Humanos en Chile.

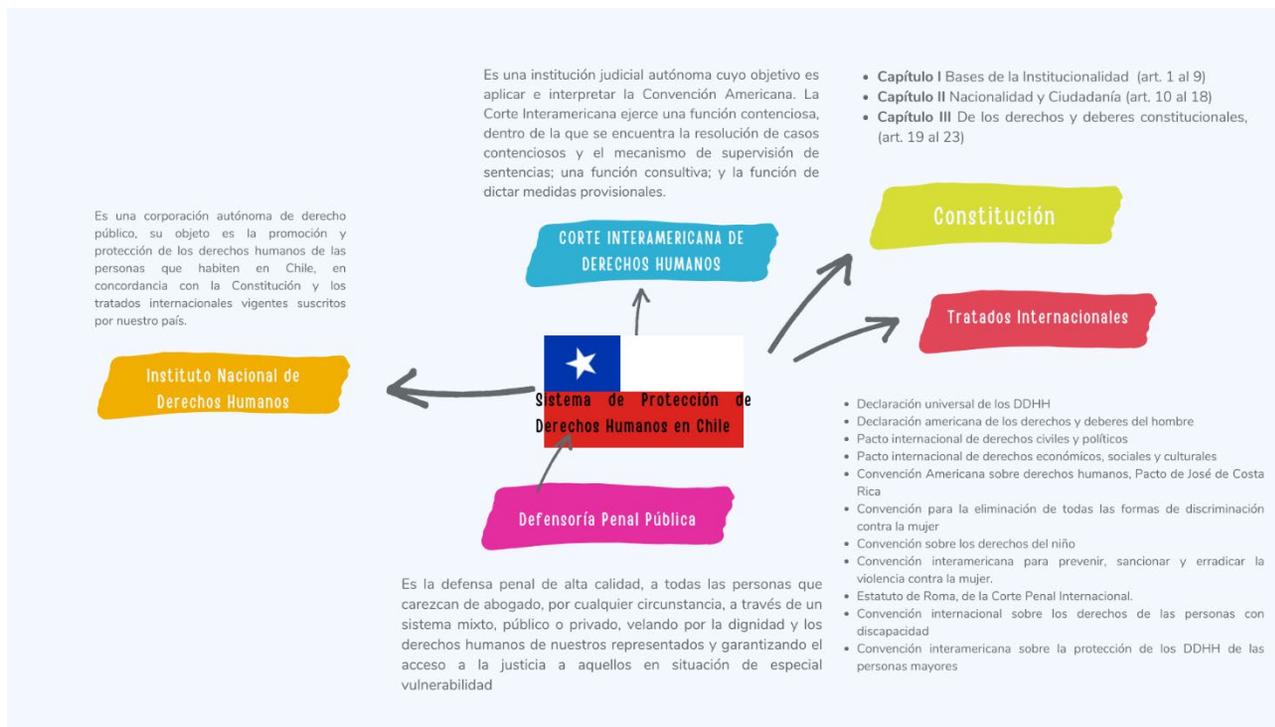


Ilustración 9 Sistema de protección de los Derechos Humanos en Chile<sup>101</sup>

Como se ve en la imagen, el sistema de protección de Derechos Humanos en Chile es interesante pues es de control mixto. Esto es, cuenta con un Instituto Nacional de Derechos Humanos, que es una corporación autónoma de derecho público, lo que para nosotros sería un organismo constitucional autónomo, con un presupuesto y gestión autónoma a la de cualquier otro poder del Estado, cuyas funciones serán las de promoción de una cultura de respeto y observancia de los Derechos Humanos y por el otro lado de protección de los mismos. Mixto porque por otro lado, dependiendo del Poder Judicial, cuenta con una Defensoría Penal Pública de primer nivel, que provee de abogados defensores privados o públicos suficientes para

<sup>101</sup> Elaboración propia en Canvas

garantizar el acceso a la justicia a cualquier gobernado a quien se le haya violado algún derecho humano.

Podemos afirmar que en la actualidad este sistema chileno de protección de los Derechos Humanos ha sido el más eficaz para la protección de los mismos en América Latina. La combinación de un organismo autónomo con la del acceso a la justicia por parte del Poder Judicial, es un esquema interesante que convendría estudiar con más detenimiento para ser implementado en México. Para un servidor, una Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos responde mejor a la situación sociocultural mexicana. A diferencia de Chile, México no cuenta con una cultura de observancia de Derechos Humanos en todos los niveles de gobierno y sociales. En Chile, desde los primeros años de estudio, los niños ya están siendo educados en el respeto a los Derechos Humanos situación que todavía en México no tenemos. Esto hace necesaria una instancia de procuración de justicia en Derechos Humanos que tenga más fuerza coactiva.

## **2.2.4 Sistema de Protección de Derechos Humanos del Vaticano**

El Estado del Vaticano no cuenta con un Sistema de Protección de Derechos Humanos como tal. Cuenta con Sistema Judicial de la Ciudad del Vaticano, contenido en la Ley CCCLI del 16 de marzo del 2020<sup>102</sup>, que es competente para tratar los asuntos en todas las materias jurídicas incluidas violaciones a Derechos Humanos de sus gobernados. En el Apéndice 5 detallo el funcionamiento de este sistema a través de un Tribunal porque pienso que en un futuro, sería una buena opción que los asuntos en materia de acceso a la justicia por violaciones a Derechos Humanos, se atendieran en un tribunal especializado similar, por su simpleza y su eficacia.

Para efectos del presente trabajo, tomo de este sistema judicial del Vaticano el que los fiscales generales y estatales, sean tomados de entre los jueces del Poder Judicial. En el sistema mencionado, la procuración de justicia está a cargo de jueces.

Capítulo III  
de la Oficina del Promotor de Justicia

Artículo 12  
(*Composición, funcionamiento y tratamiento*)

---

<sup>102</sup> Papa Francisco, Ley N° CCCLI, Ciudad del vaticano, 16 Marzo de 2020, última consulta en internet, 20/03/23:

<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2020/03/16/0162/00350.html>

1. La oficina del Promotor de Justicia ejercerá de manera autónoma e independiente las funciones de fiscal y demás funciones que le asigne la ley.
2. La oficina del Promotor de Justicia estará compuesta por el Promotor de Justicia y otros dos Magistrados ordinarios, que actuarán como Promotores Adjuntos de Justicia. En cualquier caso, se garantiza la presencia de al menos un magistrado experto en derecho canónico y eclesiástico.
3. Al menos uno de los magistrados ordinarios de la oficina del promotor de justicia ejercerá sus funciones a tiempo completo, sin tener relación laboral ni ejercer actividades

Artículo 13  
(*Funciones del promotor de justicia*)

1. El promotor de justicia es responsable de dirigir y administrar la oficina, asignar los procedimientos y coordinar a los jueces involucrados.
2. El promotor de justicia presidirá la organización y tendrá a su disposición al personal administrativo empleado funcionalmente por él.
3. El promotor de justicia dispondrá funcionalmente de la sección de policía judicial del cuerpo de gendarmería.<sup>103</sup>

Me parece una propuesta muy viable si se quiere asegurar una competencia jurídica de los titulares de los órganos de procuración de justicia similar a la de los impartidores de justicia. Así mismo, la capacitación de todos los agentes del Ministerio Público debe correr a cargo de jueces. No se puede pensar en un equilibrio necesario en un juicio si la Fiscalía no cuenta con la misma capacitación de un juez. Las deficiencias en la procuración de justicia en México tienen como su principal causa, la insuficiente preparación de sus agentes que, al no presentar bien los casos, deben ser desechados. La propuesta de este sistema de tomar a los agentes de las Fiscalías del cuerpo de jueces, es muy interesante y conveniente para México. Además contribuiría a cambiar la mala imagen con que cuenta actualmente el agente del Ministerio Público en México (para esto, me vuelvo a remitir al análisis de Cristina Begné<sup>104</sup>).

### **2.2.5 Sistema de protección de los Derechos Humanos en Dinamarca**

Presento a continuación el sistema de protección en Dinamarca por ser, según el Informe sobre el Estado de Derecho del World Justice Project de los últimos años el número uno a nivel mundial en cumplimiento de los estándares de protección de Derechos Humanos. ¿Cómo le han hecho?

Dinamarca cuenta con un sistema muy similar el de España explicado anteriormente. Ambas son Monarquías Parlamentarias y ambas cuentan, por lo tanto con un poder legislativo

---

<sup>103</sup> *Idem*

<sup>104</sup> BEGNÉ GUERRA, Cristina, *op.cit.*

que ejerce un férreo control sobre el ejecutivo, que encabeza un Primer Ministro. Como en España, Dinamarca también cuenta con un Ombudsman elegido por el Parlamento, pero es independiente de este y está facultado para supervisar cualquier acto de la administración. El Ombudsman tiene que informar a los ministros y al Parlamento acerca de los errores administrativos y los actos de negligencia importantes de la administración.

Es el Poder Judicial el encargado de dirimir cualquier denuncia o controversia en materia de Derechos Humanos según el siguiente esquema que detallo dado el éxito de este sistema:

### **Poder judicial<sup>105</sup>**

95.La Constitución contiene disposiciones generales sobre la organización y el funcionamiento del poder judicial. Las normas y procedimientos específicos figuran en la Ley de Administración de Justicia de 1916, con sus modificaciones posteriores.

96.Como norma general de la Constitución, las decisiones de la administración pueden ser impugnadas ante los tribunales ordinarios. El control de las decisiones administrativas salvaguarda el principio de legalidad. Los tribunales están facultados para tratar la cuestión de la constitucionalidad del derecho y la legislación.

97.Los magistrados permanentes son designados oficialmente por el monarca, por recomendación del Ministro de Justicia. Los magistrados son recomendados al Ministerio de Justicia por el Consejo de Nombramientos Judiciales, que es un consejo independiente integrado por 1 juez del Tribunal Supremo (Presidente), 1 juez de un tribunal superior, 1 juez de un tribunal de distrito, 1 abogado y 2 representantes de la población. En la práctica, el Ministerio de Justicia sigue la recomendación del Consejo.

98.La Constitución garantiza a los jueces la total independencia con respecto al poder ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, declarando que deberán guiarse únicamente por la ley. Según la regla general establecida, los jueces no pueden ser trasladados contra su deseo, y solo pueden ser destituidos por decisión judicial. En Dinamarca, los jueces se jubilan a los 70 años. La remuneración de los jueces no puede reducirse durante su permanencia en el cargo.

99.La decisión de destituir a un juez puede ser adoptada por el Tribunal Especial de Acusación y Revisión, integrado por 5 miembros, entre ellos 3 magistrados profesionales: 1 del Tribunal Supremo, 1 de un tribunal superior y 1 de un tribunal inferior. Los 2 miembros restantes son un abogado y un profesor de derecho, o una persona con un título de estudios de derecho de un nivel similar.

100.Solo los jueces profesionales entienden en los casos civiles ordinarios. En los ámbitos del derecho civil en que se considera pertinente un conocimiento especializado, el tribunal puede ser asistido por especialistas profesionales, por ejemplo con respecto a la psicología infantil en

---

<sup>105</sup> ONU, *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Documento básico común que forma parte integrante de los informes de los Estados partes, Dinamarca, 29 de marzo 2018*, Última consulta en internet, 19/04/23:

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=FhOD6sgggzAhFXD9F%2FeKaFMm83LbFY75RhklFGrig%2B6u8rrdxNjFBYY9INvfAVPcXir%2BpsMQQ5RvZxAyvbUKjahKR7xSRCTaRs%2FW42n0%2BujFX7cOu4qCW M09LjagONiE>

los casos relacionados con menores. Los jueces legos complementan en gran medida la labor de los jueces profesionales en los procedimientos penales, ya sea en calidad de jurados en los casos relacionados con delitos graves o en calidad de asesores en las causas por delitos menores. Además, en ciertas causas civiles y penales que requieren conocimientos específicos, por ejemplo en relación con asuntos comerciales o marítimos, participan jueces especializados.

## **Jurisdicción**

101. Todas las actuaciones generales de carácter civil, penal o administrativo son de la competencia de los tribunales, que funcionan en tres niveles: los tribunales de distrito, los tribunales superiores y el Tribunal Supremo. Por vía de apelación, un caso puede ser juzgado por lo general en dos niveles, aunque en las causas civiles y penales de menor importancia es a veces necesario solicitar la admisión a trámite del recurso ante la Junta de Autorización de Apelaciones de Dinamarca.

102. De conformidad con la Ley de Administración de Justicia, las causas civiles son juzgadas generalmente por los tribunales de distrito en primera instancia. Estos tribunales pueden remitir las causas civiles de su jurisdicción a un tribunal superior, a solicitud de una parte o de ambas, si el caso es de importancia jurídica fundamental, si reviste importancia general para la aplicación y el desarrollo del derecho, o si tiene repercusiones generales de peso para la sociedad.

103. Las causas penales son juzgadas en primera instancia por los tribunales de distrito. La Ley de Administración de Justicia garantiza en general el derecho de apelación ante el tribunal superior en las causas penales. No obstante, en los casos de delitos menores el recurso tiene que ser admitido a trámite por la Junta de Autorización de Apelaciones. Las decisiones de los tribunales superiores en las causas penales solo pueden recurrirse ante el Tribunal Supremo si la Junta de Autorización de Apelaciones concede la admisión a trámite. Esta Junta puede autorizar el recurso ante un tribunal superior si el caso se refiere a una cuestión de principio o si hay otras razones que lo justifiquen.

104. Dinamarca tiene 24 tribunales de distrito, cada uno de ellos con competencia local, limitada y de primera instancia. Los deberes del juez de un tribunal de distrito incluyen, además de la administración de justicia, las funciones de oficial judicial, de administrador de patrimonios y de notario. El Tribunal de Registro de Tierras tiene la responsabilidad del sistema de registros e inscripciones de hipotecas.

105. En Dinamarca hay dos tribunales superiores con plenas competencias de primera instancia y facultados para decidir en todos los asuntos y cuestiones de hecho o de derecho. Estos tribunales pueden conocer de los recursos de apelación respecto de los tribunales de distrito. El Tribunal Superior de Dinamarca Oriental ( *Østre Landsret* ) tiene sede en Copenhague y jurisdicción sobre las islas orientales del país; el Tribunal Superior de Dinamarca Occidental ( *Vestre Landsret* ) se encuentra en Viborg y comprende Jutlandia. El Tribunal Superior de Dinamarca Oriental tiene actualmente 60 magistrados y el Tribunal Superior de Dinamarca Occidental tiene 39. En toda causa juzgada por un tribunal superior participan tres magistrados. Un tribunal superior especial de Groenlandia funciona como tribunal de apelación para los fallos de los tribunales de distrito.

106. La máxima instancia judicial de Dinamarca es el Tribunal Supremo. Este tribunal no tiene competencias de primera instancia, por lo que solo opera como tribunal de última instancia en todos los casos, ya sea penales, civiles o administrativos. En la actualidad, el Tribunal se compone de 16 magistrados, y por lo general trabaja en dos salas, con un mínimo de 5 magistrados en cada una. Los casos que entrañan cuestiones de gran importancia son juzgados

por un número mayor de magistrados, generalmente 7. Cuando el Tribunal Supremo es la tercera instancia de examen de un caso, suele ser necesario solicitar la admisión a trámite a la Junta de Autorización de Apelaciones.

107. Además de la estructura de los tribunales arriba descrita, existen tribunales o autoridades administrativas especiales a los que se remiten, para una solución definitiva o provisional, los casos pertenecientes a algunos ámbitos particulares en que se considera necesario un conocimiento especializado. Por ejemplo, el Tribunal Marítimo y Comercial se ocupa de los casos que requieren conocimientos especiales sobre los asuntos marítimos y comerciales, y el Tribunal Fiscal conoce de los asuntos tributarios. El Tribunal de Registro de Tierras ayuda en el registro de los títulos de propiedad y otros asuntos. El Tribunal del Trabajo contribuye a resolver los conflictos en el mercado laboral. El Tribunal Especial de Acusación y Revisión se ocupa principalmente de las faltas disciplinarias del poder judicial y de la reapertura de causas penales. La Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados, que se encarga de los casos de asilo, se describe con mayor detalle en la sección B.5.2. *infra*. Las decisiones de algunos de los tribunales especiales pueden recurrirse ante los tribunales ordinarios. En el caso de otros tribunales, como el Tribunal del Trabajo, las decisiones son firmes.

108. La Constitución prohíbe la creación de tribunales de justicia extraordinarios con autoridad judicial. Por lo tanto, las comisiones de investigación, que pueden establecerse para abordar cuestiones concretas, no están facultadas para dictar fallos.

109. Dinamarca ha ratificado el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, incluido el derecho de las personas a presentar demandas individuales ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

110. Como miembro de la Unión Europea, Dinamarca está sujeta a las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este Tribunal constituye la autoridad judicial de la Unión Europea y, en cooperación con las cortes y los tribunales de los Estados miembros, vela por la aplicación y la interpretación uniformes de la legislación de la Unión Europea.

En el Marco General de Protección de los Derechos Humanos, Dinamarca integra todos los Tratados, Convenios e Instrumentos Regionales en materia de Derechos Humanos promulgados por la Comisión Europea. Cuenta con sistema de integración de cada uno que pasa siempre por el Parlamento.

Los Derechos Humanos están garantizados por la Constitución Danesa y por sus leyes:

La Constitución contiene una lista de cláusulas sobre los Derechos fundamentales. La protección prevista en la Constitución comprende los Derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales, e incluye disposiciones relativas a la libertad personal, la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de organización, el derecho a la intimidad, el derecho a trabajar en condiciones razonables y el derecho a la educación. La protección constitucional es principalmente de carácter formal, en el sentido de que la protección sustancial está establecida en general en la legislación complementaria.

Para cumplir sus obligaciones dimanantes de los tratados internacionales, Dinamarca ha garantizado la protección de los Derechos Humanos mediante la aprobación de leyes complementarias. La Ley de Administración de Justicia regula los procesos judiciales en los

tribunales y protege el derecho a un juicio imparcial. Esa Ley también establece las condiciones en que está permitida la injerencia de la policía en relación con los ciudadanos. La Ley de la Policía limita el uso de la fuerza por la policía, entre otras cosas. El Código Penal protege contra las violaciones cometidas por otros ciudadanos y contra los abusos de las autoridades. Las secciones del Código Penal relativas al homicidio, la violencia y la trata contribuyen a la protección del derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la libertad personal, el derecho a la intimidad y la prohibición de la esclavitud. La Ley de Procesamiento de Datos Personales contribuye a garantizar el derecho a la intimidad.

El derecho internacional, incluidas las convenciones internacionales de Derechos Humanos, es una fuente de derecho pertinente en Dinamarca. Las convenciones y otros instrumentos internacionales pueden invocarse ante los tribunales y otras autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y ser aplicados por estos, incluso si no están expresamente incorporados en la legislación danesa.

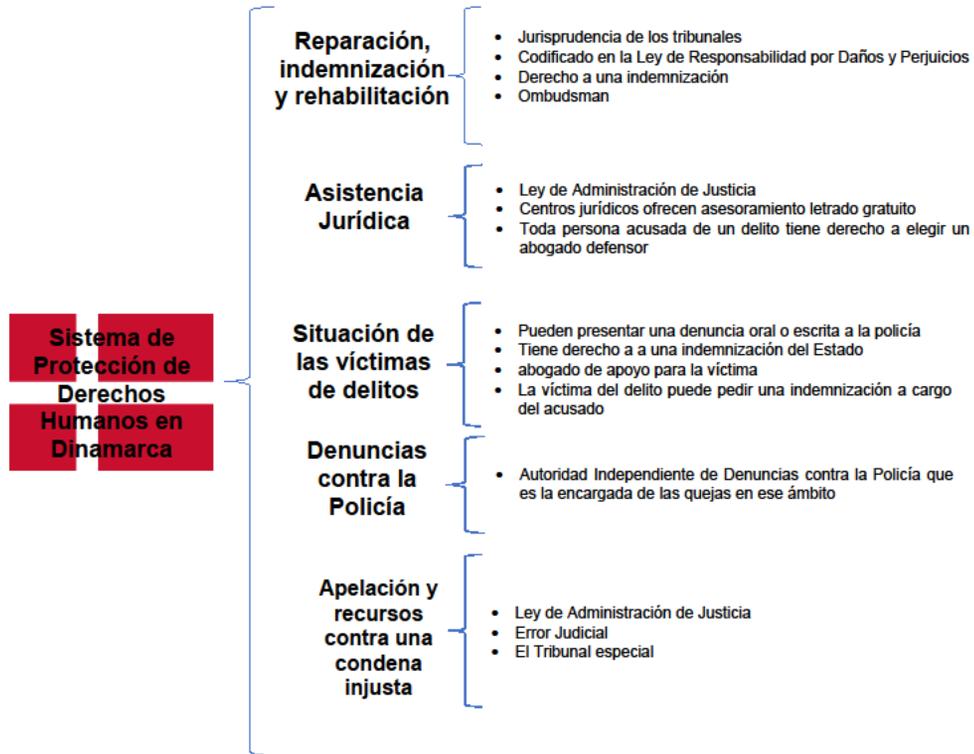
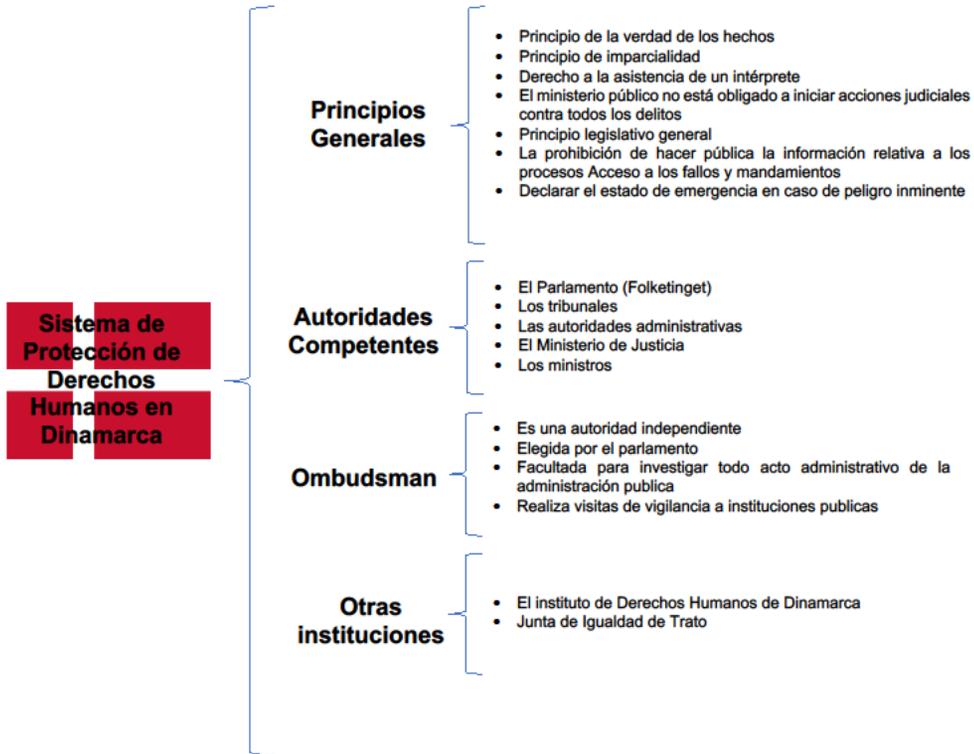
Los Derechos fundamentales están protegidos también por el hecho de que Dinamarca es miembro de la Unión Europea. En la medida en que se aplica la legislación de la Unión Europea, la protección de los Derechos fundamentales está salvaguardada por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada el 7 de diciembre de 2000 y modificada el 12 de diciembre de 2007, y por las decisiones del Tribunal de Justicia europeo. La Unión Europea ha proclamado los Derechos establecidos en la Carta. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los Derechos, las libertades y los principios regulados en los 54 artículos de la Carta pasaron a ser jurídicamente vinculantes de conformidad con el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea. La Carta se aplica a los órganos y servicios de la Unión, y a los Estados miembros cuando llevan a la práctica la legislación de la Unión.<sup>106</sup>

La importancia que Dinamarca da a la protección de los Derechos Humanos es notable. En el **Apéndice 6** transcribo todo su mecanismo de protección de los mismos, digno de ser imitado por ser un caso de éxito en la protección de estos Derechos. A continuación dejo el esquema de todo este mecanismo<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> *Idem*

<sup>107</sup> *Idem*





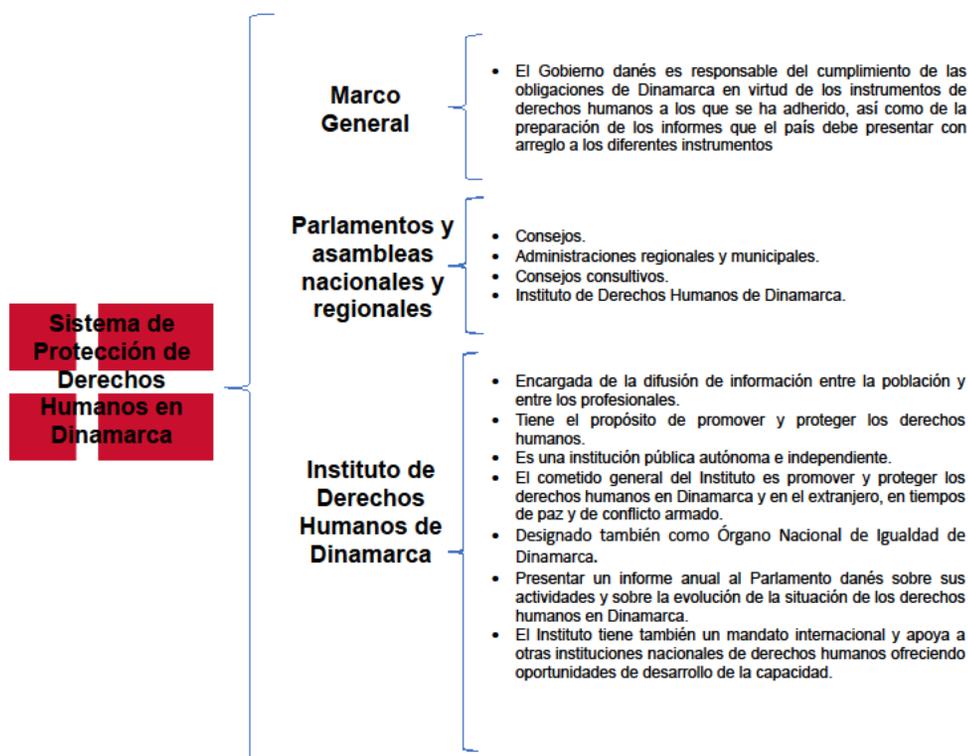


Ilustración 10 Esquema del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Dinamarca<sup>108</sup>

Existen además otras instituciones nacionales conexas creadas para una mejor protección de los Derechos Humanos: Consejo Nacional de la Infancia, Difusión de los instrumentos de Derechos Humanos, Promoción del conocimiento de los Derechos Humanos mediante programas educativos e información pública patrocinada por el gobierno, Educación en la primera infancia, en la primaria y secundaria inferior, en la secundaria superior, en la Capacitación profesional, en la Universidad; Sensibilización de los funcionarios públicos y otros profesionales sobre los Derechos Humanos; Promoción de los Derechos Humanos a través de los medios de comunicación; Papel de la Sociedad Civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales; Asignaciones y tendencias presupuestarias; Cooperación y asistencia para el desarrollo.

Por otro lado, existen mecanismos muy eficaces para la protección contra la discriminación, igualdad de género, igualdad de Derechos para las personas lesbianas, gays,

<sup>108</sup> Elaboración propia en PDF

bisexuales, transgénero (LGBT), Igualdad de Derechos de las personas con discapacidad, Pueblos indígenas, minorías nacionales y acuerdos de autonomía, protección contra discriminación por motivos de origen étnico y de raza; protección de inmigrantes, incluidos los solicitantes de asilo y los refugiados; trabajadores migrantes.

Todos estos mecanismos se sugiere ser implementados en México. Una Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos sería el órgano más eficaz para lograrlo. Se propone revisar la Ley de la Fiscalía General de la República y su ley orgánica para agregar todos estos mecanismos. Sólo así se podrá avanzar en una cultura de respeto y observancia a los Derechos Humanos.

El sistema de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de emitir recomendaciones no vinculantes está inspirado en sistemas europeos con regímenes parlamentarios en donde las recomendaciones del Ombudsman tienen un gran peso por depender éste, en última instancia, del Parlamento quien a su vez es quien conforma el gobierno en funciones. De esta manera, sin ser vinculantes para el ejecutivo de manera formal, lo son en la práctica por esa dependencia estructural del gobierno del Parlamento. En un sistema como el nuestro en donde el ejecutivo recae sobre una persona, totalmente independiente del Legislativo, una recomendación de la CNDH no tiene fuerza. Históricamente el “Ombudsman” mexicano tiene una gran dependencia del ejecutivo, lo que limita enormemente su eficacia jurídica. No digamos del Fiscal General quien, históricamente, se ha desempeñado como un subordinado del Presidente. Hablar de justicia en materia de Derechos Humanos en México, por este motivo, es falso, no se ha logrado. La propuesta de este trabajo busca corregir el rumbo.

### **2.3 Formación de los Servidores Públicos de las Fiscalías como observantes y maestros de Derechos Humanos**

Quiero terminar este capítulo mencionando que aunado el deber ser de la protección de los Derechos Humanos, se debe atender la formación y capacitación de los servidores públicos que trabajan en las Fiscalías, misma que debe tener como objetivo el que cada uno de ellos sea observante y maestro en Derechos Humanos.

Material que propongo para esta formación y capacitación de los servidores públicos:

a) La Carta Iberoamericana de los Derechos y deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, adoptada en la reunión de jefes de estado y de gobierno celebrada en Panamá el 18 y 19 de octubre del 2013, dice en su preámbulo:

ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de Derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural. En efecto, la Administración Pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez. Los poderes del Estado derivan del consentimiento de los ciudadanos, debiéndose buscar un equilibrio entre dichos poderes como entre Derechos y deberes de las personas... .. Desde la centralidad del ser humano, principio y fin del Estado, el interés general debe estar administrado de tal forma que en su ejercicio las diferentes Administraciones Públicas hagan posible el libre y solidario desarrollo de cada persona en sociedad. Es decir, hace a la condición de la persona, es inherente al ser humano, que el Gobierno y la Administración del interés general se realice en forma que sobresalga la dignidad y todos los Derechos fundamentales del ciudadano<sup>109</sup>

Esta carta debe ser material fundamental de estudio de todo servidor público. Sus cinco capítulos son: Finalidad de la misma; Principios; El derecho fundamental a la buena Administración Pública y sus Derechos derivados; los deberes del ciudadano iberoamericano en relación con las administraciones públicas; protección procesal del derecho fundamental a la buena administración pública y los Derechos que lo componen.

b) Declaración Universal de los Derechos Humanos, punto de partida de estos Derechos en México y el mundo.

c) Un tercer tema de estudio de los servidores públicos será la actualidad de los DDHH en los diversos ordenamientos en la República Mexicana.

d) Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>110</sup>. Esta carta tiene las siguientes finalidades:

- Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.
- Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

---

<sup>109</sup> Carta Iberoamericana de los derechos y deberes de los ciudadanos, última consulta en internet: 18/11/21 <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/75214>

<sup>110</sup> Carta Iberoamericana de la Función Pública, última consulta en internet: 18/11/21 <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

- Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.

De nada serviría contar con el mejor sistema de protección de los Derechos Humanos en la Constitución y en las leyes si no contamos con servidores públicos debidamente cualificados y formados para implementarlo y ejecutarlo en el día a día del acontecer nacional

Una cultura de observancia en todos los Derechos Humanos es posible si se prioriza como política pública la formación y capacitación de los servidores públicos como observantes y maestros en Derechos Humanos

## CAPÍTULO 3

# PROBLEMÁTICA Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN NORMATIVA AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL

*No te dejes arrastrar al mal por la mayoría, ni declares en un proceso siguiendo a la mayoría en contra de la justicia (Éxodo, 23,2)*

*No recibas regalos, que ciegan a los prudentes y tuercen la justicia (Éxodo, 23,8)<sup>111</sup>*

### 3.1 Problemática

El “efecto lucifer”<sup>112</sup> existente en la procuración de justicia en México comienza desde la cabeza de la institución que, al no ser realmente autónoma, opera bajo presión del Ejecutivo y con tintes de autoritarismo. Si la cabeza no está bien a causa de una estructura deficiente, el resto de los operadores jurídicos no podrán estar bien y seguiremos sufriendo impunidad y corrupción galopantes.

En los informes que presento a continuación se detallan violaciones a los Derechos Humanos en México ante la pasividad e incompetencia de autoridades que procuran justicia en los mismos. Diversas fuentes, oficiales y de organismos no gubernamentales informan lo mismo. Menciono como fuente oficial el Reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica sobre prácticas de Derechos Humanos en México y como fuente no gubernamental el de World Justice Project sobre el Estado de Derecho en México. Se podrían agregar un sinnúmero de informes reportando las fallas en la procuración y administración de justicia en México como el de Amnistía Internacional y otros<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Biblia de Jerusalén, Desclee de Brouwer, Bilbao, 1998, p. 98

<sup>112</sup> Véase Cáceres Nieto, Enrique, “Dispraxis jurídica, modelos mentales y constructivismo jurídico complejo”, Cano Valle, Fernando, *Dispraxis*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, última consulta en internet, 26/04/2023: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3138/13.pdf>, p.200

<sup>113</sup> Amnistía Internacional, *Informe En Qué Estamos 2022-23 en México*, última consulta en internet, 26/04/2023: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/mexico/>

### 3.1.1 Reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica sobre prácticas de Derechos Humanos en México en el 2022

Este controvertido informe del pasado 20 de marzo del 2023, no aceptado por el Presidente de México pero sí por todas las organizaciones civiles en Derechos Humanos, resume con datos duros el estado de la observancia de los Derechos Humanos en México. En el anexo 3 presento el Resumen Ejecutivo de todo el informe. En su sección introductoria refleja cómo la problemática existente en Derechos Humanos en nuestro país depende de una estructura ineficaz de procuración de justicia en esta materia y en otras:

Las cuestiones significativas de Derechos Humanos incluyeron informes creíbles de: asesinatos ilegales o arbitrarios por parte de la policía, el ejército y otros funcionarios gubernamentales; desaparición forzada por parte de agentes del gobierno; tortura o trato o castigo cruel, inhumano y degradante por parte de las fuerzas de seguridad; condiciones penitenciarias duras y que amenazan la vida; arresto o detención arbitraria discapacidades.

La impunidad y las tasas extremadamente bajas de enjuiciamiento siguieron siendo un problema para todos los delitos, incluidos los abusos de los Derechos Humanos y la corrupción. Hubo informes de que algunos agentes del gobierno eran cómplices de las bandas criminales internacionales, y las tasas de enjuiciamiento y condena eran bajas por estos abusos.

Los elementos criminales, incluidas las pandillas locales y transnacionales y los traficantes de estupefacientes, fueron autores importantes de crímenes violentos y cometieron actos de homicidio, tortura, secuestro, extorsión, trata de personas, soborno, intimidación y otras amenazas, lo que resultó en altos niveles de violencia y explotación. El gobierno investigó y procesó algunos de estos delitos, pero la mayoría siguió sin investigar y sin ser procesada<sup>114</sup>.

A continuación, el informe detalla los rubros, en los que podemos decir urge la atención de Fiscalías en materia de Derechos Humanos eficientes. No es posible un número tan bajo de enjuiciamientos en temas tan graves<sup>115</sup>:

a) Sección 1. Respeto por la integridad de la persona:

- Privación arbitraria de la vida y otros asesinatos ilegales o por motivos políticos
- Desaparición forzada

---

<sup>114</sup> Gobierno de los Estados Unidos (20 marzo 2023) Informes nacionales de 2022 sobre prácticas de derechos humanos. Oficina de democracia, derechos humanos y trabajo. Última consulta en internet, 17/04/23: <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/mexico/>

<sup>115</sup> *Idem*

- Tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes y otros abusos relacionados
  - Arresto o detención arbitraria
  - Negación de un juicio público justo
  - Interferencia arbitraria o ilegal con la privacidad, la familia, el hogar o la correspondencia.
- b) Sección 2. Respeto por las libertades civiles:
- Libertad de Expresión, incluso para los miembros de la prensa y otros medios de comunicación. Se expone un largo catálogo de ataques a periodistas.
  - Libertades de reunión y asociación pacíficas
  - Libertad de religión. El informe reenvía este tema al Reporte Internacional sobre Libertad Religiosa en su capítulo sobre México<sup>116</sup>. Se informa sobre múltiples casos de violación a la libertad religiosa en nuestro país.
  - Libertad de Movimiento y derecho a salir del país.
  - Protección de los refugiados
  - Estado y trato a los desplazados internos
- c) Discriminación y avisos sociales
- Mujeres
  - Violencia y discriminación sistémica racial o étnica
  - Pueblos indígenas
  - Niños
  - Trata de personas. Actos de violencia, criminalización y otros abusos basados en la orientación sexual, la identidad o expresión de género o las características sexuales. En este apartado el informe remite a otro informe de la Oficina que monitorea y combate el tráfico de personas en México, en el que se hacen una serie de recomendaciones para combatir este flagelo en donde se hace hincapié en la necesidad de incrementar esfuerzos en la procuración de justicia en estos casos<sup>117</sup>
  - Personas con discapacidad
- d) Derechos de los trabajadores:

---

<sup>116</sup> Gobierno de Estados Unidos, Departamento de Estado, Oficina Internacional para la Libertad Religiosa. Última consulta en internet, 17/04/23: <https://www.state.gov/reports/2021-report-on-international-religious-freedom/mexico/>

<sup>117</sup> Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica, Departamento de Estado, Oficina para el Monitoreo y Combate al tráfico de personas. Última consulta en internet, 17/04/23: <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/mexico/>

- Libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva
- Prohibición del trabajo forzoso u obligatorio
- Prohibición del trabajo infantil y edad mínima para el empleo. Aquí el informe remite a su vez al reporte de la Oficina Internacional sobre asuntos laborales y su reporte, “Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil”. Se informa en su página 828 que hay 866,000 niños entre 7 y 14 años trabajando en México<sup>118</sup>.
- Discriminación con respecto al empleo y la ocupación.
- Condiciones de trabajo inaceptables.

PRIVACIÓN ARBITRARIA DE LA VIDA Y OTROS ASESINATOS ILEGALES O POR MOTIVOS POLÍTICOS	La CNDH informó que los atacantes mataron a 11 defensores de los Derechos Humanos de enero a agosto. Por atacantes comprenderemos miembros de la SEDENA.
DESAPARICIÓN	Según la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), que coordina los esfuerzos de búsqueda estatales y federales, hasta el 2 de diciembre, había 108.521 personas desaparecidas o desaparecidas en el país. Se estima que el 90 por ciento de las desapariciones ocurrieron después del 1 de enero de 2006.
TORTURA Y OTROS TRATOS O CASTIGOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, Y OTROS ABUSOS RELACIONADOS	Las autoridades no siempre llevaron a cabo investigaciones sobre acusaciones creíbles de maltrato. Hubo acusaciones de abuso sexual cometidas por las autoridades durante el arresto y la detención.
ARRESTO O DETENCIÓN ARBITRARIA	Se produjeron acusaciones de detenciones arbitrarias durante todo el año. La CIDH, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria y las ONG expresaron su preocupación por la detención arbitraria y la posibilidad de que conduzca a otros abusos de los Derechos Humanos. Entre enero y el 17 de agosto, la CNDH registró 94 denuncias de detención arbitraria.
NEGACIÓN DE UN JUICIO PÚBLICO JUSTO	Según el Centro de Investigación y Enseñanza Económica, la mayoría de los sospechosos de delitos no recibieron representación hasta después de su primera audiencia de custodia, lo que hace que las personas sean vulnerables a la coerción para firmar declaraciones falsas antes de comparecer ante un juez
INTERFERENCIA ARBITRARIA O ILEGAL CON LA PRIVACIDAD, LA FAMILIA, EL HOGAR O LA CORRESPONDENCIA	Hubo algunas quejas de registros ilegales o destrucción ilegal de propiedad privada.
LIBERTADES DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN PACÍFICAS	Doce estados tienen leyes que restringen las manifestaciones públicas. Hubo informes de

<sup>118</sup> Gobierno de Estados Unidos, Departamento de Estado, Oficina Internacional sobre Asuntos Laborales, *Informe sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil*, última consulta en internet, 17/04/23: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/findings/>

	que las fuerzas de seguridad usaron una fuerza excesiva contra los manifestantes
LIBERTAD DE MOVIMIENTO Y DERECHO A SALIR DEL PAÍS	El tribunal declaró que la ley de inmigración existente viola los Derechos constitucionales a la igualdad y la no discriminación, ya que tuvo un impacto desproporcionado en las personas indígenas y afroamericanas. También encontró que la ley viola el derecho constitucional a la libertad de circulación.
PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS	Los obstáculos para acceder a la protección internacional están relacionados más estrechamente con las limitaciones de capacidad y la falta de coordinación entre las agencias pertinentes, a diferencia de la política oficial del gobierno.
ESTADO Y TRATAMIENTO DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS	Tres estados tienen leyes de desplazados internos a nivel estatal, pero el país no tiene una ley federal de desplazamiento interno, lo que creó problemas en la asignación de recursos y la coordinación gubernamental interinstitucional.
ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA	El INE anunció que recibió 219 quejas de violencia política de género relacionada con el proceso electoral entre abril de 2020 y agosto de 2022, un aumento del 367 por ciento con respecto a las 47 quejas que recibió durante el proceso electoral de 2017-18. El INE sancionó a 184 personas por violencia política de género. Las sanciones oscilaron entre multas monetarias hasta la cancelación de candidaturas.
Postura gubernamental hacia la investigación internacional y no gubernamental de presuntos abusos de los Derechos Humanos	Sin embargo, algunos grupos de la sociedad civil afirmaron que las comisiones estatales estaban subordinadas a la rama ejecutiva estatal.
Discriminación y abusos sociales	La línea directa del 911 recibió 230 488 llamadas que informaban de incidentes de violencia contra las mujeres de enero a agosto, un aumento del 20 por ciento en los mismos meses de 2021. La Red Nacional de Refugios informó que ayudó a más de 19.700 mujeres y niños entre enero y julio, un aumento del 15 por ciento con respecto a 2021. Entre enero y julio, la Base de Datos Nacional de Información sobre Casos de Violencia contra la Mujer informó de 77 778 casos de violencia contra la mujer.
OTRA VIOLENCIA SOCIAL O DISCRIMINACIÓN	El Centro Multimedia Católica informó que los grupos criminales acosaban a sacerdotes y otros líderes religiosos en algunas partes del país y los sometieron a extorsión, amenazas de muerte e intimidación
PROHIBICIÓN DEL TRABAJO FORZOSO O OBLIGATORIO	Los grupos criminales obligaron a adultos y niños mexicanos y extranjeros a participar en actividades ilícitas, incluso como asesinos, vigías y en la producción, transporte y venta de drogas. Las mujeres y los niños fueron sometidos a la servidumbre doméstica.

DISCRIMINACIÓN CON RESPECTO AL EMPLEO Y LA OCUPACIÓN	INEGI informó en 2017 que el 23 por ciento de las mujeres trabajadoras sufrieron violencia en el lugar de trabajo en los últimos 12 meses y que el 6 por ciento sufrieron violencia sexual.
--	---

### 3.1.2 World Justice Project 2022

Atendiendo los resultados del informe de World Justice Project 2021-2022<sup>119</sup> vemos un enorme retroceso en el Estado de Derecho en México. Se trata de otro indicador de la gran problemática existente en México en materia de procuración de justicia, sobre todo en Derechos Humanos. Transcribo a continuación extractos del resumen ejecutivo del informe que nos indican la urgencia de implementar medidas eficaces para recuperar lo perdido y modificar las que no están funcionando como es el caso de la procuración de justicia.

El Índice ofrece nuevos datos organizados en ocho factores que enmarcan el concepto de Estado de Derecho: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, Derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal. Estos factores se desagregan en 42 sub-factores. Los puntajes de esta edición reflejan las perspectivas y experiencias de más de 12,800 personas en todo el país y de 2,100 especialistas en justicia civil, justicia penal, justicia laboral y salud pública, además de los resultados de una multiplicidad de encuestas y bases de datos sobre estos temas (fuentes terciarias)...

#### A. Debilitamiento de los contrapesos institucionales y cierre del espacio cívico.

Los resultados de esta edición muestran un deterioro de los contrapesos a los ejecutivos estatales. El puntaje del Factor 1: Límites al poder gubernamental bajó en 17 estados del país (Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Zacatecas) y permaneció sin cambios en 9 (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Puebla y Tlaxcala). Estas caídas se explican por dos tendencias. La primera es el debilitamiento del poder legislativo local y del poder judicial para actuar como contrapesos eficaces al ejecutivo estatal (sub-factores 1.1 y 1.2, con caídas en 23 y 22 estados, respectivamente). La segunda es la contracción del espacio cívico, el cual se manifiesta mediante caídas en 15 estados en los puntajes que miden la efectividad de la sociedad civil, los partidos

<sup>119</sup> Índice del Estado de Derecho en México 2021-2022, World Justice Project, última consulta en internet, 22/03/23: [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1\\_WJP\\_IEDMX\\_Digital.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1_WJP_IEDMX_Digital.pdf)

políticos y la prensa para actuar como un contrapeso efectivo al poder público. En este rubro, 5 estados se mantuvieron sin cambios y 12 subieron su puntaje

#### B. Deterioro de los sistemas de justicia

Esta edición muestra también un deterioro en el desempeño de los sistemas de justicia. En el área penal, los puntajes del Factor 8: Justicia Penal, cayeron en 14 estados del país (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Colima, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco), permanecieron sin cambios en 10 (Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas), y subieron en 8 (Baja California, Baja California Sur, Durango, Jalisco, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz). Estas cifras son semejantes a las cifras del año pasado, en el cual 16 entidades retrocedieron. De las 14 entidades que experimentaron caídas en los puntajes este año, seis también experimentaron caídas el año anterior. Los indicadores en los que más estados cayeron fueron (a) la garantía a los Derechos de las víctimas (sub-factor 8.3, que bajó en 21 estados), (b) adhesión al debido proceso (sub-factor 8.4, que cayó en 19 estados); y (c) la imparcialidad, independencia y ausencia de corrupción en el sistema de justicia penal (sub-factor 8.5, que cayó en 18 estados).

Por otro lado, la efectividad de las investigaciones hechas por la policía y el Ministerio Público continúa siendo el mayor reto en materia de Justicia Penal (sub-factor 8.1, que cayó en 18 estados y ya había caído en 15), al ser el indicador con los puntajes más bajos de los seis que conforman el Factor 8 en todos los estados del país. Muestra de ello es la cifra negra –los delitos que no se denuncian– la cual llegó al 93.3% en el país, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021 del INEGI. En el área civil y administrativa, el Factor 7: Justicia Civil bajó en 18 estados (Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán). En esta área, el indicador peor calificado es el sub-factor 7.6, que mide si el sistema de justicia civil es expedito, el cual cayó en 18 estados (Baja California, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán). Por otro lado, los mecanismos alternativos de solución de controversias siguen siendo una alternativa atractiva para mejorar el acceso a la justicia. Dentro del Factor 7, los puntajes del sub-factor 7.8 son los más altos en la mayoría de las entidades federativas

### C. Estancamiento en la lucha contra la corrupción

Al igual que en años anteriores, esta edición del Índice muestra una falta de avances en el Factor 2: Ausencia de corrupción, el cual cayó en 16 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán), y se mantuvo sin cambios en 11 (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala). Los indicadores con más caídas fueron la ausencia de corrupción en el poder judicial (sub-factor 2.2, con caídas en 21 estados), el que mide la ausencia de corrupción en los sistemas de seguridad y procuración de justicia (sub-factor 2.3, que bajó en 17 estados) y la ausencia de corrupción entre las autoridades del poder ejecutivo estatal (sub-factor 2.1, que bajó en 17 estados y se mantuvo sin cambios en 6)<sup>120</sup>.

Este informe es una herramienta muy confiable usada a nivel internacional para medir el estado de derecho en un país. En México, es una herramienta utilizada por el Poder Judicial para medir su desempeño y la percepción de la población sobre él mismo. Cuando el informe habla de Estado de Derecho se refiere a

un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades están sujetas al cumplimiento de la ley, la cual es respetuosa de los Derechos Humanos y se aplica de forma equitativa, justa y eficiente. El Estado de Derecho es un principio rector que vincula a autoridades y ciudadanía mediante el establecimiento de Derechos, obligaciones y límites para que las personas puedan vivir en armonía, acceder a mejores oportunidades, participar en las decisiones de sus comunidades, y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. El Estado de Derecho es uno de los pilares sobre los cuales las sociedades pueden impulsar la igualdad de oportunidades, el desarrollo sostenible, la democracia efectiva y la paz

El Estado de Derecho es un elemento indispensable para el desarrollo sostenible. Así lo ha reconocido la comunidad internacional al incluirlo en el Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015. El Objetivo 16 busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, y la meta 16.3 específicamente invita a los estados a “promover el Estado de Derecho en los

---

<sup>120</sup> *Idem*, pp.16-17

planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas y todos<sup>121</sup>.

Este informe mide el desempeño de México en la observancia y protección de los Derechos fundamentales, factor de medición 4, reconociendo que un sistema de gobernanza en el que no se garantizan los Derechos fundamentales establecidos por el Derecho Internacional no puede ser un Estado de Derecho. El factor de medición correspondiente a los Derechos fundamentales se centra en los Derechos civiles e individuales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que son los que en este trabajo se busca procurar a través de una nueva estructura de las Fiscalías. Los que mide este informe son:

- Trato igualitario y ausencia de discriminación. Mide si, en la práctica, las personas no sufren de discriminación.
- El derecho a la vida y a la seguridad de las personas que estén efectivamente garantizados. Mide la ausencia de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y que disidentes políticos y activistas no sean sometidos a detenciones injustificadas, amenazas, maltratos o violencia.
- El debido proceso legal de las personas acusadas, garantizado efectivamente. Mide el respeto a las reglas de investigación y conducción del debido proceso penal.
- El derecho a la libertad de opinión y expresión garantizado efectivamente. Mide si periodistas, organizaciones de la sociedad civil, integrantes de partidos políticos, activistas y personas en general pueden reportar y comentar libremente acerca de las políticas gubernamentales sin temor a represalias.
- El derecho a la libertad religiosa y de culto garantizado efectivamente.
- El derecho a la privacidad garantizado efectivamente. Mide si la policía y otros servidores públicos espían o interceptan comunicaciones de activistas e integrantes de la oposición o conducen inspecciones sin contar con una autorización judicial. No es válido decir “estamos investigando” cuando en realidad se está espionando.
- El derecho a la libertad de asamblea y asociación garantizado efectivamente.
- Derechos laborales garantizados efectivamente<sup>122</sup>.

En el factor de medición 8 se evalúa la efectividad y la calidad del sistema de justicia penal.

---

<sup>121</sup> *Idem*, p.18

<sup>122</sup> *Idem*, p. 20

Un sistema de justicia penal efectivo es un aspecto esencial del Estado de Derecho, pues constituye el mecanismo formal para reparar agravios. Un sistema penal de calidad debe respetar los Derechos de las víctimas y de las personas acusadas. De aquí que una evaluación integral de la justicia penal debe contemplar el accionar de todas las personas participantes del sistema, incluyendo la policía, defensores, asesores jurídicos de las víctimas, fiscales, jueces, juezas y autoridades encargadas del sistema penitenciario.

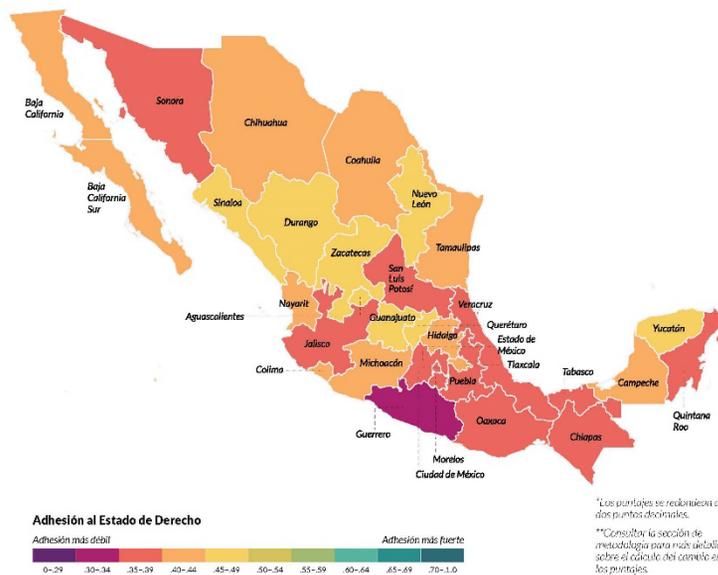
- La policía y el ministerio público investigan los delitos de manera eficaz. Mide si el sistema procuración de justicia es efectivo para resolver delitos, respetando el debido proceso. Incluye variables estructurales como recursos, equipo y tecnología, suficiencia de personal, formación y capacitación de personas agentes encargadas de la investigación de delitos y suficiencia en sistemas de información delictiva, así como indicadores de resultados sobre la efectividad de las investigaciones.
- Los sistemas de procuración y de impartición de justicia son expeditos y eficaces. Mide si los sistemas de procuración y de impartición de justicia son expeditos y eficaces, es decir, si son capaces de resolver los casos de manera eficiente y sin retrasos injustificados.
- Los Derechos de las víctimas se garantizan efectivamente. Mide si el sistema de justicia penal, en su conjunto, respeta los Derechos de las víctimas. Incluye la atención médica y psicológica, asesoría jurídica, reparación del daño, y protección, así como la efectividad de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.
- El debido proceso legal de las personas acusadas se garantiza efectivamente. Mide si se respeta el debido proceso legal, incluyendo la presunción de inocencia, el principio de igualdad en el proceso penal y ausencia de discriminación, el trato que reciben las personas privadas de la libertad, el derecho a una defensa adecuada y el derecho a un juicio público ante un juez competente e imparcial.
- El sistema de justicia penal es imparcial, independiente y está libre de corrupción. **Mide si los sistemas de procuración e impartición de justicia penal son imparciales, independientes y si están libres de corrupción e influencias indebidas.** El sub-factor incluye medidas acerca del uso de sobornos o de influencias indebidas de poderes políticos, económicos o del crimen organizado para operar o para favorecer a alguna de las partes durante el proceso penal. También incluye medidas acerca del uso de sobornos o influencias durante los procesos de reclutamiento y ascenso del personal

- El sistema penitenciario garantiza la seguridad y el respeto a los Derechos de las personas privadas de la libertad. Mide si el sistema penitenciario garantiza condiciones de seguridad y gobernabilidad, así como el respeto a los Derechos de las personas privadas de la libertad. También mide ausencia de corrupción y la efectividad del sistema penitenciario en prevenir la reincidencia<sup>123</sup>



### Tabla resumen: puntuaciones y rankings

La siguiente tabla presenta las puntuaciones y rankings del Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022.



Posición	Estado	Puntaje*	Cambio 2020-2021-2021-2022**
1	Querétaro	0.49	0.02
2	Yucatán	0.47	0.00
3	Guanajuato	0.46	0.01
4	Aguascalientes	0.46	0.00
5	Sinaloa	0.46	0.01
6	Durango	0.45	0.01
7	Nuevo León	0.45	0.01
8	Zacatecas	0.45	0.00
9	Baja California Sur	0.44	0.00
10	Coahuila	0.44	-0.02
11	Campeche	0.43	-0.02
12	Chihuahua	0.42	0.00
13	Nayarit	0.42	-0.02
14	Hidalgo	0.42	-0.02
15	Tamaulipas	0.42	0.01
16	Baja California	0.41	0.00
*	Promedio de los 32 estados	0.41	
17	Colima	0.40	-0.02
18	Michoacán	0.40	-0.01
19	Tlaxcala	0.40	0.00
20	Oaxaca	0.39	-0.01
21	San Luis Potosí	0.38	-0.02
22	Sonora	0.38	-0.03
23	Veracruz	0.38	0.00
24	Jalisco	0.38	0.00
25	Chiapas	0.38	-0.01
26	Tabasco	0.37	-0.02
27	Puebla	0.37	0.00
28	Estado de México	0.36	0.00
29	Ciudad de México	0.36	-0.01
30	Quintana Roo	0.36	0.00
31	Morelos	0.35	-0.02
32	Guerrero	0.34	-0.01

worldjusticeproject.mx

Ilustración 11 Puntuaciones y rankings Estado Derecho México 2022<sup>124</sup>

El objetivo de haber presentado los resultados de este informe es tomar conciencia de la problemática que enfrentamos en materia de factores del Estado de Derecho y proponer como una de las soluciones para implementarlo una estructura de procuración de justicia que garantice eficazmente todos los Derechos Humanos, sean de primera, segunda o tercera generación.

<sup>123</sup> *Idem*, 23

<sup>124</sup> WORLD JUSTICE PROJECT, Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022, última consulta en internet, 26/04/2023: [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1\\_WJP\\_IEDMX\\_Digital.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1_WJP_IEDMX_Digital.pdf) p.10

### 3.1.3 Impunidad y Derechos Humanos

¿Por dónde comenzar la estrategia anti-impunidad? El estudio realizado por Luis Daniel Vázquez<sup>125</sup> bastaría para justificar la propuesta que presento a continuación. En el capítulo tercero de su libro este autor concluye con la relación que existe entre impunidad y violaciones a los Derechos Humanos:

Identificamos dos relaciones entre impunidad y las violaciones a los Derechos Humanos. A la primera le llamamos inmediata: cuando hay impunidad, se violan de forma automática los Derechos a la investigación, sanción y reparación de las víctimas. A la segunda le llamamos mediata: en estos casos la impunidad funciona como un contexto que incentiva, facilita o mantiene las violaciones a los Derechos Humanos...

La primera relación mediata que encontramos entre la impunidad y las violaciones a Derechos Humanos se da a partir de la obligación general de respetarlos. El Estado no debe torturar, desaparecer o ejecutar extrajudicialmente a persona alguna. En un marco de impunidad en donde este tipo de violaciones a Derechos Humanos no se sanciona, se genera el contexto que incentiva la comisión de este tipo de violaciones a los Derechos Humanos.

El Estado también tiene la obligación de realizar acciones (presupuestos, políticas públicas, contratación de personas, generar bienes y servicios) para cumplir con las obligaciones de garantizar, proteger y promover los Derechos Humanos. La impunidad también afecta el cumplimiento de estas obligaciones...<sup>126</sup>

Para quien escribe la principal causa de impunidad es un sistema de procuración de justicia ineficaz. Mientras no se resuelva de fondo la estructura de las Fiscalías será imposible pensar que se acaba la impunidad. La principal institución violatoria de Derechos Humanos es la misma Fiscalía. Sólo cambiando a su órgano de gobierno, que garantice la total autonomía del Ejecutivo, y dé garantías de contar con sistemas de capacitación y de rendición de cuentas de sus funcionarios hará posible un futuro en el que disminuyan los altísimos índices de impunidad en nuestro país y haya un Estado de Derecho en México.

---

<sup>125</sup> VÁZQUEZ, Luis Daniel, *Impunidad y Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, CDMX, 2021

<sup>126</sup> *Idem*, p.188

### 3.2 Propuesta de Reconfiguración Normativa

El 29 de enero del 2021 la Comisión Interamericana de DDHH aprueba el Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos<sup>127</sup>. En su artículo 29 establece: *en la obligación que asume el Estado de organizar todo el aparato del poder público para garantizar el pleno y efectivo goce y ejercicio de los Derechos reconocidos en los instrumentos interamericanos una vez que entran en vigor para el Estado parte. Ello es independiente del sistema de jerarquías normativas previsto en las constituciones y las leyes locales. En otras palabras, el Estado debe promover las condiciones efectivas que permitan el goce y ejercicio de los Derechos consagrados en los instrumentos interamericanos y no pueden invocar disposiciones de derecho interno para no cumplir con las obligaciones asumidas*

Respondiendo a esta obligación se propone la siguiente reforma al art. 102 de nuestra Constitución.

#### 3.2.1 Propuesta de Reforma al Art. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

---

<sup>127</sup> CIDH (Comisión interamericana de Derechos Humanos), Compendio de Obligaciones de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Internacionales en protección de Derechos Humanos. Última consulta en internet, 14/11/2022: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compedioobligacionesestados-es.pdf>

## **NOTA INTRODUCTORIA**

La presente propuesta es un ejercicio académico elaborado como parte del trabajo de investigación para la obtención del grado de Maestría en Derecho. El objetivo es presentar una propuesta de reforma al Art. 102 Constitucional para que se cree una Fiscalía realmente autónoma del Ejecutivo y transformar la actual Comisión Nacional de Derechos Humanos en una Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos dependiente de una Fiscalía general autónoma. La presento a manera de iniciativa en forma presentada por el grupo mayoritario (de manera ficticia) de la Cámara de Senadores. Creo con firmeza que si se quiere avanzar en una cultura en la que impere la observancia de los Derechos Humanos, la labor de una procuración de justicia independiente es fundamental. Actualmente tanto la Fiscalía General como las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos presentan muchas deficiencias en su desempeño. Sostengo que un nuevo paradigma en la estructura de procuración de justicia en estos Derechos, a ejemplo de lo que sucede en otros países, contribuiría a dar un gran avance en el respeto de los Derechos Humanos de todos los habitantes en el territorio nacional, especialmente de los más marginados.

En la propuesta de iniciativa de ley a continuación se presentan todos los elementos a tomar en cuenta para justificar y sostener la viabilidad de la misma: I. Exposición de motivos con los siguientes apartados: introducción, los Derechos Humanos en México, competencia constitucional y alcance para legislar sobre estructuras que salvaguarden los Derechos Humanos, derecho comparado, descripción del proyecto; II. Texto propuesto del nuevo Artículo 102 Constitucional.

### **INICIATIVA DE REFORMA AL ART 102 CONSTITUCIONAL**

**SENADORES XX**

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL FORTALECIENDO LA AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LA TRANSFORMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN FISCALÍA ESPECIALIZADA EN TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CREACIÓN DE LA NUEVA FIGURA DEL FISCAL ESPECIALIZADO EN TODOS LOS DERECHOS HUMANOS.**

Quienes suscribimos, (nombres) 25 senadores del Grupo Parlamentario de Morena; (nombres) 20 senadores del Grupo Parlamentario del PAN; (nombres) 15 senadores del Grupo Parlamentario del Partido Verde; (nombres) 15 senadores del Grupo Parlamentario del PRI; (nombres) 11 senadores del Grupo Parlamentario del PRD e independientes, en nuestro carácter de Senadores de la República a la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 116, 121, 122 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la distinguida consideración de quienes integran esta H. Asamblea la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO DE REFORMA AL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CON EL QUE SE FORTALECE LA AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SE TRANSFORMA LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN FISCALÍA ESPECIALIZADA EN TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y SE CREA LA NUEVA FIGURA DEL FISCAL ESPECIALIZADO EN TODOS LOS DERECHOS HUMANOS A MANERA DE UN OMBUDSMAN**

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. INTRODUCCIÓN.**

Con la reforma constitucional del 10 de junio del 2011, México comienza una nueva etapa en su vida constitucional. El derecho mexicano ya reconoce Derechos Humanos. La Constitución otorga a los tratados internacionales de los que México sea parte, el mismo rango constitucional.

En el texto del artículo primero se establece que el Estado Mexicano dará las garantías para la protección de estos Derechos mismos que no podrán ni suspenderse ni restringirse salvo en los casos y condiciones que la misma Constitución establece.

A 12 años de esta reforma el camino para garantizar todos los Derechos Humanos reconocidos en esta reforma es enorme. En la actualidad varios de estos Derechos no están debidamente tutelados, garantizados, regulados en las legislaciones secundarias federales ni en las locales

Actualmente las funciones de protección, observancia, promoción, estudio, divulgación, se encuentran divididas entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos y la actual Fiscalía Especializada en Derechos Humanos sólo en el ámbito de asuntos investigados en la Fiscalía General. Esta multiplicidad de autoridades en la aplicación de estos Derechos se considera una de las causas de que no se les aplique con toda la eficacia debida.

La Fiscalía Especializada en Derechos Humanos contemplada en la reciente Ley de la Fiscalía General de la República del 20 de mayo del 2021<sup>128</sup>, siendo un avance en el ánimo de salvaguardar mejor estos Derechos fundamentales, ciñe su ámbito de competencia, según el art. 13, frac. VI, “la investigación y persecución de los delitos del orden federal previstos en: la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; y de conocer de los delitos cometidos contra algún periodista, persona o instalación que dolosamente afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o a la libertad de expresión; de delitos derivados de asuntos de violaciones o violaciones graves a derechos humanos denunciados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de los delitos del orden federal en los que el sujeto pasivo o activo del mismo sea una persona migrante y, en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social, la cual deberá ejercerse obligatoriamente cuando exista una declaración de violaciones graves a derechos humanos; de los delitos del orden federal en los que se encuentren involucradas personas de algún pueblo o comunidad indígena y, en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social; así como de intervenir con las unidades administrativas de la Institución en el trámite y seguimiento de las Quejas, Conciliaciones y Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, brindar atención a las víctimas u ofendidos del delito y facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos por ésta, en el ámbito de competencia de la Fiscalía General, promoviendo acciones de coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales”. Esto significa que no atiende ni la totalidad de los Derechos Humanos ni al universo de los gobernados.

Las mismas comisiones nacional y estatales de Derechos Humanos ciñen su ámbito de actuación a algunos Derechos Humanos y no a la totalidad de los mismos.

En la lucha jurídica por salvaguardar los Derechos fundamentales en México, un gran triunfo fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 28 de enero de 1992 con la reforma al art. 102 Constitucional y su nuevo apartado B. Se elevaba a rango constitucional esta Comisión creada por decreto presidencial el 6 de junio de 1990. Esfuerzo ingente y loable el requerido para llegar a tan grande logro. La reforma constitucional del 10 de junio del 2011, siendo la corona y culmen de este gran esfuerzo, cambia el paradigma que dio origen a la creación de dicha Comisión. Ahora los Derechos Humanos ya son norma suprema del ordenamiento jurídico mexicano.

El ser de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992<sup>129</sup> establece en su art. 2 que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Desde su creación hasta la fecha, dicha Comisión, con las mejores intenciones en su funcionamiento, muestra muchas deficiencias en el mismo: no se atiende la totalidad de los Derechos Humanos, las recomendaciones que ha emitido se circunscriben a unos cuantos de

---

<sup>128</sup>Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), Cámara de Diputados. Última Consulta en internet: 31/07/23: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>

<sup>129</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, última consulta en internet: 12/11/21 [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Ley\\_CNDH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Ley_CNDH.pdf)

ellos; su proceso de estudio de los casos, dista mucho de un funcionamiento como verdadero tribunal; sus recomendaciones son eso, recomendaciones, lo que provoca que los servidores públicos que las reciben no les den la importancia suficiente lo que limita su eficacia normativa. Las recomendaciones no vinculantes están inspiradas en sistemas con regímenes parlamentarios en donde, sea el Ombudsman que el gobierno dependen jerárquicamente del Parlamento. En México, con un régimen de carácter presidencialista, estas recomendaciones no tienen la fuerza para salvaguardar con eficacia los Derechos Humanos.

Al no ser un órgano estrictamente jurisdiccional, la Comisión Nacional, presenta graves deficiencias en sus procedimientos como impartidor de justicia o como procurador de la misma. Ser que no queda claro en su misma ley orgánica.

La génesis de esta Comisión está en su dependencia de la Secretaría de Gobernación al proceder de la Dirección de Derechos Humanos creada el 13 de febrero de 1989 al interno de esta Secretaría. Digamos que tiene “genes” administrativos que no le permitirán nunca llegar a ser un verdadero órgano jurisdiccional encargado de la observancia de los Derechos más importantes de nuestra Constitución.

Por otro lado, el espíritu autónomo de la actual Fiscalía General de la República, si bien es cierto que, contemplado en la ley, implicará un arduo camino para ser realidad, hace innecesaria la existencia de una Comisión Nacional, organismo autónomo desde la reforma del art. 102 del 13 de septiembre de 1999; las funciones del consejo consultivo de la CNDH pueden perfectamente pasar al consejo de participación ciudadana contemplado en la nueva Ley de la Fiscalía General de la República. Ambas características contenidas en esta nueva ley, su independencia del poder ejecutivo y la existencia de un consejo consultivo ciudadano, es uno de los objetivos que debe cumplir la función de procuración de justicia para poder garantizar un Estado de Derecho en el país.

Una Fiscalía independiente, como está prevista en la nueva ley cambia por completo el ser de dependencia subordinada al ejecutivo de las anteriores procuradurías. Para dejarlo más claro, en la presente propuesta se quitará cualquier intervención del Ejecutivo en el nombramiento, tanto del Fiscal General como del Fiscal encargado de la Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos, para la elección y nombramiento de ambos se propondrá un esquema parecido al indicado en el artículo 96 original de la Constitución de 1917 para el nombramiento de Ministros de la Suprema Corte<sup>130</sup>.

## II. LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, texto original. Art. 96 *Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva. Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.* Última consulta en internet: 12/12/21

[https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion\\_1917\\_Facsimilar](https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_1917_Facsimilar)

<sup>131</sup> Informe de actividades de la CNDH 2020, p.49-51, última consulta en internet: 12/11/21

[http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2020/IA\\_2020.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2020/IA_2020.pdf)

- Quejas ante la CNDH: 117,344. Se incluyen Escritos de Queja, Documentos de autoridad, Documentos de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, Documentos de Transparencia. De éstos se integraron 9742 expedientes concluidos
- Servicios de representación atendidos por la Defensoría Pública del Poder Judicial en materia penal: 58,759
- Asesorías jurídicas por parte de la Asesoría Jurídica del Poder Judicial: 35,028<sup>132</sup>
- Por cada 10 amparos que se solicitan, se desechan 7.

Este informe indica la necesidad de que la procuración de justicia en materia de Derechos Humanos tiene que eficientizar su gestión. Tanto las Comisiones de Derechos Humanos como la defensoría pública del Poder Judicial requieren de una instancia que coadyuve a preparar mejor los casos para que prosperen y lleguen a buen término.

### **III. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y ALCANCE PARA LEGISLAR SOBRE ESTRUCTURAS QUE SALVAGUARDEN LOS DERECHOS HUMANOS**

El 29 de enero del 2021 la Comisión Interamericana de DDHH aprueba el Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos<sup>133</sup>. En su artículo 29 establece: *en la obligación que asume el Estado de organizar todo el aparato del poder público para garantizar el pleno y efectivo goce y ejercicio de los Derechos reconocidos en los instrumentos interamericanos una vez que entran en vigor para el Estado parte. Ello es independiente del sistema de jerarquías normativas previsto en las constituciones y las leyes locales. En otras palabras, el Estado debe promover las condiciones efectivas que permitan el goce y ejercicio de los Derechos consagrados en los instrumentos interamericanos y no pueden invocar disposiciones de derecho interno para no cumplir con las obligaciones asumidas.*

Por lo anterior México debe adecuar su sistema de procuración e impartición de justicia en materia de Derechos Humanos a estándares internacionales de mayor eficiencia.

### **IV. DERECHO COMPARADO**

- Estados Unidos de Norteamérica. El 2 de mayo del 2018 la Fiscalía General de los Estados Unidos de Norteamérica actualiza su organización interna quedando la División de Derechos Humanos (*Civil Rights Division*) bajo la autoridad del Fiscal General Asociado (*Associate Attorney General*) que depende directamente del Fiscal General. Sus funciones son las de hacer cumplir la Ley de Derechos Humanos (*Civil Rights Act*) de 1957
- Dinamarca. Existe un Ministerio de Justicia que dirige un Consejo, del cual dependen todos los tribunales existentes actualmente: los judicializados, administrativos, electorales, laborales, etc.

<sup>132</sup> Informe de actividades del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia 2020, p. 28-29, última consulta en internet: 12/11/21

[https://www.cjf.gob.mx/resources/InformeAnual/2020/Informe\\_Completo\\_PJF2020\\_MP\\_Arturo\\_Zaldivar.pdf](https://www.cjf.gob.mx/resources/InformeAnual/2020/Informe_Completo_PJF2020_MP_Arturo_Zaldivar.pdf)

<sup>133</sup> Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos, Comisión interamericana de Derechos Humanos, última consulta internet: 12/11/21

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioobligacionesEstados-es.pdf>

Es el responsable del sistema judicial general, incluida la policía, la Fiscalía (como órgano público autónomo), las cárceles y el servicio de libertad condicional

## V. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

### a) Naturaleza:

Se propone una reforma Constitucional de gran calado al proponer un cambio de paradigma en el operador jurídico de una Fiscalía para que desarrolle la sensibilidad de proteger los Derechos Humanos de todos los gobernados y del visitador y funcionario de las Comisiones Nacionales y Estatales de Derechos Humanos de hacer recomendaciones a procurar con eficacia la justicia en materia de Derechos Humanos.

### b) Objeto:

b.1 Asegurar el ejercicio de la Fiscalía de la República como órgano público autónomo

b.2 Transformar la CNDH en un organismo autónomo de procuración de justicia.

b.3 Desarrollar nuevos modelos mentales en los operadores jurídicos de las Fiscalías como observantes, garantes y procuradores de todos Derechos Humanos de todos los gobernados

### c) Estructura

La reforma propone mantener la misma estructura del artículo 102:

-Organismo público autónomo

-El Consejo de la Fiscalía General de la República, su elección y sus facultades.

-El Fiscal General de la República, su elección, requisitos, funciones.

-El Consejo de la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, su elección y sus facultades.

-El Fiscal Especializado en Derechos Humanos, su elección, requisitos y funciones

### d) Enfoques

La Reforma propuesta se construye con pleno respeto a los Derechos Humanos, con enfoque de género, de multiculturalidad y de desarrollo sostenible, incide directamente en el derecho humano de acceso a la justicia, (tutela efectiva), tal como se refiere expresamente en el objeto de la Reforma, aunado a que en el texto normativo se incluyen métodos de elección de consejeros y fiscales que aseguren su autonomía de gestión de cualquier poder político promoviendo así la cultura de la legalidad, observancia de los todos los Derechos Humanos reconocidos en nuestra Constitución, de combate a la corrupción y a la impunidad, de una cultura de paz.

### e) Principios que rigen la procuración de justicia en México:

Autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los Derechos Humanos, interculturalidad, perspectiva de protección integral de los Derechos de la niñez y adolescencia, debida diligencia, lealtad, imparcialidad, especialidad y perspectiva de género

### f) El fiscal General. Requisitos. Método de elección. Funciones

Requisitos: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos cuarenta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso; haber aprobado los exámenes de oposición para ser Magistrado del Poder Judicial.

Sus funciones son, en representación de los intereses de la sociedad: la investigación y la persecución de los delitos del orden federal y los de su competencia ante los tribunales, la preparación y el ejercicio de la acción de extinción de dominio, la intervención en todos los asuntos que correspondan a sus funciones constitucionales, así como promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de la persona imputada, de la víctima o de la persona ofendida durante el desarrollo del procedimiento penal, establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en el Código Nacional, la presente Ley, y las demás disposiciones legales aplicables.

Método de elección: será elegido por las dos terceras partes del Consejo de Gobierno de la Fiscalía General de la República. El Consejo de Gobierno de la Fiscalía General será el órgano superior de gobierno de la Fiscalía General, constará de 13 miembros que deberán cumplir los requisitos que se establecen para el Fiscal General. La Cámara de Senadores en funciones de colegio electoral elegirá los miembros del Consejo de Gobierno de la Fiscalía General de la República siendo indispensable que concurran cuando menos las dos terceras partes del número total de senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva, uno por el Poder Judicial de la Federación, uno por la Cámara de Diputados. Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirán entre los candidatos que hubieren obtenido más votos. Los miembros del Consejo de Gobierno de la Fiscalía durarán en su encargo 9 años

- g) El fiscal especializado en todos los Derechos Humanos: Requisitos. Método de elección. Funciones

Requisitos: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos cuarenta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho con estudios de posgrado en Derechos Humanos; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso

#### **TEXTO PROPUESTO DEL NUEVO ART. 102**

Por las consideraciones antes expuestas, los suscritos ponemos a consideración de esta H. Asamblea la presente iniciativa con proyecto de **REFORMA DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

- ART. 102
- A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos cuarenta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso; haber aprobado el examen de oposición para ser Magistrado del Poder Judicial Federal.

- I. El Fiscal General será elegido por las dos terceras partes del Consejo de Gobierno de la Fiscalía General de la República. El Consejo de Gobierno de la Fiscalía General será el órgano superior de gobierno de la Fiscalía General, constará de 13 miembros que deberán cumplir los requisitos que se establecen para el Fiscal General. La Cámara de Senadores elegirá los miembros del Consejo de Gobierno de la Fiscalía General de la República siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva, uno por el Poder Judicial de la Federación, uno por la Cámara de Diputados. Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirán entre los candidatos que hubieren obtenido más votos. Los miembros del Consejo de Gobierno de la Fiscalía durarán en su encargo 9 años.
- II. El Fiscal General durará en su encargo 6 años, no renovables y será designado y removido conforme a lo siguiente: el Consejo de Gobierno de la Fiscalía en sesión solemne adhoc se reunirá para elegir de entre sus mismos miembros, mediante voto secreto, al Fiscal que durará en su encargo 6 años. Cada dos años con el mismo método se le ratificará o no en el cargo. De no ratificarse se elegirá de entre los miembros a un nuevo Fiscal. El Fiscal elegido será también el Presidente del Consejo de Gobierno de la Fiscalía.
- III. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución
- IV. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción de los miembros del Consejo de Gobierno de la Fiscalía General.
- IV. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley, por alguno de los miembros del Consejo de Gobierno de la Fiscalía.
- V. Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

#### B. La Fiscalía General contará con la Fiscalía Especializada en TODOS LOS DERECHOS HUMANOS

- I. La Fiscalía Especializada en los Derechos Humanos tendrá un Consejo integrado por nueve consejeros que serán elegidos conforme al método establecido en la fracción I del apartado A de este artículo, agregando dos candidatos por parte de las instituciones académicas, según procedimiento indicado en la Ley Orgánica. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.
- II. El Fiscal en Derechos Humanos, quien será también Presidente del Consejo, será elegido conforme a lo establecido por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes en Consejo de la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos. Durará en su encargo 6 años. El Consejo de la Fiscalía Especializada en sesión solemne adhoc se reunirá para elegir de entre sus

mismos miembros, mediante voto secreto, al Fiscal de Derechos Humanos. Cada dos años con el mismo método se le ratificará o no en el cargo. De no ratificarse se elegirá de entre los miembros a un nuevo Fiscal. El Fiscal elegido será también el Presidente del Consejo de la Fiscalía. La elección 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 Fiscal en 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.

- III. La Fiscalía de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las actuaciones, acuerdos u omisiones de las Fiscalías equivalentes en las entidades federativas. La Fiscalía Especializada en DDHH investigará hechos que constituyan violaciones graves de Derechos Humanos
- IV. Corresponde a la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos la persecución, ante los tribunales e instancias correspondientes, de todas las violaciones a los DDHH del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como violaciones a los DDHH; procurará que los juicios federales en materia de DDHH se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine para reparar los daños causados por estas violaciones.
- C. Además la Fiscalía General contará con Fiscalías Especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

SERÁ NECESARIO PRESENTAR LA PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY REGLAMENTARIA CORRESPONDIENTE:

Reforma a la Ley de la Fiscalía General de la República publicada el 5 de mayo del 2021. En la que se incluyen todas las atribuciones que tenía la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 29 de junio de 1992 ahora otorgadas a la nueva Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos.

### **3.2.2 Análisis de Racionalidad de esta iniciativa**

**Para este análisis se sigue el modelo de Manuel Atienza<sup>134</sup>.**

#### **1 Análisis Interno: Niveles de racionalidad legislativa.**

---

<sup>134</sup> GALLEGOS MORENO, Martha, *Elaboración de Leyes*, Poder Legislativo LXI Legislatura, Zacatecas 2013-2016, pp. 105-121

## **A. Racionalidad lingüística (R1)**

Edictores-Destinatarios: La iniciativa la presenta un grupo mayoritario de senadores y está dirigida a todos los legisladores federales (diputados y senadores) que tendrán que aprobar esta ley.

Fines: Se presenta con claridad y precisión. Siendo una iniciativa de ley para un asunto tan concreto, considero que cumple el fin.

Valores: Comunica con claridad la intención de esta ley: Reforzar la autonomía de una Fiscalía que debe ser realmente autónoma; hacer más eficaz la procuración de justicia en Derechos Humanos transformando la CNDH en una Fiscalía Especializada.

Disciplinas técnicas: Se utiliza un lenguaje correcto y claro.

## **B. Racionalidad jurídico-formal (R2)**

Edictores-Destinatarios: El órgano al que se dirige esta iniciativa de ley es a la honorable asamblea del Senado de la República y posteriormente a la de la Cámara de Diputados para que ratifiquen lo aprobado por los senadores.

Fines: La iniciativa se presenta en cumplimiento del exhorto que hace la CIDH del 29 de enero del 2021 con el que informa la aprobación del Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos. En su artículo 29 establece:

*en la obligación que asume el Estado de organizar todo el aparato del poder público para garantizar el pleno y efectivo goce y ejercicio de los Derechos reconocidos en los instrumentos interamericanos una vez que entran en vigor para el Estado parte. Ello es independiente del sistema de jerarquías normativas previsto en las constituciones y las leyes locales. En otras palabras, el Estado debe promover las condiciones efectivas que permitan el goce y ejercicio de los Derechos consagrados en los instrumentos interamericanos y no pueden invocar disposiciones de derecho interno para no cumplir con las obligaciones asumidas*

## Valores<sup>135</sup>:

- Legalidad, se considera un artículo que promoverá el cumplimiento cabal de las funciones de los Fiscales contenidos en la ley sin injerencias del Ejecutivo Federal
- Unidad: Unificará las funciones de promoción, salvaguarda y defensa de los Derechos Humanos con la de procuración de justicia. Esto redundará en una mayor facilidad de exigencia de sus Derechos por parte del gobernado
- Compromiso: Se dan más garantías de compromiso con el Estado de Derecho por parte de los fiscales si cuenta con un consejo de gobierno que lo dirige y al cual debe rendirle cuentas periódicas.
- Protección Social: Una Fiscalía General da más garantías de protección social de todos los Derechos Humanos que una Comisión Nacional que ha mostrado tener muy buenas intenciones pero muy poca eficacia.
- Eficiencia: En la procuración de justicia hay más elementos para asegurar la eficacia de la ley que en Comisiones. Por otro lado, siendo un gobierno colegiado da más confianza a los ciudadanos de lucha contra la impunidad.
- Derechos Humanos: Una Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos favorecerá modelos mentales de los operadores jurídicos que aseguren mejor la observancia de todos los Derechos Humanos de todas las autoridades del Estado Mexicano.

## Disciplinas técnicas:

- Lógica jurídica, se considera que la iniciativa responde a una lógica jurídica en la que se involucra a toda la federación en la procuración de justicia del país. Es coherente con la preminencia que da la Constitución a los Derechos Humanos en sus primeros capítulos.
- Técnica legislativa formal. Queda claramente establecido a quiénes se dirigen las normas; hay una sistematicidad, plenitud y coherencia en la propuesta; se ha utilizado la ciencia política, la sociología, la psicología social.

---

<sup>135</sup> Misión, Visión y Valores de la Procuraduría de Justicia. CDMX, 2015. Última consulta en internet: 16 de noviembre del 2021, <http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/15/2015/01.-%20Mision%20Vision%20Valores.pdf>

- Derecho comparado. Se ha recurrido a modelos similares que funcionan en Estados Unidos de Norteamérica y en la Comunidad Europea.

### **C. Racionalidad pragmática (R3)**

Editores-Destinatarios: La iniciativa propuesta tendrá enormes reticencias institucionales por la historia que tienen las Fiscalías de ser las principales instancias violadoras de Derechos Humanos; por la historia de dependencia del Poder Ejecutivo quien, con dificultad, “soltará” este control. Pero se presenta muy viable si se logra la voluntad política. El sentir popular lo respalda. El costo-beneficio es viable, no implica un crecimiento del presupuesto al trasladarse la partida presupuestal asignada a la CNDH a la nueva Fiscalía Especializada.

Fines: Cumplir un derecho consagrado en la Constitución: que todas las personas gocen de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Para esto el Estado requiere de una institución autónoma que procure la justicia de todas las personas en todos sus Derechos.

Valores: Se busca que la procuración de justicia tenga una estructura que dé garantías de mayor eficacia e imparcialidad asegurando los valores de Autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los Derechos Humanos, interculturalidad, perspectiva de protección integral de los Derechos de la niñez y adolescencia, debida diligencia, lealtad, imparcialidad, especialidad y perspectiva de género

Disciplinas técnicas: Ciencia política, sociología jurídica, lingüística, técnica legislativa sustancial, economía.

### **D. Racionalidad Teleológica (R4)**

Editores-Destinatarios: Toda la nación

Fines: El que las y los ciudadanos, así como todos los habitantes y transeúntes en el Territorio Nacional, puedan contar con una instancia que asegure la salvaguarda de sus Derechos, especialmente los Derechos Humanos que el mismo gobierno pueda estarles violando.

Valores: Imparcialidad, cero impunidad.

Disciplinas técnicas: Sociología de la organización, psicología del poder y criminal.

### **E. Racionalidad ética (R5)**

Edictores-Destinatarios: La autoridad que manda la iniciativa es la legitimada por la ciudadanía para hacerlo.

Fines: Se cumplen los fines de procuración de justicia de manera que nadie pueda ser privado de su libertad, propiedades, posesiones o Derechos sino mediante juicio seguido en el que se cumplan todas las formalidades esenciales del procedimiento.

Valores: El gran valor es la procuración de justicia y la salva guarda de todos los Derechos Humanos. La conducta de los operadores de la procuración de justicia en Derechos Humanos debe buscar en todo momento la salvaguarda y el respeto de los mismos.

Disciplinas técnicas: Filosofía del derecho, moral, sociología jurídica.

## **2. Análisis externo de la propuesta.**

### **A. Fase prelegislativa**

- Problema social: No hay confianza en la imparcialidad de la institución encargada de procuración de justicia y tampoco en la eficacia en la encargada de velar por la salvaguarda de los Derechos Humanos.

- Fin: se considera que la iniciativa cumple el fin que se persigue, favorecer una cultura en donde imperen los Derechos Humanos a través de instituciones que los salvaguardan eficazmente.

- Conocimientos y técnicas: como se ha mencionado en los niveles de racionalidad, la iniciativa cumple con los conocimientos objetivos disponibles, criterios y reglas de argumentación que la hacen viable para ser legislada.

- Se propone un precabildeo personal para lograr el consenso de la mayoría absoluta de la cámara.

### **B. Fase legislativa**

Se tendrán que realizar en esta fase el control de la legalidad en el proceso legislativo para llevar la iniciativa a buen término; *check list*; técnicas de implementación; técnicas reticulares; análisis costes-beneficios; técnicas de redacción de documentos; dogmática y teoría del derecho, economía.

### C. Fase poslegislativa

Para la entrada en vigor de la ley se establecerán los artículos transitorios que faciliten en tiempo y forma la transición hacia un nuevo paradigma de procuración de justicia en Derechos Humanos, el de una CNDH a una Fiscalía Especializada. Esto requerirá tiempo, logística y mucha coordinación entre la Fiscalía General y la CNDH. Se establecerán los medios para informar a la sociedad sobre las implicaciones de la reforma, la adecuación en planes de estudio y de capacitación, la implantación en todas las agencias del Ministerio Público en el territorio nacional.

## **3. Análisis desde el Constructivismo Jurídico**

Desde el punto de vista del constructivismo jurídico esta propuesta es viable. Las preguntas sobre su viabilidad se pueden responder pues el derecho denota un sistema complejo constituido por:

A) Conjunto de insumos jurídico cognitivos (leyes, decretos, tesis jurisprudenciales, teorías dogmáticas, teorías generales del derecho, etcétera).

B) Las reglas de procesamiento de los insumos referidos en "A)" por parte de los juristas<sup>12</sup> (reglas de interpretación, metodología para realizar reconstrucciones normativas, etcétera).

C) Los productos cognitivos de los juristas, resultantes del procesamiento referido en "B)" (arborescencias semánticas, mapas mentales, reconstrucciones normativas, imágenes mentales de hechos y actos jurídicos, etcétera).

D) Las conductas realizadas por los juristas a partir de los productos cognitivos referidos en "C)", incluyendo a las comunicativas.

E) Los insumos jurídicos, reglas de procesamiento de información, representaciones sociales y conductas efectuadas por la sociedad civil a partir de dichas representaciones.

F) La incidencia de las conductas de los juristas y sociedad civil en los procesos de construcción social de la realidad<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> CÁCERES NIETO, Enrique, *Hacia un modelo de Institución Nacional para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos del Siglo XXI*, Comisión Nacional de Derecho Humanos, México, 2007, p. 19

Así, tomando D, E y F anteriores, todas estas preguntas tienen respuesta. Y más allá de estas respuestas, se puede construir una propuesta que incida en las conductas realizadas por los juristas inducidos por productos cognitivos correctos con un constructo normativo adecuado. Esto es, si se comienza con fortalecer la autonomía de la Fiscalía prevista en el Artículo 102. Hoy, su dependencia del ejecutivo hace imposible la viabilidad de una procuración de justicia con los valores previstos en su ley art. 4<sup>137</sup>, a saber, autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los Derechos Humanos, interculturalidad, perspectiva de protección integral de los Derechos de la niñez y adolescencia, debida diligencia, lealtad, imparcialidad, especialidad y perspectiva de género

De esta manera utilizando los dominios del constructivismo jurídico de Enrique Cáceres se puede revisar esta propuesta de reforma al Art. 102 constitucional y elaborar las modificaciones las Leyes de las Fiscalías correspondientes. Estos dominios son: el constructivismo jurídico metajurisprudencial, el constructivismo jurídico cognoscitivo, el constructivismo jurídico, el constructivismo jurídico pedagógico, el constructivismo jurídico sociorrepresentacional y el constructivismo jurídico institucional<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> Ley de la Fiscalía General de la República, última consulta en internet: 31/08/23  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR_200521.pdf)

<sup>138</sup> CÁCERES...Op.cit. p. 21

## CONCLUSIONES

1ª Actualmente las funciones de protección, observancia, promoción, estudio, divulgación, en materia de Derechos Humanos se encuentran divididas entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos y la actual Fiscalía Especializada en Derechos Humanos sólo en el ámbito de asuntos investigados en la Fiscalía General. Esta multiplicidad de autoridades en la aplicación de estos Derechos se considera una de las causas de que no se les aplique con toda la eficacia debida. La transformación de las Comisiones en Fiscalías que concentren estas funciones asegurará de mejor manera su eficacia.

2ª Las Fiscalías, comenzando con la General de la República, gozan de enorme descrédito por parte de la población. La causa principal es su dependencia del Ejecutivo sea federal o estatal que vicia su desempeño. Es necesario crear un nuevo mecanismo de gobierno de estas Fiscalías si se quiere que sean instancias reales de procuración de justicia. Se proponen consejos de gobierno cuyo mecanismo de elección de sus miembros prevea la participación de todos los Estados de la República y de instancias ciudadanas. Los miembros de estos consejos de gobierno deben contar con los conocimientos y la capacitación de un Magistrado del Poder Judicial si se quiere tener el mismo nivel tanto en la procuración como en la administración de justicia. Operadores jurídicos de las Fiscalías sin la cualificación adecuada seguirán sin garantizar procesos exitosos.

3ª La reforma constitucional del 10 de junio del 2011, es la corona y culmen del gran esfuerzo por crear una cultura de observancia de los Derechos Humanos comenzada por la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1992. Pero, al mismo tiempo, cambia el paradigma que dio origen a la creación de dicha Comisión. Ahora los Derechos Humanos ya son norma suprema del ordenamiento jurídico mexicano y su observancia debe ser procurada por las estructuras más eficaces posibles. Se considera que éstas son las Fiscalías. Las

recomendaciones deben dar paso a directivas y a acciones jurisdiccionales con carácter coercitivo de ser necesario.

4ª La propuesta de reforma al Art. 102 presentada, cumple estos objetivos y con voluntad política es viable y contribuye a afianzar el Estado de Derecho en México.

5ª La Defensoría Nacional del Pueblo recientemente presentada por la CNDH justifica plenamente la creación de una Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos. Esta propuesta hace ver con claridad que la CNDH es obsoleta ya. Pero más que crear una CNDH reformada comprueba la necesidad de crear un órgano procurador de todos los Derechos Humanos como se propone en este trabajo. Una defensoría del pueblo realmente eficaz.

6ª Dinamarca ocupa el lugar número uno en el mundo en el cumplimiento de los estándares de Derechos Humanos solicitados por la ONU para los países miembros. Los mecanismos experimentados en Dinamarca con tanto éxito se sugiere sean implementados en México. Una Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos sería el órgano más eficaz para lograrlo. Se propone revisar la Ley de la Fiscalía General de la República y su ley orgánica para agregar todos estos mecanismos. Sólo así se podrá avanzar en una cultura de respeto y observancia a los Derechos Humanos.

7ª El sistema de la Comisión Nacional de Derechos Humanos está inspirado en sistemas europeos con regímenes parlamentarios en donde las recomendaciones del Ombudsman tienen un gran peso por depender éste, en última instancia, del Parlamento quien, a su vez, es quien también conforma el gobierno en funciones. De esta manera sin ser vinculantes para el ejecutivo de manera formal, lo son en la práctica por esa dependencia estructural del gobierno del Parlamento. En un sistema como el nuestro en donde el Ejecutivo recae sobre una persona, totalmente independiente del Legislativo, una recomendación de la CNDH no tiene fuerza. Históricamente el “Ombudsman” mexicano tiene una gran dependencia del ejecutivo lo que limita enormemente su eficacia jurídica. No digamos del Fiscal General quien, históricamente, se ha desempeñado como un subordinado del Presidente. Hablar de justicia en materia de

Derechos Humanos en México, por este motivo, es falso, no se ha logrado. La propuesta de este trabajo busca corregir el rumbo.

8ª Este nuevo sistema de protección de los Derechos Humanos en México no implica un costo inviable para el Estado. Al contrario, con el mismo costo actual, se garantizarán mejor los Derechos Humanos en el país. El presupuesto asignado a la CNDH se trasladará a la nueva Fiscalía Especializada en los Derechos Humanos. Las agencias de ministerios públicos contarán con espacios adecuados para los operadores de las Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos. Los ahorros en renta por espacios de la CNDH a nivel nacional se utilizarán en capacitación y en el pago de los miembros del nuevo Consejo de Gobierno de la Fiscalía General de la República.

9ª Si nuestra Carta Magna ha recogido esquemas en sus formas de Estado y de Gobierno inspiradas en el vecino del norte como el federalismo, el sistema Legislativo Bicameral, un Poder Judicial encabezado por una Suprema Corte de Justicia, ¿por qué no pensar también en una Fiscalía Especializada en los Derechos Humanos a la manera del *Human Rights Attorney* dependiente del *General Attorney* de allá?

10ª La principal medida para combatir la impunidad en México, gran flagelo del Estado de Derecho en México, es la de contar con Fiscalías, general y estatales, autónomas con estructuras de funcionamiento eficaces, dirigidas colegialmente y con operadores jurídicos debidamente capacitados como observantes y maestros en Derechos Humanos.

11ª Si queremos operadores jurídicos en los Ministerios Públicos que realmente procuren justicia y sean maestros y observantes de DDHH, necesitamos cambiar las estructuras de gobierno a la que están sujetos. Este cambio romperá la “camisa de fuerza” que hoy les impide ser lo que ellos mismos sueñan con ser: auténticos procuradores de justicia, hacedores del Estado de Derecho y defensores de la democracia y los Derechos Humanos en México.

12ª La procuración de justicia en Derechos Humanos de 3ª y 4ª Generación no se están procurando eficazmente en México. Su complejidad es creciente. Una Fiscalía Especializada en todos los Derechos Humanos, atendería de una manera más eficaz las denuncias que

actualmente no se presentan por desconocer el entramado jurídico tan complejo existente en este momento para ejercer estos derechos.

13<sup>a</sup> *La paz será obra de la justicia; y el fruto de la justicia, el reposo y la seguridad para siempre*<sup>139</sup>. México no tiene paz. 88 muertos al día por el crimen organizado; 175,000 contratados por los carteles; territorios controlados por economías criminales; impunidad generalizada, etc. nos tienen sin paz. La presente propuesta pretende mejorar la justicia componiendo el sistema de procuración de la misma que se encuentra descompuesto. Si hay justicia, habrá paz.

---

<sup>139</sup> Isaías, 32,17



## **PROPUESTAS**

Se propone modificar:

- 1.- El Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- El Artículo 76, fracc. XIII Sobre el nombramiento del Fiscal, ahora de los miembros del Consejo de Gobierno de la Fiscalía General de la República
- 3.- Las Constituciones de los Estados para agregar la facultad de proponer el candidato del Estado al Consejo de Gobierno de la Fiscalía General de la República y al candidato del Estado al Consejo de la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos.
- 4.- La ley de la Fiscalía General de la República

# APÉNDICES

## APÉNDICE 1

### Resultados de Encuesta a Ciudadanos

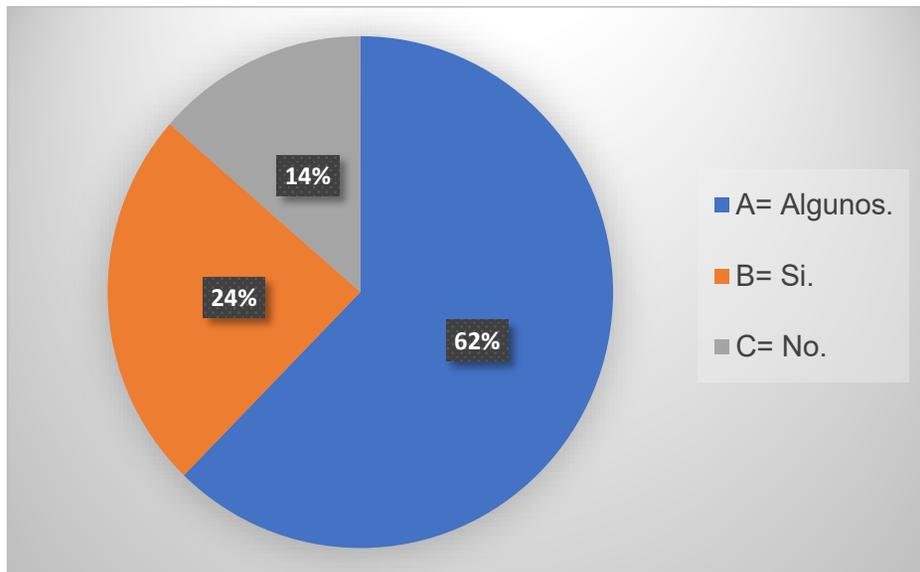
**Pregunta 1:** ¿Conoces todos tus Derechos Humanos protegidos por la ley?

**Contestaron:** 1,000 personas

**A=** Algunos. (623)

**B=** Si. (241)

**C=** No. (136)



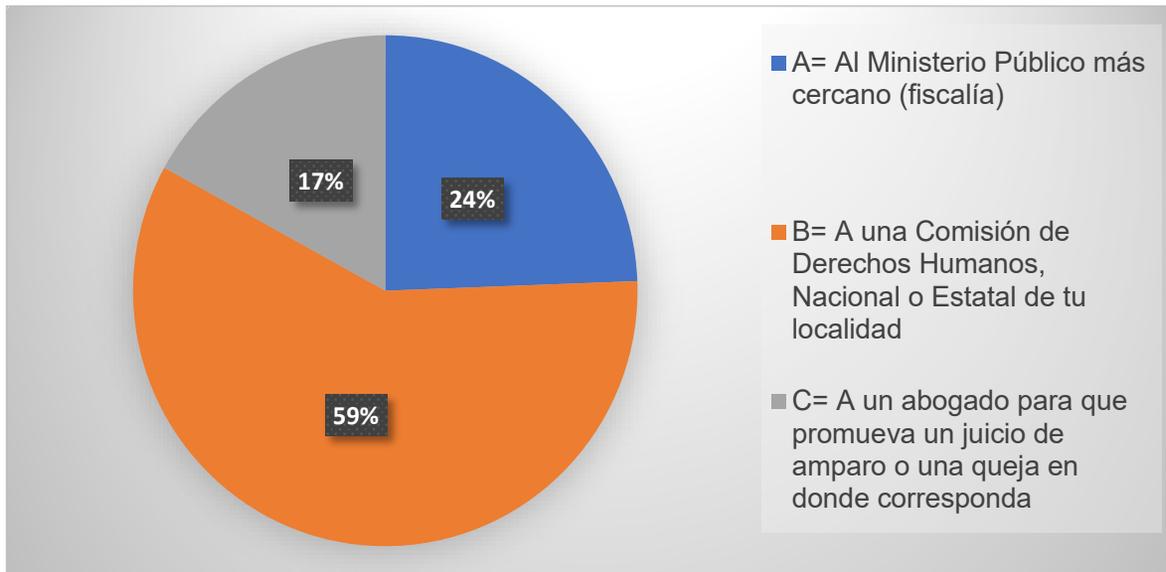
**Pregunta 2:** Si usted sufriera una violación de un Derecho Humano acudiría a:

**Contestaron:** 1,000 personas

**A=** Al Ministerio Público más cercano (Fiscalía). (244)

**B=** A una Comisión de Derechos Humanos, Nacional o Estatal de tu localidad. (586)

**C=** A un abogado para que promueva un juicio de amparo o una queja en donde corresponda. (170)

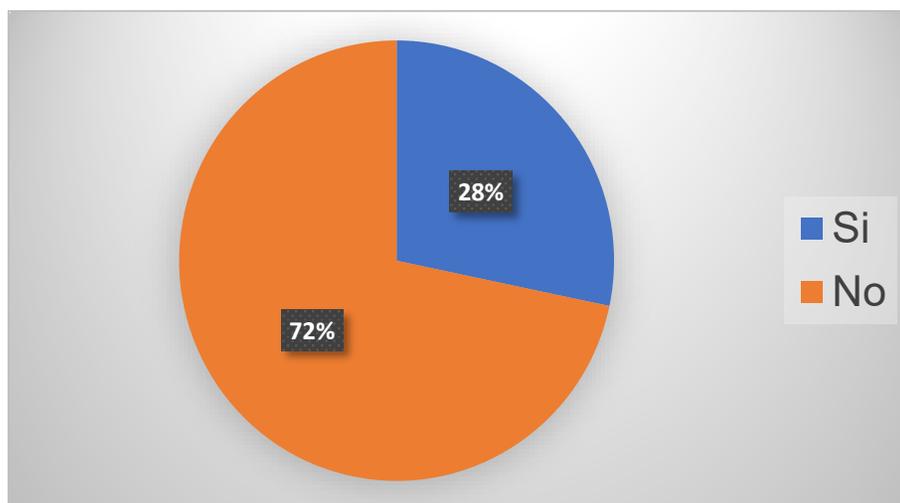


**Pregunta 3:** ¿Sabe dónde se encuentra la Comisión de Derechos Humanos de su localidad?

**Contestaron:** 1,000 personas

**Si** (283)

**No** (717)

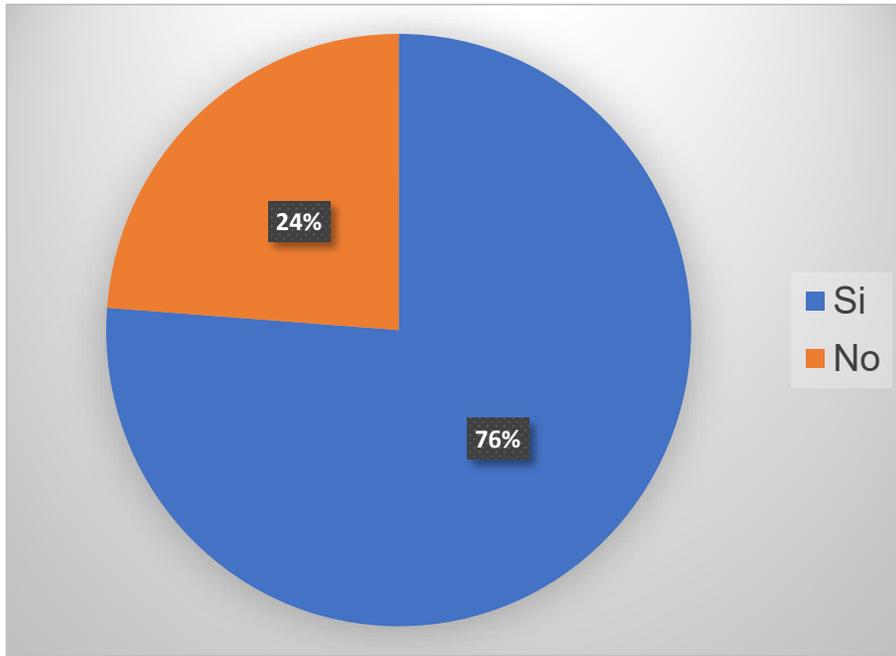


**Pregunta 4:** ¿Sabe dónde se encuentra el Ministerio Público de su localidad?

**Contestaron:** 1000 personas

**Si** (762)

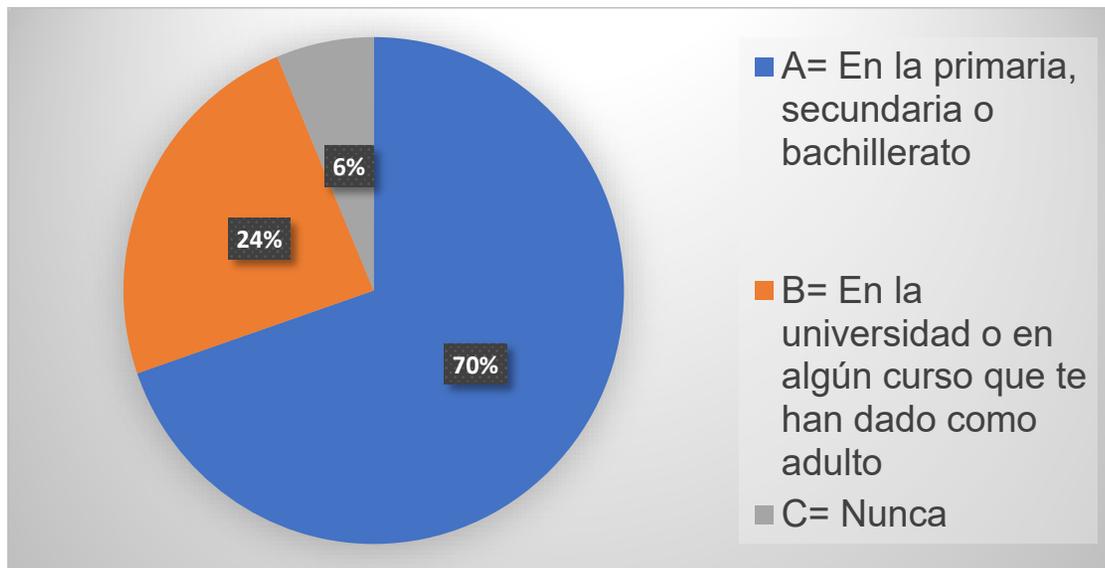
**No** (238)



**Pregunta 5:** En que etapa de tu vida ha estudiado qué son sus DDHH y cuáles son

**Contestaron:** 1000 personas

- |  |       |
|--|-------|
| <b>A=</b> En la primaria, secundaria o bachillerato                      | (697) |
| <b>B=</b> En la universidad o en algún curso que te han dado como adulto | (240) |
| <b>C=</b> Nunca  | (63)  |

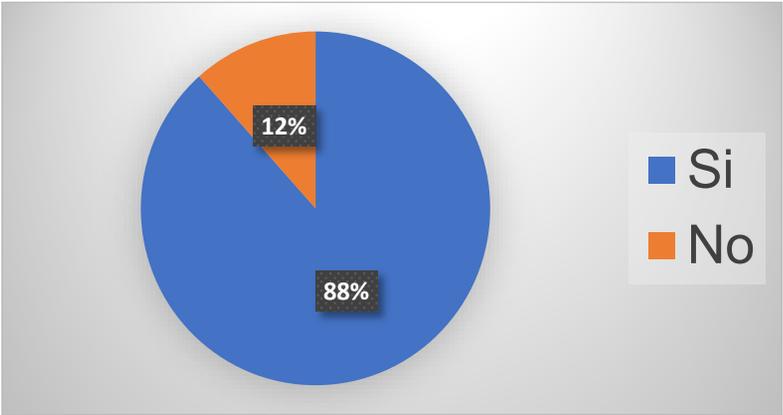


**Pregunta 6.1:** ¿Podría ud decir si los Derechos Humanos a continuación están contenidos en la Constitución de México?

**Contestaron:** 1000 personas

“Prohibición de la discriminación motivada por origen étnico, género, discapacidad, condición social o de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra contra la dignidad humana”.

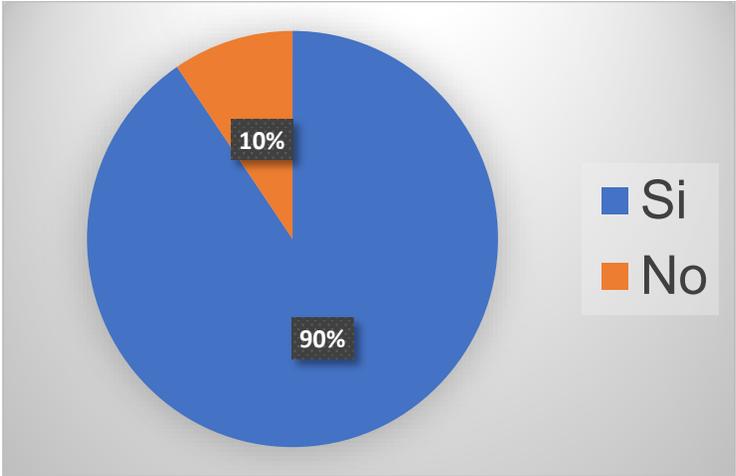
**Si** (884)  
**No** (116)



**Pregunta 6.2:** Prohibición de la esclavitud

**Contestaron:** 1000 personas

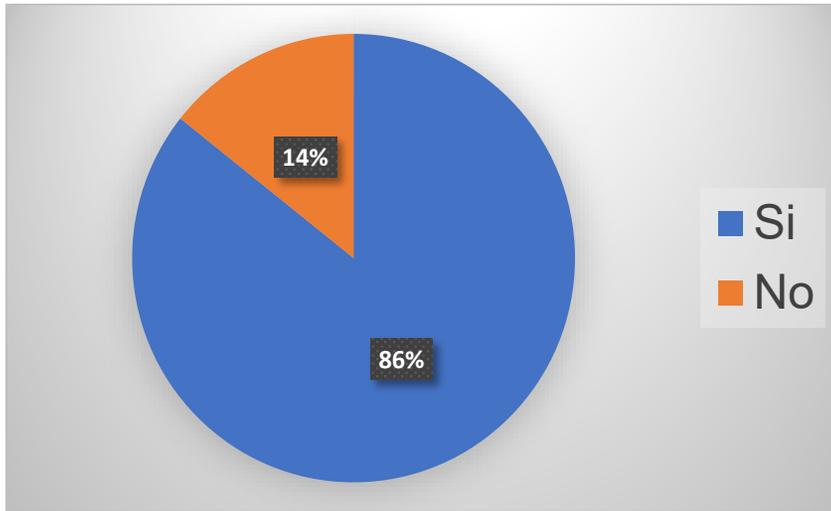
**Si** (905)  
**No** (95)



**Pregunta 6.3:** Libertad religiosa, de convicciones éticas y de conciencia

**Contestaron:** 1000 personas

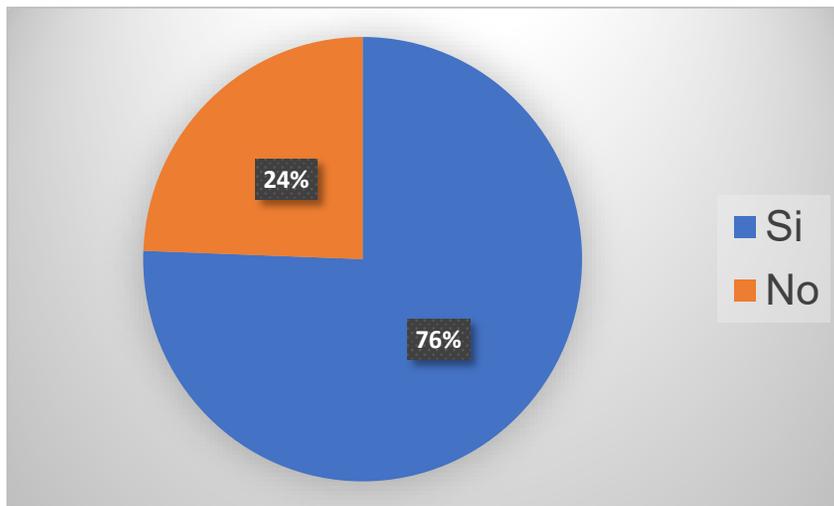
**Si** (857)  
**No** (143)



**Pregunta 6.4:** Libertad para escribir y publicar escritos de cualquier materia

**Contestaron:** 1000 personas

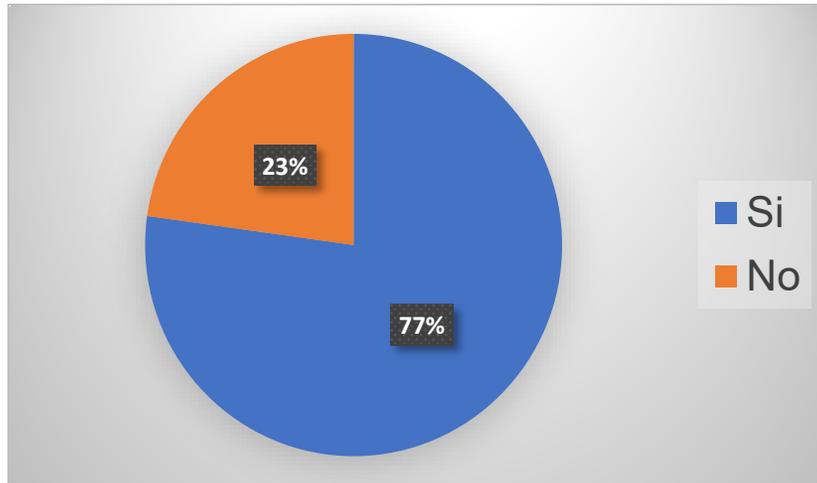
**Si** (756)  
**No** (244)



**Pregunta 6.5:** Libertad de tránsito por todo el país

**Contestaron:** 1000 personas

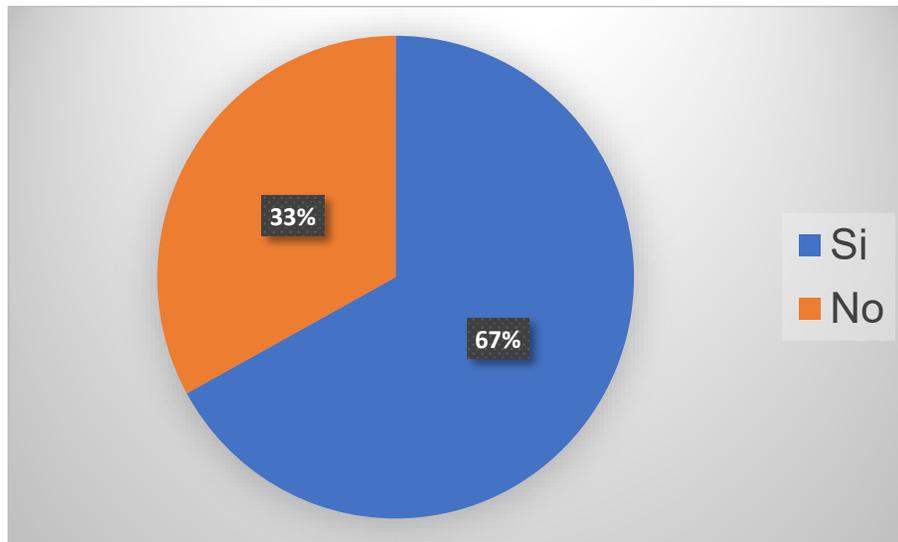
**Si** (772)  
**No** (228)



**Pregunta 6.6:** Sólo te pueden molestar en tu persona, familia, papeles o posesiones con mandato escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento

**Contestaron:** 1000 personas

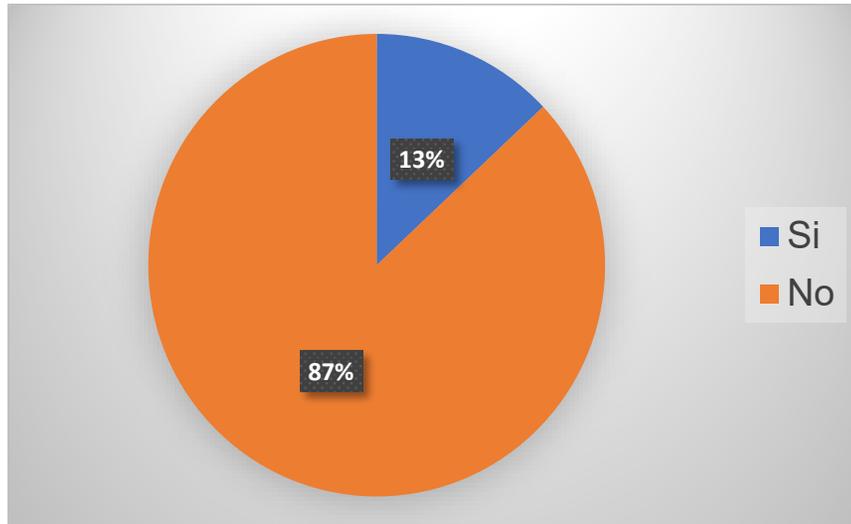
**Si** (670)  
**No** (330)



**Pregunta 7:** ¿Ha tenido que acudir a alguna instancia a reclamar la violación a uno de sus Derechos Humanos mencionados en la pregunta anterior?

**Contestaron:** 1000 personas

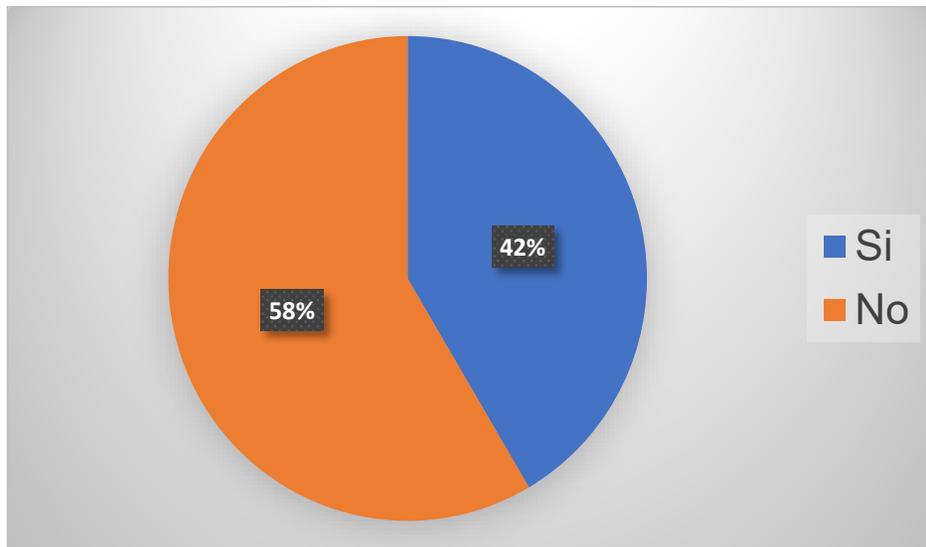
**Si** (130)  
**No** (870)



**Pregunta 8:** Si la respuesta anterior fue Sí. ¿Se le hizo justicia pagándole los daños causados o se le restituyó el derecho violado?

**Contestaron:** 130 personas

**Si** (54)  
**No** (76)



**Pregunta 9:** Sabe que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es:

**Contestaron:** 1000 personas

**A=** Una oficina del gobierno para defender a los acusados por algún delito (96)  
**B=** El órgano del Estado Mexicano para la defensa de tus Derechos Humanos (809)  
**C=** No sabes (95)

## APENDICE 2

### Comisión Nacional de los Derechos Humanos

#### *¿Defendemos al Pueblo?*

Indudablemente, la sabiduría popular resulta inequívoca; en la cultura mexicana, es muy común escuchar *adagios* que denotan nuestra realidad social, y muy a propósito de este ensayo, en el que abordaremos tópicos relacionados con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Organismo Constitucional *¿Autónomo?*, cuyo slogan principal<sup>140</sup> es “Defendemos al Pueblo”. A dicho Organismo, le “viene como anillo al dedo”, aquellas expresiones populares que a letra dicen: *Lo que mal empieza, mal acaba*; o lo que le resulta y aplica mejor, *lo que empieza mal, termina peor*.

Las aseveraciones antes expuestas, sirven para sentar las bases científicas y afirmar que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es un ente, que no respeta, ni protege y mucho menos, garantiza los Derechos Humanos; una institución que atenta contra su propia naturaleza, además de incumplir y consecuentemente, violar flagrantemente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las omisiones en que ha incurrido, sus lamentables posturas, sus desafortunados pronunciamientos, y peor aún, *Recomendaciones a modo*<sup>141</sup> dan testimonio de ser una institución que ha dejado de cumplir con su cometido constitucional y que por ende, debe cuestionarse su continuidad, reestructuración o su extinción.

En sentido contrario, actuó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el caso relacionado con las y los jóvenes asesinados en el caso “Ayotzinapa”, que también se trata de “hechos del pasado”; supuesto en el cual, en vez de reforzar las investigaciones por violaciones tan graves a los Derechos Humanos, lo que es del conocimiento de la opinión pública nacional

---

<sup>140</sup> Seguramente, con la firme intención de hacer creer o aparentar que cumple con su cometido de promover, respetar, proteger y garantizar derechos humanos, a favor de quienes integran el pueblo, lo que en los hechos no se demuestra.

<sup>141</sup> Véase, la RECOMENDACIÓN GENERAL No. 46/2022, *SOBRE VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS, ASÍ COMO VIOLACIONES AL DERECHO A LA DEMOCRACIA Y AL DERECHO DE LA PROTESTA SOCIAL Y AL DERECHO DE ASOCIACIÓN, ENTRE OTRAS, COMETIDAS POR EL ESTADO ENTRE 1951 – 1965*, de fecha 28 de abril de 2022; publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de octubre de 2022, visible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5669962&fecha=28/10/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5669962&fecha=28/10/2022#gsc.tab=0); Cabe señalar que en la Recomendación General antes mencionada, la CNDH no analiza un solo acto realizado por el Instituto Nacional Electoral, dicha recomendación surge del análisis de hechos ocurridos durante los años 1951 y 1965, cuando en México no existían organismos electorales autónomos; no obstante, con la “investigación” de hechos pretéritos ajenos al INE, la CNDH se ha pronunciado sobre el desempeño del Instituto Nacional Electoral en tiempos actuales.

e internacional; el 28 de enero de 2020, mediante Comunicado de Prensa DGC/019/2020, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hizo de la opinión pública:

ANUNCIA CNDH DESAPARICIÓN DE LA OFICINA ESPECIAL PARA EL CASO IGUALA. SE INSTRUYÓ BRINDAR ACOMPAÑAMIENTO Y A EVALUAR LAS CONCLUSIONES DEL EXPEDIENTE. (...)

La Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, María del Rosario Piedra Ibarra, dispuso la desaparición de la Oficina Especial para el 'Caso Iguala' e instruyó a la Dirección General de la Primera Visitaduría encabezar los trabajos de acompañamiento y seguimiento para abordar el caso de los 43 normalistas desaparecidos en Ayotzinapa.

Dicha oficina especial fue creada el 18 de diciembre de 2014 como parte de las investigaciones que se siguieron en torno a los hechos ocurridos la noche del 26 de septiembre de 2014 cuando 80 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa que viajaban en dos autobuses en el norte de Guerrero camino a Ciudad de México, fueron interceptados y uno de los vehículos, con 43 de los normalistas, desapareció tras un enfrentamiento contra policías municipales y miembros de la delincuencia organizada.

Desde el inicio de su gestión, la Ombudsperson nacional, anunció que la Recomendación 15VG/2018, - que realizó la administración anterior de este organismo, sería analizada junto con los familiares de los 43 normalistas desaparecidos, con la finalidad de valorar el alcance de la misma y principalmente encontrar la forma de avanzar hacia una conclusión de las investigaciones. (...)<sup>142</sup>

Si contrastamos el contexto, efectos y alcances (en el ámbito de las directrices trazadas, hoy en día, por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador) en el que se emite la Recomendación General 46/2022, con el pronunciamiento contenido en el Comunicado relacionado con el caso Ayotzinapa; estaremos en condiciones de apreciar y valorar, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, realmente defiende al pueblo de México; resulta increíble (lo que afirmamos con mucho respeto) que se “revivan hechos acontecidos durante los años 1951 – 1965”, para fines evidentemente de “politiquería” (que no políticos) y denostar al Instituto Nacional Electoral;<sup>143</sup> pero que en un caso tan delicado como el de las personas desaparecidas de “Ayotzinapa”, se inhiban los esfuerzos para la investigación de hechos tan lamentables, que podrían calificarse como crímenes de lesa humanidad.

---

<sup>142</sup> [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-01/COMUNICADO\\_019-2020.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-01/COMUNICADO_019-2020.pdf), consultado el 2 de febrero de 2023.

<sup>143</sup> Es de sobrado conocimiento, los ataques que ha recibido del titular de la Presidencia de la República Mexicana.

Vayamos al principio, para todas y todos resulta *vox populi*, que la designación de la actual titular del Ombudsperson Nacional, tuvo su génesis en un ambiente de desaseo jurídico y político, ante la evidente falta de legitimación para ocupar tan honroso cargo. Así lo muestran sendas notas periodísticas, que circularon en los diversos medios de comunicación escritos, radiofónicos, televisivos y digitales (redes sociales); para muestra, con fecha 13 de noviembre del año 2019, en el Periódico El País, se lee el título y subtítulo de una nota que dice: “La Comisión de Derechos Humanos de México tiene mucho de qué avergonzarse”; La nueva 'ombudsperson' defiende su polémica designación y asegura que actuará con autonomía ante el Gobierno de López Obrador.

Entre líneas de la nota antes expuesta, se lee: *Rosario Piedra Ibarra (Nuevo León, 1951) asumió el cargo como presidenta de la Comisión de Derechos Humanos (CNDH) de México entre jaloneos, gritos de rechazo y pancartas de “No al Fraude en la CNDH”. El Senado mexicano se convirtió este martes en un circo de consignas de apoyo y descalificaciones sobre su nombramiento y sobre la supuesta ilegalidad que rodeó el proceso de votación en el que resultó electa. En medio de esa vorágine, la excandidata a diputada y secretaria de Derechos Humanos de Morena, el partido del Gobierno, tomó protesta como Ombudsperson (defensora del pueblo) durante los próximos cinco años.*<sup>144</sup>

Se suma a lo anterior, la substanciación de diversos Juicios de Amparo, Recursos de queja, Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía,<sup>145</sup> mismos que, fueron declarados improcedentes; incluso se promovieron inconformidades antes instancias internacionales;<sup>146</sup> lo anterior evidencia el descontento y la falta de legitimidad en la designación de la actual titular del Organismo Nacional Protector de Derechos Humanos.

A pesar de la turbulenta nominación descrita en líneas que anteceden, previa toma de protesta<sup>147</sup> (en un evento protocolario desarrollado entre gritos y empujones de parlamentarios y parlamentarias) la actual administración<sup>148</sup> de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo la Presidencia de la Maestra María Rosario Piedra Ibarra,<sup>149</sup> inicio sus funciones.

---

<sup>144</sup> [https://elpais.com/internacional/2019/11/13/mexico/1573667029\\_394002](https://elpais.com/internacional/2019/11/13/mexico/1573667029_394002), consultado el 8 de noviembre de 2022.

<sup>145</sup> Véase, expedientes SUP-JDC-1818/2019 y Acumulados, Juicios para la Protección de los Derechos Humanos, Resolución del veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

<sup>146</sup> <https://cmdpdh.org/2021/02/23/cp-a-revision-internacional-la-cndh-por-conflicto-de-intereses-en-nombramiento-de-piedra-ibarra/>, consultado el 08 de noviembre de 2022.

<sup>147</sup> <https://youtu.be/xaERUDLCDjE?t=186>

<sup>148</sup> Periodo comprendido del 2019 al 2024.

<sup>149</sup> <https://directorio.cndh.org.mx/Home/DetalleUR/64>, consultado el 8 de noviembre de 2022.

Ahora bien, la serie de inconformidades que tal vez en principio parecieron (para algunos) un golpeteo político o juicios adelantados; “cuestionando precipitadamente” la lealtad hacia el deber de respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, por parte de la actual administración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; hoy han quedado al descubierto, el día de hoy, se comprueba que no existió ni existe el compromiso institucional de la administración bajo la titularidad de la Maestra Rosario Piedra, para hacer respetar los principios constitucionales y convencionales, en materia de Derechos Humanos; por lo que, se demuestra, finalmente que, las sospechas y suspicacias, que fueron vertidas desde su designación, son ciertas.

Estamos pues, frente a una Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que contrario a su propio *slogan*; pero, sobre todo, contrario a lo que le ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales en la materia; *no defiende al pueblo*, no respeta ni protege los Derechos Humanos de las personas y, por ende, ha dejado de cumplir, con su quehacer “protector de los Derechos fundamentales” en nuestro país; a *contrario sensu*, se ha convertido en un aliado del Ejecutivo Federal, en perjuicio de quienes integran el Pueblo de México.

A fin de acreditar, lo antes afirmado, nos centraremos en evidenciar la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en tan solo uno de los muchos casos, que pudiéramos utilizar de parámetro.

Nos referimos al pronunciamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en adelante CNDH, respecto a las reformas legales relacionadas con el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional; comunicado en el cual externó, no interponer Acción de Inconstitucionalidad en contra de las referidas reformas legales.

En tal sentido, con fecha 13 de septiembre de 2022, la CNDH emitió a manera de pronunciamiento, el comunicado DGDDH/067/2022,<sup>150</sup> mismo que fue publicado en la página oficial y redes sociales de dicho Organismo Nacional, con el título y subtítulo, que a continuación se señala:

**“Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado de la República respecto de la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna”.**

---

<sup>150</sup>[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO\\_2022\\_067.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO_2022_067.pdf), consultado el 10 de noviembre de 2022.

**“Entiende y atiende la situación de emergencia y excepcionalidad que justifica las reformas, y por lo mismo, coadyuvará a garantizar la preservación del carácter civil de la Guardia Nacional y supervisará su apego a los Derechos Humanos, porque sin reservas ni titubeos está del lado del pueblo.”**

Para efectos de análisis, se transcribe seguidamente, parte del comunicado en referencia, que será objeto de reflexión y análisis, veamos:

“...El 8 de septiembre, el Senado de la República aprobó la Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y seguridad pública.

Ya desde la exposición de motivos de dicha Iniciativa, se argumentó que las modificaciones legislativas tenían dos propósitos centrales: fortalecer la consolidación institucional de la Guardia Nacional (GN) “como un cuerpo policial permanente, profesional y disciplinado”, y “garantizar el cumplimiento efectivo de los fines constitucionales de dicha institución de policía.

Si bien, lo trascendente son las razones por las cuales se proponía transferir su control operativo y administrativo a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA): a) “La complejidad, diversificación y gravedad del crimen organizado que opera en México, (...) es decir, un escenario de emergencia, y b) “La necesidad inmediata de superar los obstáculos administrativos y de disponibilidad de recursos (...).

Como se desprende, tanto de la iniciativa como del Dictamen aprobado en el Senado, el Ejecutivo Federal y una mayoría de integrantes del Congreso de la Unión asumen la existencia de una crisis de inseguridad y violencia, relacionada con la actividad del crimen organizado, frente a lo cual se requieren acciones contundentes, porque se trata de un problema de seguridad nacional y seguridad pública; y que ante tal escenario, la participación de la SEDENA y la necesidad de que su control operativo sobre la GN “se realice de manera directa y con una sola directriz”, no sólo son pertinentes sino necesarios (...).

Y lo relevante es que, como dijo uno de los senadores participantes en las deliberaciones parlamentarias del día 9, en el documento aprobado no hay un solo artículo donde se pierda el estado civil de la Guardia. (...)

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional considera que, dada la situación de violencia que aqueja al país, la intervención de la SEDENA puede ser y es admisible, desde el punto de vista de los Derechos Humanos,

siempre y cuando su intervención se encuentre limitada en el tiempo y sujeta a casos de excepcionalidad, que es lo que aprobó la mayoría del Senado, hace unos días (...).

En todo caso, la CNDH tiene claro que en México no hay un mando militar arbitrario, mucho menos continuidad de políticas de militarización como las prevalecientes en los sexenios anteriores. (...)

Lo que hemos tenido, y por un largo período, es un mando civil corrompido y corrupto (...). Por eso, la presencia de la Guardia Nacional, en las condiciones que se proponen, no puede significar la renuncia a esa tradición civilista (...).

### **Posicionamiento de la CNDH sobre la Guardia Nacional**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce que la situación por la que atraviesa el país, en cuanto a la violencia generada por la delincuencia organizada, continúa afectando a la ciudadanía y el goce pleno de sus Derechos Humanos (...).

Por eso resultan de suma importancia y trascendencia las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión. Sin dejar de atender la urgencia de los tiempos excepcionales que vivimos, pero que son transitorios, es indispensable poner en práctica paulatinamente políticas y cambios normativos que, en los plazos establecidos, lleven a la separación nítida de funciones entre las Fuerzas Armadas y los cuerpos de policía, asumiendo que son los segundos los que tienen la misión específica de hacerse cargo de la preservación de la seguridad interna y enfrentar el delito.

Por otro lado, ha de considerarse que una política de seguridad ciudadana no puede ser delegada por las autoridades políticas, en su concepción y dirección, únicamente a los cuerpos de policía. Es una responsabilidad política irrenunciable que requiere conducción dentro de los cánones de la gobernanza democrática y, por ende, la implementación de políticas públicas que no se agotan con el uso de la fuerza legítima. (...)

Es un hecho que, bajo el contexto actual, y a pesar de los esfuerzos, los cuerpos de policía adolecen de graves problemas y limitaciones que debilitan su eficacia (...) Y el problema es que esto mismo pase con la Guardia Nacional, como ya pasó con la Policía Federal, lo cual tiene que evitarse.

Por ello, si bien los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos son un marco para otorgar la protección más amplia a las personas (...) Supuesto que se cumple en el caso de las reformas aprobadas, de tal suerte que la transferencia del control operativo y administrativo de la GN a la SEDENA atiende a los parámetros tanto nacionales como internacionales de los Derechos Humanos (...)

En México será necesario que la Guardia Nacional, bajo la administración de la SEDENA, vaya de la mano con Instituciones del Estado y de organismos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para construir protocolos y normativas que garanticen la formación y profesionalización de sus integrantes, y desde luego su actuación, con un enfoque de Derechos Humanos. (...)

La educación y adiestramiento serán factores determinantes para asegurar la viabilidad de las reformas, y continuar con el enfoque de seguridad ciudadana, que enfatice en las funciones de prevención del delito; pero también el establecimiento de mecanismos de monitoreo y denuncia en caso de cometerse violaciones; aspectos en los que desde luego la CNDH está lista para apoyar y asesorar.

Es este momento de definiciones claras, que no admiten matices. O se está con el pueblo, o se está en contra de él.

Por esa y otras muchas razones, esta Comisión Nacional, con plena conciencia de su misión y en ejercicio de su autonomía, declara que no interpondrá Acción de Inconstitucionalidad alguna contra las reformas aprobadas por el Senado. Vamos a hacer algo más que eso: sumarnos a la ejecución de las reformas, mediante su observancia y monitoreo, atendiendo las quejas desde luego, que pudieran derivarse de posibles violaciones de Derechos Humanos que se cometan, pero también impulsando acciones preventivas, iniciativas de capacitación y formación que garanticen que en esta etapa de construcción de una Guardia Nacional consolidada, se afiance a la vez que su carácter civil, el compromiso de las Fuerzas Armadas con el respeto a los Derechos Humanos en todas sus actuaciones.

Es necesario mencionar que, en nuestra decisión, valoramos varios factores, además de lo ya mencionado. En primer lugar, el hecho innegable que, de acuerdo a diversas encuestas y consultas de opinión, la institución pública que cuenta con mayor confianza por parte de las y los mexicanos es el Ejército, algo que es reiterado y que se ha dado por años, si bien con ligeras variantes. (...)

¡Defendemos al pueblo! \*

Del contenido antes descrito, y a manera de evidenciar el poco o nulo compromiso de la CNDH, con la defensa, protección y garantía de los Derechos fundamentales en México (advirtiendo más bien, un exorbitante servilismo hacia el titular del Ejecutivo Federal) vale la pena enfatizar lo siguiente:

- a) Mediante pronunciamiento público a través de medios de difusión oficiales, con fecha 13 de septiembre de 2022, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, externó su posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado de la

República, respecto a la incorporación de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>151</sup>

- b) En el aludido comunicado, la CNDH afirmó que no promoverá acción de inconstitucionalidad en contra de las referidas reformas legales.
- c) Sustentó su postura, en que, entiende y atiende la situación de emergencia y excepcionalidad que justifica las reformas, y que, por lo mismo, coadyuvará a garantizar la preservación del carácter civil de la Guardia Nacional.<sup>152</sup>
- d) Afirma que, lo trascendente, son las razones por las cuales se propone transferir el control operativo y administrativo, de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, cuyas razones son: a) La complejidad, diversificación y gravedad del crimen organizado que opera en México, lo que denomina como un escenario de emergencia, y; b) La necesidad inmediata de superar los obstáculos administrativos y de disponibilidad de recursos.
- e) Inserta en su comunicado, que, “como dijo uno de los senadores participantes en las deliberaciones parlamentarias, en el documento aprobado no hay un solo artículo donde se pierda el estado civil de la Guardia Nacional”<sup>153</sup>
- f) Afirma además que, en todo caso, la CNDH tiene claro que en México no hay un mando militar arbitrario,<sup>154</sup> mucho menos continuidad de políticas de militarización como las prevalecientes en los sexenios anteriores. (...); y agrega: Lo que hemos tenido, y por un largo período, es un mando civil corrompido y corrupto.

---

<sup>151</sup> Véase, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública; publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de septiembre de 2022; en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0), consultado el 10 de noviembre de 2022.

<sup>152</sup> Aseveración por demás, impresa de una falacia imperdonable.

<sup>153</sup> Es decir, que, sin sustento jurídico, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le da convicción jurídica, tal cual, a lo que “dijo uno de los senadores participantes”.

<sup>154</sup> Se percibe una afirmación bastante atrevida por la CNDH, puesto que, sin prejuzgar la actuación de la Secretaría de la Defensa Nacional; basta remitirse a las Sentencias condenatorias que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha dictado en contra del Estado Mexicano, cometidas por elementos del Ejército Mexicano, para apreciar la desfachatez de tal aseveración; *verbigracia*, Caso Radilla Pacheco Vs México; Caso Fernández Ortega y otros Vs. México; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México; Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México; Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México; Caso Trueba Arcienega y otros Vs. México; lo que más bien, evidencia que en México, la Secretaría de la Defensa Nacional, es la institución que ha cometido violaciones graves a derechos humanos; ya que, prácticamente la mitad de los casos en los que a México se le ha fincado responsabilidad internacional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; se encuentran involucrados elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional; luego entonces, se insiste, es la institución en nuestro país, que más violaciones a derechos humanos ha cometido.

- g) Centra su posicionamiento en que, reconoce que la situación por la que atraviesa el país, en cuanto a la violencia generada por la delincuencia organizada, continúa afectando a la ciudadanía y el goce pleno de sus Derechos Humanos.
- h) De lo que resulta de suma importancia y trascendencia las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión.
- i) Afirma que, si bien los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos son un marco para otorgar la protección más amplia a las personas (...) Supuesto que se cumple en el caso de las reformas aprobadas, de tal suerte que la transferencia del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, atiende a los parámetros tanto nacionales como internacionales de los Derechos Humanos.
- j) De forma por demás sarcástica, refiere que, en México será necesario que la Guardia Nacional, bajo la administración de la SEDENA, vaya de la mano con Instituciones del Estado y de organismos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para construir protocolos y normativas que garanticen la formación y profesionalización de sus integrantes, y desde luego su actuación, con un enfoque de Derechos Humanos.
- k) Agrega que, la educación y adiestramiento serán factores determinantes para asegurar la viabilidad de las reformas, y continuar con el enfoque de seguridad ciudadana, que enfatice en las funciones de prevención del delito; pero también el establecimiento de mecanismos de monitoreo y denuncia en caso de cometerse violaciones; aspectos en los que desde luego la CNDH está lista para apoyar y asesorar.
- l) Reitera que, la Comisión Nacional, con plena conciencia de su misión y en ejercicio de su autonomía, **declara que no interpondrá Acción de Inconstitucionalidad alguna contra las reformas aprobadas por el Senado.**
- m) En aras de jugarle a ser Juez y parte, alega que más allá de interponer una Acción de Inconstitucionalidad, va a sumarse a la ejecución de las reformas, mediante su observancia y monitoreo, atendiendo las quejas desde luego, que pudieran derivarse de posibles violaciones de Derechos Humanos que se cometan, pero también impulsando acciones preventivas, iniciativas de capacitación y formación que garanticen que en esta etapa de construcción de una Guardia Nacional consolidada, se afiance a la vez que su carácter civil, el compromiso de las Fuerzas Armadas con el respeto a los Derechos Humanos en todas sus actuaciones.

n) En el colmo de las sandeces, se justifica diciendo que, en su decisión, valoraron varios factores, además de lo ya mencionado. En primer lugar, el hecho innegable que, de acuerdo a diversas encuestas y consultas de opinión, la institución pública que cuenta con mayor confianza por parte de las y los mexicanos es el Ejército, algo que es reiterado y que se ha dado por años, si bien con ligeras variantes.

Posturas antes descritas, que para nada son compatibles con los marcos convencionales, constitucionales y legales, en materia de Derechos Humanos; más bien se trata de enunciados y narrativas creadas al vapor, para justificar su postura sumisa ante el titular de la Presidencia de la República,<sup>155</sup> que redundan en una arbitrariedad hacia la población mexicana; aseveración que parte de la premisa de que, el tenor de las aludidas reformas legales, traen consigo ceder y traspasar en su totalidad el control administrativo y operativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional; el primero de ellos, un ente que realiza funciones de policía, de naturaleza civil, para transitar al sometimiento y mando directo de un ente de naturaleza estrictamente militar. Expuesto que ha sido lo anterior, realizaremos en líneas que siguen, un análisis del contenido normativo de las reformas legales de mérito.

Como ha quedado apuntado, el 9 de septiembre de 2022, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública.

De las reformas antes señaladas, destacaremos los contenidos normativos medulares de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y, de la Ley de la Guardia Nacional; que, a nuestro juicio, constituyen los principales fundamentos para afirmar que se trata de reformas legislativas, que propician o favorecen la militarización de la Guardia Nacional y, por

---

<sup>155</sup> Principal impulsor de las reformas legales, por la cual se incorporó la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. Al respecto, mediante comunicado de Human Rights Watch, se lee el encabezado: México: La militarización de la seguridad pública amenaza los derechos humanos. Soldados han cometido ejecuciones extrajudiciales, torturas y desapariciones forzadas. El plan del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador de formalizar y extender por tiempo indefinido el control militar de las tareas de seguridad pública a nivel federal constituye una grave amenaza a los derechos humanos y la transparencia, señaló hoy Human Rights Watch, en <https://www.hrw.org/es/news/2022/08/26/mexico-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-amenaza-los-derechoshumanos#:~:text=En%20mayo%20de%202020%2C%20el,facto%20de%20las%20Fuerzas%20Armadas,consultado> el 01 de enero de 2023.

ende, la militarización de las funciones de seguridad pública en el Estado Mexicano; lo que, desde luego es totalmente inconstitucional y violatorios de Derechos Humanos.

De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>156</sup>

a) Artículo 29, fracción IV

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

IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;

b) Artículo 30 Bis, fracción I

Artículo 30 Bis. - A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, le corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública (...);

De la Ley de la Guardia Nacional<sup>157</sup>

a) Artículo 12

Artículo 12. La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que se integrará por las personas titulares de los siguientes niveles de mando:

- I. Secretaría de la Defensa Nacional;
- II. Comandancia;
- III. Coordinación Territorial;
- IV. Coordinación Estatal, y,
- V. Coordinación de Unidad.

b) Artículo 13

---

<sup>156</sup> Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>157</sup> Cfr. Ley de la Guardia Nacional.

Artículo 13.- La titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes:

- I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;
- II. Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;
- IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia; (...)

#### c) Artículo 13 Bis

Artículo 13 Bis, la titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

- I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;

#### d) Artículo 14

Artículo 14. La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:

De los preceptos legales antes señalados, se infiere lo siguiente:

1. Que, el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional se deposita en la Secretaría de la Defensa Nacional.
2. Que, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, le corresponde únicamente, formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta del Programa Nacional de Seguridad Pública.
3. Que, dentro de la estructura de la Guardia Nacional, se destacan en orden de prelación cinco niveles de mando: la Secretaría de la Defensa Nacional; la Comandancia; la Coordinación Territorial; la Coordinación Estatal; y la Coordinación de Unidad. Niveles de mando, que todos en su conjunto son de naturaleza militar y no civil, atendiendo a las consideraciones siguientes:

- a) El primer nivel de mando, en sí mismo, es un mando militar, sin discusión alguna;

- b) El segundo nivel de mando, esto es, el titular de la Comandancia, si bien es cierto, es nombrado por la persona titular de la Presidencia de la República, es propuesta por la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional;
  - c) Los niveles de mando que corresponden a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, son nombrados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, pero, a propuesta de la persona titular de la Comandancia; y,
  - d) La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, es quien expide el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos, todos, a propuesta de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Comandancia.
4. Por ende, las reformas legales, eliminan la estructura orgánica de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
  5. Que, se transgrede el carácter civil, policial y profesionalizado de la Guardia Nacional que ordena el artículo 21 Constitucional.
  6. Que, permite a la Secretaría de la Defensa Nacional, encargarse de la organización, operación, distribución territorial, disciplina, ingreso, formación, capacitación, especialización y profesionalización de la Guardia Nacional, otorgándole el pleno control de todas las actividades relevantes.
  7. Que, el paquete de reformas, contradice el artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional del año 2019 que, aunque permite el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública hasta 2024, establece condiciones y límites muy claros a su uso, empezando por su carácter extraordinario.
  8. En suma, de lo anterior, el aludido decreto, otorga un poder sin precedentes a la Secretaría de la Defensa Nacional, en materia de seguridad pública.

De lo anterior, sobresale el hecho de que, el control operativo y administrativo de las y los elementos de la Guardia Nacional, lo tiene la Secretaría de la Defensa Nacional, lo que significa que, la línea de mando y consecuentemente la materialización de acciones en materia de seguridad pública, son de naturaleza militar y no civil; no puede ser civil, lo que de origen es militar, nos parece una afirmación que parte del sentido común.

Por otra parte, quienes conforman la estructura de la Guardia Nacional, en el mismo tenor, son militares, empezando por el propio Secretario de la Defensa Nacional; el

Comandante, propuesto por el Secretario de la Defensa Nacional, y los tres mandos subsecuentes, propuestos por el Comandante. En momento alguno, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se advierte, tiene facultad de mando, ni en la toma de decisiones, ni en la designación de la estructura de la Guardia Nacional (con la honrosa actividad de formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta del Programa Nacional de Seguridad Pública).

Luego entonces, la naturaleza civil de la Guardia Nacional, se esfuma por completo, a partir de la implementación de las reformas legales en estudio; quien vea lo contrario (como acontece con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos), o es ignorante o es cómplice y solapador, de sendas violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como, a los Tratados Internacionales, tanto del Sistema Universal como Interamericano de Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior, no debe pasarse por alto, el contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos, en materia de seguridad pública; precepto constitucional que, en su parte conducente y en lo que a esta investigación interesa, señala:

**“... La seguridad pública es una función del Estado** a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. **La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.** (...)

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, **serán de carácter civil**, disciplinado y profesional. (...)

**La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional**, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones. (...) *Negrillas propias.*

Resulta relevante, además, el contenido del artículo 129 de la Constitución Federal Mexicana, que a la letra dice:

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Del tenor de los preceptos constitucionales antes transcritos, se desprende lo siguiente:

- a) La seguridad pública es una función del Estado Mexicano.
- b) La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley y en las respectivas competencias que la Constitución señala.
- c) Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, son de carácter civil.
- d) La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, encargada de la Seguridad Pública.
- e) La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.
- f) En tiempos de paz, las fuerzas armadas no pueden llevar a cabo tareas ajenas a la disciplina militar.

Expuesto que ha sido lo anterior, es factible concluir, que el decreto de reformas y adiciones, del 9 de septiembre de 2022, por el que se transfiere el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, **militariza la seguridad pública en México**; hecho que contraviene el contenido de los artículos 21 y 129, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que mandatan la naturaleza civil de las funciones de seguridad pública y la prohibición al ejército mexicano de inmiscuirse en tareas de seguridad pública del orden civil, respectivamente.

Es por demás relevante, el contenido del comunicado del 9 de septiembre de 2022, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en relación con el tópico que nos ocupa, señala:

**CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en Derechos Humanos.**

Washington, D.C. - La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifiesta su preocupación por la aprobación de una serie de modificaciones normativas que someten a la Guardia Nacional al control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Ante este hecho, urge al Estado mexicano a reconsiderar estas modificaciones en cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos frente a la militarización de la seguridad ciudadana. (...)

El proyecto aprobado introduce una serie de modificaciones sustantivas a las normas mencionadas. Entre las más relevantes se encuentran la designación del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la SEDENA, aun cuando la formulación de la estrategia de seguridad pública quede a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Los cambios buscan que el titular de la SEDENA tenga a su cargo la capacitación permanente en el uso de la fuerza de todo el personal, la cadena de custodia y en el respeto a los Derechos Humanos. (...) El proyecto aprobado dispone además que el personal militar que participe de las labores de la Guardia Nacional continúe sujeto al fuero militar, en el caso de cometer infracciones contra la disciplina castrense.

Toda política pública de seguridad ciudadana debe contar con una institucionalidad independiente de las fuerzas militares, con una estructura policial civil operativa y profesional para que sea una herramienta eficaz para la prevención de los delitos y protección de civiles, mediante el respeto y garantía de los Derechos Humanos por parte de los Estados. Esta finalidad, en esencia, es diferente al propósito de las fuerzas armadas que corresponde a la defensa de la soberanía nacional y cuyo entrenamiento está dirigido a derrotar al enemigo.

De conformidad con los estándares interamericanos, el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben estar primordialmente reservados a los cuerpos policiales civiles. En todo caso, en el caso Alvarado Espinoza y otras vs. México, la Corte Interamericana estableció que cuando se tiene la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana, ésta debe de ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; subordinada y complementaria a las fuerzas policiales civiles, regulada y fiscalizada. (...)

Si bien, según lo ha observado por la CIDH, la Constitución y sus reformas de 2019 establecen que la Guardia Nacional es un órgano civil con funciones policiales, su regulación transitoria y posterior, ha consolidado la creación de un órgano conformado por personal y estructura de tipo militar en lugar de una institución de seguridad eminentemente civil. En este sentido, este paquete de modificaciones aprobadas mantiene la tendencia observada frente al preocupante fenómeno de la militarización de la seguridad ciudadana en México.

Dicha tendencia ha sido advertida por la Comisión también frente a la aprobación de normativa que disponía que las fuerzas armadas asumieran, por un periodo de cinco años, la obligación de llevar a cabo las acciones necesarias para coadyuvar con las autoridades civiles, quienes son responsables en materia de seguridad pública. La norma aprobada no solo mantiene este objeto, sino que espera "facilitar" este intercambio de funciones de modo institucionalizado, sin un horizonte temporal claro. (...)

Cabe resaltar que, desde su visita *in loco* realizada en 2015, la CIDH analizó la militarización de las tareas de la seguridad pública, su función en el recrudecimiento de la violencia y su relación con los altos niveles de impunidad respecto de las graves violaciones a los Derechos Humanos. Tras su visita, recomendó a México desarrollar un plan para el retiro gradual de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública, fortalecer a las fuerzas policiales, adoptar una ley sobre uso de la fuerza y un mecanismo de rendición de cuentas ante el uso de la fuerza letal. Por el contrario, según la información recibida por la Comisión, los cuerpos policiales se han debilitado tanto a nivel municipal como estatal.

Cabe además recordar que, en su Informe anual 2021 en el que revisó los avances de México en el cumplimiento de sus recomendaciones, la CIDH advirtió que la desmilitarización es una tarea pendiente de cumplimiento, de modo consistente con su análisis de los últimos años (2015-2020). Y en tal sentido, reiteró a México su llamado a avanzar en el proceso de desmilitarización con políticas de seguridad ciudadana efectivas y respetuosas de los Derechos Humanos. Ello implica reconsiderar estas modificaciones que pondrían en riesgo las obligaciones internacionales respecto a los estándares interamericanos que disponen que, por regla general, el orden público interno y la seguridad ciudadana están primariamente reservadas a los cuerpos policiales civiles.

La CIDH reconoce el reto que enfrenta México frente a la grave situación de violencia que afecta al país desde hace varios años. Aproximadamente 100 mil personas desaparecidas, 15.400 homicidios dolosos en lo que va del primer semestre, 15 personas periodistas asesinadas durante el 2022 y el reporte de más de 500 posibles feminicidios en lo que va del año, según información pública. En este sentido, preocupa que la justificación para estas modificaciones enfatiza centralmente que solo una estructura como la de la SEDENA, con su despliegue territorial, estructura operacional y disciplina militar se encuentra en capacidad de afrontar el contexto de violencia. Tal fundamentación resulta insuficiente por sí misma frente a los riesgos que la militarización acarrea para el respeto y garantía de los Derechos Humanos bajo una perspectiva integral de seguridad humana, incluso si la formulación de la estrategia

de seguridad pública se mantuviera en manos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.  
(...)

Lo anterior evidencia que, desde la perspectiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la reforma legal en análisis, favorece la militarización de funciones civiles en materia de seguridad pública; debilita o nulifica los cuerpos de seguridad pública civiles y, sobre todo, atenta contra los compromisos que el Estado Mexicano, ha asumido en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Demostrado que ha sido la inconstitucionalidad e inconveniencia de las reformas legales contenidas en el decreto publicado el 9 de septiembre de 2022, en materia de seguridad pública; centraremos nuestra atención en lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que alude al fundamento constitucional para la interposición de Acciones de Inconstitucionalidad, cuando existan disposiciones de carácter general que contradigan al texto constitucional federal.

Al respecto el artículo 105, fracción II, establece:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad **podrán ejercitarse**, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

**g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal** o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los Derechos Humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los Derechos Humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (*negrillas propias*)

En el caso concreto, se acredita que los numerales 29, fracción IV y, 30 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 12, 13, fracciones I, II y IX; 13 Bis y, 14, de la Ley de la Guardia Nacional, contravienen disposiciones del artículo 21 y 129 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública; por lo que, ante tales circunstancias, se adecua la hipótesis normativa, prevista en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, la existencia de una contradicción entre las normas generales antes señaladas y el artículo 21 y 129 de la Constitución Política Mexicana.

Ante lo anterior, es de explorado derecho que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, acorde a lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Carta Magna; tiene ineludiblemente el deber constitucional de promover una Acción de Inconstitucionalidad en contra del ya referido paquete de reformas legales; mandato constitucional que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su titular, incumplió; evadiendo con ello, su responsabilidad institucional, en pro del respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos.

Más bien, la omisión institucional en incurrió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en sentido inverso, se traduce en una acción premeditada y perversa, por supuesto, violatoria de los Derechos Humanos, en perjuicio de la población del Estado Mexicano; puesto que, en lugar de cumplir con el mandato constitucional que emana de los artículos 1º, 102, Apartado B, 105, fracción II y 133 Constitucionales; ha abonado a la desprotección y desamparo de las potenciales víctimas de violaciones a Derechos Humanos, en manos del ejército mexicano, como históricamente se ha demostrado.

Lo que resulta preocupante, puesto que ello, ha implicado dejar en manos de la Secretaría de la Defensa Nacional, las tareas de prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas; que, por mandato constitucional, corresponde a una institución de naturaleza civil.

Ahora bien, la mayúscula negligencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ¿le debería traer aparejada algún tipo de responsabilidad administrativa o política?; por ejemplo, Juicio Político, en términos de los numerales 108, 109 y 110 de la Constitución Política Mexicana.

## **Fuentes de información**

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de la Guardia Nacional

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y

## Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública.

### Páginas web

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5669962&fecha=28/10/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5669962&fecha=28/10/2022#gsc.tab=0)

[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-01/COMUNICADO\\_019-2020.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-01/COMUNICADO_019-2020.pdf)

[https://elpais.com/internacional/2019/11/13/mexico/1573667029\\_394002](https://elpais.com/internacional/2019/11/13/mexico/1573667029_394002)

<https://cmdpdh.org/2021/02/23/cp-a-revision-internacional-la-cndh-por-conflicto-de-intereses-en-nombramiento-de-piedra-ibarra/>, consultado el 08 de noviembre de 2022.

<https://youtu.be/xaERUDLCDjE?t=186>

Periodo comprendido del 2019 al 2024.

<https://directorio.cndh.org.mx/Home/DetalleUR/64>

[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO\\_2022\\_067.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO_2022_067.pdf)

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0)

<https://www.hrw.org/es/news/2022/08/26/mexico-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-amenaza-los-Derechos-Humanos#:~:text=En%20mayo%20de%202020%2C%20Humanos#:~:text=En%20mayo%20de%202020%2C%20el,facto%20de%20las%20Humanos#:~:text=En%20mayo%20de%202020%2C%20el,facto%20de%20las%20Fuerzas%20Armadas>

## APÉNDICE 3

### Respuesta CNDH a solicitud de información sobre el número de despidos del 2018 al 2022

#### Comisión Nacional de los Derechos Humanos

PRESIDENCIA

UNIDAD DE TRANSPARENCIA

Oficio No. CNDH/P/UT/1296/2022

Plataforma Nacional de Transparencia 330030922000822

Ciudad de México, a 15 de julio de 2022



Apreciable persona solicitante:

Me refiero a su solicitud de acceso a la información pública, registrada en la Unidad de Transparencia de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos con el número folio de la Plataforma Nacional de Transparencia de referencia, misma que a la letra dice:

***“Deseo conocer el número de despidos que ha tenido la CNDH desde el 2018 hasta el 2022, todo para la plicacion de un proyecto escolar”  
(sic)***

Al respecto, con fundamento en los artículos 131 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y 133 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), su solicitud de acceso a la información fue turnada a la Coordinación General de Administración y Finanzas de esta Comisión Nacional, por lo que después de haber realizado una búsqueda en nuestros archivos físicos y electrónicos, se informa lo siguiente:

Con relación a: *“Deseo conocer el número de despidos que ha tenido la CNDH desde el 2018 hasta el 2022, todo para la plicación de un proyecto escolar” (sic)*, me permito informarle que, después de una búsqueda exhaustiva en los registros de esta Comisión Nacional, no se encontró expresión documental que de atención a su requerimiento relativo a *“número de despidos que ha tenido la CNDH desde el 2018 hasta el 2022”*, esto de conformidad con lo establecido en el Criterio 07/17, emitido por el Plano del INAI, dispone que:

***“Casos en los que no es necesario que el Comité de Transparencia confirme formalmente la inexistencia de la información. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen el procedimiento que deben seguir los sujetos obligados cuando la información solicitada no se encuentre en sus archivos; el cual implica, entre otras cosas, que el Comité de Transparencia confirme la inexistencia manifestada por las áreas competentes que hubiesen realizado la búsqueda de la información. No obstante, lo anterior, en aquellos casos en que no se advierta obligación alguna de los sujetos obligados***

1

*para contar con la información, derivado del análisis a la normativa aplicable a la materia de la solicitud; y además no se tengan elementos de convicción que permitan suponer que ésta debe obrar en sus archivos, no será necesario que el Comité de Transparencia emita una resolución que confirme la inexistencia de la información.”*

Por otra parte, se le comunica que en términos de los artículos 4 y 6 de la Ley General de la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en correlación con el artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los datos personales proporcionados por usted serán utilizados de manera confidencial y que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos queda a sus órdenes de así requerirlo en lo futuro.

No omito hacer mención que, de considerarlo necesario, podrá interponer el Recurso de Revisión previsto en el artículo 142 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el artículo 147 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Atentamente



**Licda. Martha Tulia  
Herrera Vargas  
Directora de  
Transparencia**



## APENDICE 4

### INFORME DE ENTREVISTAS A JUECES, MAGISTRADOS Y JURISTAS

#### INFORME DE ENTREVISTAS A IMPARTIDORES DE JUSTICIA, ACADÉMICOS Y PERSONAL DEL PODER JUDICIAL

ENTREVISTADO	FECHA	OBSERVACIONES
Mariano Azuela Güitron	17/02/2023	Necesaria una fiscalía realmente autónoma
Sergio Salvador Aguirre Anguiano	09/12/2019	Se platicó en general sobre este proyecto de investigación, dió las pautas para realizarla
<b>MAGISTRADOS</b>		
José Antonio Abel Aguilar	12/03/2021	Explicó el Derecho Procesal Constitucional para la defensa de los Derechos Humanos
Joaquín Mendoza	01/02/2023	De acuerdo con la propuesta
Marco Polo Rosas Baqueiro	10/11/2021	De acuerdo con la propuesta
Adolfo del Rosal	10/11/2021	Interesante propuesta
María Leticia Taboada	03/09/2022	De acuerdo con la propuesta
<b>ACADÉMICOS E INVESTIGADORES (Doctores)</b>		
Javier Saldaña Serrano	09/12/2022	De acuerdo con la propuesta
Antonio Sánchez Bugarín	26/04/2021	Revisión de protocolo de tesis. Interesante
Alberto del Castillo del Valle	22/11/2021	El medio de defensa por excelencia de derechos humanos es el juicio de amparo
María Macarita Elizondo Gasperín	19/11/2021	Revisión de la iniciativa de ley para modificación del 102 constitucional
Enrique Cáceres Nieto	23/11/2021	La propuesta tendrá muchas reticencias institucionales

José Manuel Vargas Menchaca	20/04/2022	Muy atrevida propuesta
David Manuel Vega Vera	22/04/2022	Necesidad de formar a los servidores públicos de las fiscalías en el respeto a los Derechos Humanos y en el combate a la corrupción.
Víctor Garay Garzón	25/04/2022	Cuestiona la existencia de los órganos constitucionales autónomos
César Ruiz	19/12/2022	De acuerdo con la propuesta
Eliceo Muñoz Mena	11/11/2021	De acuerdo con la propuesta
<b>JURISTAS DEL PODER JUDICIAL</b>		
Carlos Arturo Sandoval Salvatori	01/08/2023	Siendo independientes, las Fiscalías y la CNDH deberían ser suficientes. No hace falta cambiar la estructura
Secretario de Juzgado de Distrito	01/08/2023	De acuerdo con la propuesta
Secretario de Juzgado de Distrito	10/08/2023	De acuerdo con la propuesta
José Rodríguez Juárez	10/08/2023	No considera viable la propuesta

## APÉNDICE 5

### SISTEMA JUDICIAL DE LA CIUDAD DEL VATICANO

#### TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

##### Artículo 1 (*Poder judicial*)

El poder judicial en el Estado de la Ciudad del Vaticano es ejercido, en nombre del Sumo Pontífice, por los siguientes órganos:

- a) el Tribunal General;
- b) el Tribunal de Apelación;
- c) el Tribunal de Casación.

##### Artículo 2 (*Magistrados*)

1. Los magistrados dependen jerárquicamente del Sumo Pontífice. En el ejercicio de sus funciones, están sujetos únicamente a la ley.
2. Los jueces ejercerán sus poderes con imparcialidad, sobre la base y dentro de los límites de los poderes establecidos por la ley.
3. Los jueces cesarán en sus funciones únicamente por voluntad soberana y por las causales de cese previstas en esta ley.

##### Artículo 3 (*Policía judicial. Autonomía del gasto*)

1. Las autoridades judiciales tendrán posesión directa de la policía judicial, que también podrá utilizar para actividades de servicio.
2. Los órganos jurisdiccionales gozarán de autonomía en su funcionamiento sobre la base y dentro de los límites de las provisiones contables vigentes en el Estado. Las cargas conexas pesan sobre el presupuesto de la Gobernación.

##### Artículo 4 (*Ciudadanía vaticana*)

Los magistrados ordinarios son *durante munere* ciudadanos del Vaticano.

##### Artículo 5 (*Juramento*)

Antes de asumir sus funciones, todos los magistrados, ordinarios y aplicados, prestan juramento ante el presidente del Tribunal de Casación, según la siguiente fórmula: "*Juro ser fiel y obediente al Sumo Pontífice, cumplir con fidelidad y diligencia los deberes de mi cargo y preservar el secreto del cargo*".

## TÍTULO II DE LOS TRIBUNALES DE PRIMERA INSTANCIA

### Capítulo I del Tribunal de Justicia

#### Artículo 6 (Composición y funcionamiento)

1. El Tribunal estará compuesto por el presidente y otros cuatro jueces ordinarios.
2. Al menos uno de los jueces ordinarios del tribunal ejercerá sus funciones a tiempo completo, sin tener una relación laboral ni ejercer actividades independientes de forma continuada.
3. El Tribunal oír a un panel de tres jueces, nombrados por el presidente del Tribunal, teniendo en cuenta su competencia profesional y la naturaleza del procedimiento.

#### Artículo 7 (Funciones del Presidente)

2. El presidente del Tribunal será responsable de la gestión y administración de las oficinas en que el Tribunal tenga su sede. Preside la organización del Registro y tiene a su disposición al personal de la Secretaría y a los agentes judiciales, que están adscritos funcionalmente a él.

### Capítulo II Nombramiento y tratamiento de los magistrados

#### Artículo 8 (Nombramiento)

1. Los magistrados ordinarios son nombrados por el Sumo Pontífice, que nombra a cada uno en su propio cargo.
2. Los magistrados serán elegidos preferentemente entre profesores universitarios titulares o jubilados y, en todo caso, entre juristas de reconocido prestigio que tengan experiencia demostrada en los ámbitos judicial o forense, civil, penal o administrativo. En cualquier caso, se garantiza la presencia de al menos un magistrado experto en derecho canónico y eclesiástico.

3. Ante necesidades específicas, uno o más magistrados aplicados podrán ser nombrados por un período de tres años y de conformidad con los criterios a que se refiere el párrafo anterior.

4. El ejercicio de funciones judiciales es incompatible con la relación laboral empleada por la Santa Sede y la Gobernación.

5. La Secretaría de Estado, después de haber realizado las comprobaciones necesarias sobre las cualidades personales y la competencia de los candidatos, presenta la propuesta de nombramiento al Sumo Pontífice.

Artículo 10  
(*Cese en el cargo*)

1. Los magistrados ordinarios al final del año judicial en que cumplan setenta y cinco años están obligados a renunciar, lo que surtirá efecto con la aceptación del Sumo Pontífice.

2. El Sumo Pontífice podrá, en todo caso, ordenar la permanencia en el cargo de los magistrados ordinarios más allá del límite mencionado en el párrafo anterior.

3. En caso de renuncia antes de la fecha límite mencionada en el párrafo 1, se requerirá la aceptación del Sumo Pontífice.

4. El Sumo Pontífice podrá prescindir en cualquier momento, del servicio, incluso temporalmente, a los magistrados que, por incapacidad comprobada, no puedan ejercerlo.

Capítulo III  
de la Oficina del Promotor de Justicia

Artículo 12  
(*Composición, funcionamiento y tratamiento*)

1. La oficina del Promotor de Justicia ejercerá de manera autónoma e independiente las funciones de fiscal y demás funciones que le asigne la ley.

2. La oficina del Promotor de Justicia estará compuesta por el Promotor de Justicia y otros dos Magistrados ordinarios, que actuarán como Promotores Adjuntos de Justicia. En cualquier caso, se garantiza la presencia de al menos un magistrado experto en derecho canónico y eclesiástico.

3. Al menos uno de los magistrados ordinarios de la oficina del promotor de justicia ejercerá sus funciones a tiempo completo, sin tener relación laboral ni ejercer actividades

Artículo 13  
(*Funciones del promotor de justicia*)

1. El promotor de justicia es responsable de dirigir y administrar la oficina, asignar los procedimientos y coordinar a los jueces involucrados.
2. El promotor de justicia presidirá la organización y tendrá a su disposición al personal administrativo empleado funcionalmente por él.
3. El promotor de justicia dispondrá funcionalmente de la sección de policía judicial del cuerpo de gendarmería.

### TÍTULO III DE LA CORTE DE APELACIÓN

#### Artículo 14 (*Composición y funcionamiento*)

1. El Tribunal de Apelación estará compuesto por el presidente y por al menos tres jueces ordinarios, nombrados por el Sumo Pontífice por un período de cinco años, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 8.
3. El Tribunal de Apelación oír a una sala de tres jueces, designados por el presidente del Tribunal de Apelación, teniendo en cuenta su competencia profesional y la naturaleza del procedimiento.

#### Artículo 15 (*Promotor de Justicia*)

En las sentencias de apelación, las funciones de fiscal son ejercidas, con rango de magistrado ordinario, por un promotor de justicia, nombrado por el Sumo Pontífice por un período de cinco años, sobre la base de las disposiciones del artículo 8.

### TÍTULO IV DEL TRIBUNAL DE CASACIÓN

#### Artículo 19 (*Composición y funcionamiento*)

1. El Tribunal de Casación está constituido por el Prefecto del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, que asume las funciones de presidente, por otros dos cardenales miembros del mismo Tribunal Supremo, nombrados por el presidente por un período de tres años, así como por dos o más jueces aplicados, nombrados por un período de tres años, en la forma y de conformidad con los criterios mencionados en el artículo 8.
2. El Tribunal de Casación juzgará ordinariamente en un colegio constituido por los Cardenales Jueces. No obstante, si la complejidad del litigio lo exige o cuando surjan razones de conveniencia, el presidente del Tribunal de Casación podrá decidir que el procedimiento sea conocido y resuelto en el

colegio, completado por dos jueces aplicados que elegirá entre los ya nombrados de conformidad con el párrafo anterior.

Artículo 20  
(*Promotor de Justicia*)

En las sentencias de casación, las funciones de fiscal son ejercidas por un promotor de justicia nombrado por el presidente por un período de cinco años, preferiblemente de entre los r f rendarios del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, o, fuera, sujeto a la autorización del secretario de Estado.

Artículo 24  
(*Reserva de jurisdicción*)

El Tribunal de Casación es el único competente para juzgar, con el consentimiento del Sumo Pontífice, a los Cardenales Eminentes y a los Excelentísimos Obispos en casos penales, excepto en los casos previstos por el *Codex Iuris Canonici*.

TÍTULO VI  
DE ABOGADOS

Artículo 26  
(*Requisitos de registro*)

1. El derecho de defensa será inviolable en todos los niveles del procedimiento.
2. La defensa de los asuntos ante la autoridad judicial podrá ser ejercida por abogados inscritos en el registro llevado por el secretario bajo la supervisión del presidente del Tribunal, quien determinará, mediante sus propias medidas, la inscripción en el registro y los honorarios profesionales.
3. Podrán inscribirse en el registro de abogados:
  - los abogados inscritos en el registro de abogados de la Rota Romana, inscritos en el Colegio de Abogados del Estado de residencia;
  - los abogados autorizados para ejercer ante los tribunales superiores del Estado de residencia, previa autorización del secretario de Estado.
4. La inscripción en el registro requiere un conocimiento probado del derecho canónico y del derecho vaticano.
5. En casos excepcionales, el presidente del Tribunal de Apelación podrá, en casos concretos, autorizar a personas no inscritas para que actúen como abogado o fiscal.

6. La defensa ante el Tribunal de Casación está reservada a los abogados de la Santa Sede o a los abogados inscritos en el registro de abogados de la Curia Romana. El presidente del Tribunal de Casación puede autorizar, de forma permanente o periódica, a otras personas a defender casos ante el Tribunal de Casación.

Artículo 28  
(*Medidas disciplinarias*)

1. Podrán imponerse las siguientes sanciones disciplinarias a los abogados que ejerzan ante los tribunales del Estado:

- a) advertencia;
- b) censura;
- c) suspensión;
- d) radiación.

2. La imposición de una sanción disciplinaria se impondrá, en razón de la gravedad de los hechos, en los casos de falta y actitudes que el abogado haya adoptado en perjuicio de los órganos judiciales, colegas, la parte asistida, la parte contraria o testigos, peritos o consultores.

3. El promotor de justicia interpondrá las medidas disciplinarias ante el Tribunal de Casación, al que podrán dirigirse las denuncias de infracciones.

4. La sentencia disciplinaria es competencia exclusiva del Tribunal de Casación, que establece, tras garantizar al demandado, el derecho a defenderse también mediante la presentación de escritos, documentos y documentos. La audiencia del acusado que la solicita siempre se organiza.

## APÉNDICE 6

### MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN DINAMARCA

#### Principios generales

135. A continuación se exponen una serie de principios jurídicos básicos para explicar los principios fundamentales en que se sustenta la protección de los Derechos Humanos en la legislación danesa.

136. La valoración de las pruebas en las causas judiciales es libre, en el sentido de que no hay ninguna norma general que regule el peso de las pruebas. En las causas penales, el tribunal está obligado a respetar el principio de la verdad de los hechos, que le impone el deber de sacar a la luz la verdad. El tribunal también está obligado por el principio *in dubio pro reo*, que significa que la culpabilidad del imputado debe demostrarse más allá de toda duda razonable.

137. El tribunal ha de realizar su labor respetando el principio de imparcialidad. En consecuencia, un juez no puede decidir sobre la cuestión de la culpabilidad en el juicio de un acusado para el que él mismo haya dictado la prisión preventiva en razón de una sospecha sustancialmente confirmada de que cometió un delito.

138. Toda persona que no comprenda el idioma danés tiene derecho a la asistencia de un intérprete en los tribunales sin costo alguno.

139. Según la Ley de Administración de Justicia, el ministerio público no está obligado a iniciar acciones judiciales contra todos los delitos. La Fiscalía puede decidir no enjuiciar al autor de un delito, incluso si hay pruebas suficientes para incoar un proceso penal, cuando, por ejemplo: i) las dificultades, el tiempo y el costo no justifican el enjuiciamiento, habida cuenta de la naturaleza del caso y del castigo posible; ii) el delito es de poca gravedad; o iii) las circunstancias atenuantes son especialmente importantes. La decisión del ministerio público de no proceder al enjuiciamiento de un caso puede recurrirse ante el Fiscal del Estado o el Fiscal General. Solo en caso de errores manifiestos, abuso de poder o falta de imparcialidad por parte del ministerio público pueden los tribunales anular una decisión de no enjuiciar. Los tribunales daneses no pueden ordenar en ningún caso al ministerio público que inicie actuaciones penales.

140. La Constitución no prohíbe la aprobación de disposiciones legislativas de carácter retroactivo. Sin embargo, como principio legislativo general, la legislación onerosa no puede entrar en vigor con efecto retroactivo. Así, de conformidad con el derecho internacional, el Código Penal prohíbe la imposición de nuevos delitos o de un castigo más severo de forma retroactiva.

141. Por regla general, la administración de justicia es pública y abierta. El tribunal puede decidir denegar el acceso público a las actuaciones civiles y penales en determinadas condiciones establecidas por la ley. También puede prohibir la

revelación de la identidad de las personas implicadas en los procesos. Esa decisión puede incluir asimismo la prohibición de hacer pública la información relativa a los procesos.

142. Como norma principal de la Ley de Administración de Justicia, toda persona tiene derecho a acceder a los fallos y mandamientos.

143. Ninguna disposición de la Constitución prevé la declaración del estado de emergencia. Sin embargo, en la teoría general se presupone que es posible declarar el estado de emergencia en caso de peligro inminente. En esas circunstancias excepcionales, el ejercicio de ciertas libertades constitucionales podría modificarse de forma provisional.

### **Autoridades competentes en asuntos de Derechos Humanos**

144. En el ejercicio de sus funciones, todas las autoridades danesas, incluidos el Parlamento (Folketinget), los tribunales y las autoridades administrativas, tienen el deber de velar por el cumplimiento de las obligaciones en materia de Derechos Humanos enunciadas en la Constitución y en los instrumentos internacionales ratificados por Dinamarca.

145. El Ministerio de Justicia realiza un examen de los nuevos proyectos de ley para cerciorarse de que la legislación propuesta está en conformidad con las obligaciones de Derechos Humanos.

146. El Parlamento está sujeto al control judicial. Los tribunales daneses están facultados para declarar inconstitucional una ley aprobada por el Parlamento. En caso de duda sobre la compatibilidad de una ley danesa aprobada por el Parlamento con las obligaciones en materia de Derechos Humanos enunciadas en los instrumentos internacionales ratificados por Dinamarca, los tribunales tratarán de interpretar la ley de una manera que sea compatible con las obligaciones jurídicas internacionales de Dinamarca. Sin embargo, en teoría esto no ocurrirá cuando pueda probarse que el Parlamento era consciente del conflicto en el momento de la aprobación de la ley y actuó con la intención de dejar sin efecto las obligaciones jurídicas internacionales de Dinamarca.

147. Los ministros son responsables de las prácticas administrativas en sus ámbitos de competencia. Las autoridades administrativas están sujetas al control de los tribunales, del Ombudsman del Parlamento y del propio Parlamento.

148. Los tribunales tienen competencia para revisar las decisiones y los reglamentos adoptados por las autoridades administrativas. El alcance de la revisión varía según las circunstancias del caso y según el contenido de las leyes y reglamentos relacionados con el caso. Sin embargo, por regla general, el alcance de la revisión puede considerarse amplio. Las cuestiones relativas a las obligaciones de Derechos Humanos de las autoridades administrativas están siempre sujetas a la revisión de los tribunales daneses.

149. Los tribunales son responsables de la administración de justicia. La independencia e imparcialidad de los tribunales están amparadas por la Constitución, la Ley de Administración de Justicia y los instrumentos de Derechos Humanos ratificados por Dinamarca, en particular el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

150. En los casos penales, los tribunales participan en el proceso de instrucción en el sentido de que el uso de medidas coactivas como las escuchas telefónicas, el allanamiento de locales privados y la prisión preventiva requiere la autorización del poder judicial con arreglo a la Ley de Administración de Justicia. En estos casos, los tribunales deben cerciorarse de que las medidas coactivas son necesarias en las circunstancias del caso y velar por que ninguna actuación vulnere la garantía de los Derechos Humanos de las personas prevista en la Constitución o en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por Dinamarca. En la sentencia de una causa penal, los tribunales deben velar también por que se respeten los Derechos del acusado, y por que este no sea condenado a menos que se demuestre su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

### **Ombudsman**

151. El Ombudsman es una autoridad independiente elegida por el Parlamento y facultada para investigar todo acto administrativo de la administración pública, las fuerzas militares y, por regla general, la administración de los gobiernos locales. El Ombudsman puede llevar a cabo una investigación ya sea a raíz de una queja de una persona afectada por una medida administrativa o por iniciativa propia.

152. El Ombudsman también realiza visitas de vigilancia. Estas tienen lugar principalmente en las instituciones públicas en que residen personas de forma temporal o permanente, como las cárceles, los centros de detención y los hospitales psiquiátricos, pero también se realizan otros tipos de visitas. Entre ellas cabe mencionar las visitas de vigilancia de las expulsiones forzosas de extranjeros, las relacionadas con el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, de las Naciones Unidas, para adoptar medidas preventivas contra la tortura (como mecanismo preventivo en virtud del Protocolo Facultativo), o las visitas de vigilancia centradas en el respeto de los Derechos del niño. Estas visitas pueden realizarse en instituciones públicas y privadas. El secreto administrativo no puede ser invocado ante el Ombudsman.

153. El Ombudsman no está facultado para emitir decisiones vinculantes en relación con el objeto del caso, ni puede dar un veredicto con respecto a una autoridad o aplicar ninguna clase de sanción. Los tipos de recurso de que dispone consisten en que puede expresar críticas, formular recomendaciones y manifestar su opinión sobre el caso de cualquier otra forma. Si el Ombudsman llega a la conclusión de que una autoridad administrativa ha cometido un error, puede criticar a la autoridad y, posiblemente, recomendarle que vuelva a examinar el caso y adopte una nueva decisión. En la práctica, el Ombudsman tiene gran influencia en la labor administrativa de las autoridades públicas.

154. En 2012 se estableció una Oficina de la Infancia, como órgano especial de la institución del Ombudsman del Parlamento, para proteger y promover los Derechos del niño. Las principales tareas de la Oficina son tramitar las denuncias relacionadas con niños en los casos en que las autoridades han adoptado una decisión administrativa, visitar las instituciones para niños y vigilar la labor de las autoridades con los menores, y contribuir a la vigilancia de la aplicación de los Derechos del niño.

### **Otras instituciones**

155. El Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca tiene un mandato consultivo en las cuestiones nacionales de Derechos Humanos, que incluye funciones de vigilancia, presentación de informes, análisis e investigación. Además, el Instituto tiene el mandato de promover la igualdad de trato en relación con el género, la raza o el origen étnico. Esta tarea consiste, entre otras cosas, en asesorar a las personas que han sido objeto de discriminación y en publicar informes con miras a crear conciencia y generar nuevos conocimientos en esas esferas (véase también la sección E.3).

156. La Junta de Igualdad de Trato tramita las denuncias civiles relacionadas con la discriminación por motivos de género, raza, color, religión o creencia, opinión política, orientación sexual, edad, discapacidad u origen nacional, social o étnico. La Junta tiene la facultad de adoptar decisiones vinculantes y puede otorgar una indemnización por daños no pecuniarios a las víctimas de discriminación. La presentación de una denuncia ante la Junta de Igualdad de Trato es gratuita, y la Junta se encarga de reunir la información necesaria para decidir en la causa. La Junta no puede entablar causas por iniciativa propia.

### **Reparación, indemnización y rehabilitación**

157. Como se explica en la sección D.3, es posible plantear cuestiones de Derechos Humanos ante los tribunales en causas civiles contra las autoridades administrativas. El acceso a los tribunales en una causa civil está condicionado, por regla general, a que el demandante esté directamente afectado por la medida administrativa o el reglamento que constituye la base de la acción judicial. Los casos relacionados con denuncias de discriminación pueden presentarse ante la Junta de Igualdad de Trato, que abarca todos los motivos de discriminación previstos en la legislación danesa de lucha contra la discriminación. Los casos relativos a la discriminación en el mercado laboral pueden ser llevados también ante el Tribunal del Trabajo.

158. Según la legislación danesa general en materia de responsabilidad civil, que se ha desarrollado a través de la jurisprudencia de los tribunales y codificado en la Ley de Responsabilidad por Daños y Perjuicios, las personas tienen derecho a una indemnización por las pérdidas o daños que sufran como consecuencia de una vulneración de los Derechos Humanos de la que sean responsables las autoridades danesas. Esto también se aplica a las violaciones cometidas por personas físicas, en la medida en que el Estado tiene la obligación positiva de promover activamente los Derechos de las personas y protegerlas contra los daños causados por otros. Los tribunales tienen competencia para ordenar el pago de una indemnización. Con respecto a la expropiación, la Constitución establece que toda persona que sea

objeto de expropiación conforme a la ley debe recibir una indemnización plena. La cuestión de la suficiencia de la indemnización concedida puede ser examinada por los tribunales.

159. Además del sistema judicial, la persona que considere que ha sido objeto de una violación de sus Derechos Humanos por parte de las autoridades administrativas tiene acceso a varios otros recursos, como el Ombudsman, mencionado en la sección D.3.1 *supra*. Varios consejos o juntas independientes financiados por el Estado pueden investigar también distintos tipos de presuntas violaciones de los Derechos Humanos. Estos consejos y juntas pueden investigar tanto las violaciones de los Derechos Humanos cometidas por el Estado como las perpetradas por otras personas.

### **Asistencia jurídica**

160. Las personas, incluidos los extranjeros, que necesitan asesoramiento jurídico o representación legal en los tribunales pueden tener derecho a recibir asistencia financiada con fondos públicos. En las acciones civiles puede concederse asistencia jurídica a las personas que cumplen las condiciones referentes a la situación financiera establecidas en la Ley de Administración de Justicia. La asistencia jurídica abarca generalmente todos los gastos pertinentes realizados en relación con las actuaciones, incluido el honorario de un representante legal. El solicitante debe demostrar que tiene motivos razonables para emprender una acción judicial. Por regla general, la asistencia letrada incluye también los costos del oponente de la parte que recibe la asistencia, si ese oponente gana el proceso en los tribunales.

161. A tenor de la Ley de Administración de Justicia, el tribunal puede decidir que una parte en un procedimiento civil debe estar representada por un asesor jurídico, si el tribunal lo considera necesario en las circunstancias del caso. Cuando así lo exijan circunstancias especiales, el tribunal podrá nombrar a un asesor letrado de oficio.

162. En Dinamarca, varios centros jurídicos ofrecen asesoramiento letrado gratuito. Estos centros tienen diferentes fuentes financieras, que incluyen la financiación pública. Gran parte de su tiempo está dedicada a cuestiones relacionadas con la vivienda, el empleo, la seguridad social y la inmigración. El personal de los centros suele estar constituido por abogados y estudiantes de derecho que aportan su tiempo de forma gratuita.

163. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a elegir un abogado defensor. El tribunal debe designar un abogado de oficio a todo acusado que no esté representado ya por un asesor letrado, o cuyo abogado no haya cumplido con su deber. Esto se aplica también en las actuaciones preliminares relativas a la prisión preventiva y en los procedimientos referentes a la extradición, pero no en los casos de faltas leves. El encausado podrá elegir al abogado defensor a partir de una lista de abogados disponibles. El Estado tiene la obligación de nombrar a un abogado defensor en la mayoría de las causas penales; en estas causas, si no se nombra a un defensor y el encausado no tiene su propio abogado, la condena pronunciada podrá ser anulada mediante un recurso de apelación. Cuando el acusado es declarado culpable, el tribunal le impone normalmente el pago de las costas.

## **Situación de las víctimas de delitos**

164. Con arreglo al derecho danés, las víctimas de delitos pueden presentar una denuncia oral o escrita a la policía, que investigará el caso si considera que existe una presunción razonable de que se ha cometido un delito. La policía puede investigar delitos de oficio. Si la investigación indica que hay motivos para creer que se ha cometido un delito, el ministerio público examina las pruebas y decide si es el caso de incoar un proceso penal contra la persona o las personas sospechosas (véase también la sección D.2).

165. Toda persona que haya sufrido daños personales como consecuencia de un quebrantamiento, en territorio danés, del Código Penal o de la Ley de Órdenes de Alejamiento, Órdenes de Ocupación y Expulsión, tendrá derecho, por regla general, a una indemnización del Estado. La indemnización por daños materiales, etc., solo está disponible para los delitos cometidos por personas privadas de libertad o en situaciones similares. Por lo general, es necesario que el delito haya sido denunciado a la policía en las 72 horas siguientes al incidente, y que se haya presentado una reclamación de indemnización contra su autor, si el caso ha sido juzgado por los tribunales. Además, la reclamación de indemnización tendrá que haberse presentado a la Junta de Indemnización por Lesiones Derivadas de Delitos dentro de los dos años siguientes a la comisión del delito o a la fecha en que la sentencia pasó a ser firme o en que la policía decidió poner fin a la investigación. Las reclamaciones presentadas después de esos plazos solo pueden ser tramitadas por la Junta en circunstancias especiales. Incluso en los casos en que se desconoce el autor del delito o no es posible localizarlo, la víctima puede obtener una indemnización.

166. En las causas penales, se nombra un abogado de apoyo para la víctima cuando la causa se refiere a una violación de determinadas disposiciones del Código Penal, por ejemplo cuando se trata de delitos sexuales, homicidios o actos de violencia, y cuando la víctima así lo solicita. El tribunal puede denegar este nombramiento, si se trata de una falta leve y si se puede demostrar que no es necesario un abogado de apoyo. Sin embargo, en los casos relativos a delitos sexuales, es obligatorio nombrar un abogado de apoyo para la víctima, a menos que esta, tras haber recibido la orientación adecuada, rechace esa medida. Por último, el tribunal podrá nombrar un abogado de apoyo en todos los casos en que las circunstancias lo exijan.

167. En las causas penales sin jueces legos, el tribunal puede conceder a la víctima del delito una indemnización a cargo del acusado, si la víctima ha presentado al tribunal una solicitud en ese sentido y si el acusado es declarado culpable. En otras causas penales, la víctima puede solicitar que el ministerio público prepare y presente la reclamación de daños y perjuicios en su nombre durante el proceso penal.

## **Denuncias contra la policía**

168. Dinamarca ha establecido una Autoridad Independiente de Denuncias contra la Policía que se ocupa de las quejas en ese ámbito. La Autoridad Independiente investiga las denuncias de conducta indebida de la policía y decide si procede formular una crítica de la policía. También investiga las denuncias de presuntos

delitos cometidos por agentes de policía. En los casos de delitos cometidos por agentes de policía, la Autoridad Independiente, una vez finalizadas las investigaciones, remite el caso al Fiscal del Estado (para el enjuiciamiento a nivel regional), quien decide si corresponde incoar un proceso. La decisión de no enjuiciar a un agente de policía puede ser recurrida ante la Oficina del Director del Ministerio Público.

### **Apelación y recursos contra una condena injusta**

169. La Ley de Administración de Justicia garantiza en general el derecho de apelación ante el tribunal superior en las causas penales. Con arreglo a las disposiciones sobre la apelación en estas causas, por regla general tanto el condenado como el ministerio público tienen derecho a apelar. No obstante, en los casos de delitos menores solo se permite el recurso si este es admitido a trámite por la Junta de Autorización de Apelaciones.

170. Una persona que sea declarada culpable en un juicio penal y que alegue ser víctima de un error judicial puede presentar una solicitud de reapertura de la causa al Tribunal Especial de Acusación y Revisión. El Tribunal Especial puede decidir que se reabra la causa, si se presentan nuevas pruebas. Esto podrá ocurrir cuando se considere que las nuevas pruebas, de haber estado disponibles en el juicio inicial, habrían dado lugar, probablemente, a la absolución del acusado o a la aplicación de una disposición esencialmente más benigna del Código Penal. La causa puede ser reabierta también si se demuestra que el tribunal de primera instancia escuchó o tuvo ante sí pruebas falsas o falsificadas, y si se considera probable que ese tipo de delito haya sido la causa de la condena o haya contribuido a ella. Por último, se podrá reabrir una causa cuando se den otras circunstancias especiales que aumenten enormemente la probabilidad de que las pruebas disponibles no se hayan juzgado de manera correcta.

171. Si la reapertura del caso da lugar a la absolución de la persona condenada o a la aplicación de una disposición más benigna del Código Penal, la víctima de la condena injusta tendrá derecho a una indemnización. La indemnización cubrirá los daños tanto pecuniarios como no pecuniarios, pero podrá reducirse o denegarse si el comportamiento de la víctima dio motivos para la condena.

### **Vías de recurso contra la detención indebida o las medidas coactivas durante las investigaciones penales**

172. Según la Ley de Administración de Justicia, los sospechosos que sean sometidos a arresto, privación de libertad u otras medidas coactivas durante una investigación penal tendrán derecho a una indemnización, si no se presenta una acusación oficial en su contra. La indemnización cubrirá tanto los daños pecuniarios como los no pecuniarios. Las personas que son exoneradas de toda culpa por los tribunales también tienen derecho a recibir una indemnización. La indemnización puede reducirse o denegarse si el comportamiento del sospechoso dio motivos para el empleo de las medidas. Las personas que hayan sido objeto de medidas coactivas sin ser sospechosas también pueden tener derecho a una indemnización, en función de las circunstancias particulares. La solicitud de indemnización debe presentarse al ministerio público. Si el ministerio público se niega a conceder la indemnización,

el solicitante puede pedir que el caso sea llevado ante un tribunal por el ministerio público. El solicitante tendrá derecho a un abogado de oficio nombrado por el tribunal. Sin embargo, si la solicitud es rechazada, el tribunal puede imponer al solicitante el pago de las costas. Dinamarca ratificó el Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos en 1987.

### **Recursos internacionales efectivos**

173. Una persona que sea víctima de una violación de los Derechos Humanos prevista en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y que haya agotado todos los recursos efectivos en Dinamarca podrá presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase el art. 34 del Convenio, el llamado derecho a presentar una demanda individual). Si el caso es aceptado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal podrá dictar un fallo vinculante contra el Estado danés. Dinamarca acepta el derecho a presentar demandas y la competencia del Tribunal. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos es competente para otorgar el pago de una indemnización a una persona que haya sido objeto de una violación de los Derechos Humanos comprendida en el ámbito del Convenio, en la medida en que la persona no pueda obtener de otra forma una indemnización adecuada del Estado (véase el art. 41 del Convenio).

174. En relación con seis tratados internacionales, Dinamarca ha aceptado que las personas que consideren que se ha vulnerado cualquiera de sus Derechos dimanantes de esos tratados y que hayan agotado todos los recursos internos disponibles podrán presentar comunicaciones escritas a la consideración del Comité pertinente.

### **Los tratados pertinentes son los siguientes**

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

La Convención sobre los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

175. Una persona que presente una queja ante un tribunal internacional o un comité puede también tener derecho a asistencia letrada financiada parcial o totalmente con fondos públicos.

176. Dinamarca ha cursado una invitación permanente a todos los titulares de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

## **Marco de promoción de los Derechos Humanos a nivel nacional**

### **Marco general**

177. El Gobierno danés es responsable del cumplimiento de las obligaciones de Dinamarca en virtud de los instrumentos de Derechos Humanos a los que se ha adherido, así como de la preparación de los informes que el país debe presentar con arreglo a los diferentes instrumentos (véase la sección F).

178. En la sección D.3 se describe la distribución de responsabilidades en el cumplimiento de las obligaciones de Dinamarca entre los Parlamentos, las autoridades administrativas y los tribunales.

### **Parlamentos y asambleas nacionales y regionales**

179. Como se explica en la sección B.3, los consejos y las administraciones regionales y municipales se encargan de la prestación de los servicios sociales, la atención de la salud y la educación. Así pues, las regiones y las municipalidades son instancias cruciales en la prestación de servicios concretos que afectan en particular a los Derechos económicos, sociales y culturales, como parte de los servicios de bienestar.

180. Cada municipalidad está obligada a establecer consejos consultivos para las cuestiones relativas a las personas con discapacidad y las personas de edad, respectivamente. El objetivo de los consejos es mantener un diálogo periódico sobre las cuestiones relacionadas con esos grupos particulares. Además, se alienta a las municipalidades a establecer consejos consultivos sobre las cuestiones relacionadas con las personas socialmente vulnerables y la integración.

181. En 2016, el Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca puso en marcha un proyecto centrado en los Derechos Humanos en las municipalidades. El proyecto tiene por objeto, entre otras cosas, ayudar a determinar los problemas y las prácticas en materia de Derechos Humanos, para fortalecer la atención prestada a esos Derechos en la administración municipal. El proyecto se centra en particular en los niños, las personas sin hogar y las personas socialmente vulnerables, y en los efectos de la digitalización de la administración pública.

### **Institución nacional de Derechos Humanos**

#### **Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca**

182. Desde su creación en 1987, el Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca lleva a cabo actividades relacionadas con los Derechos Humanos, incluida la difusión de información entre la población y entre los profesionales.

183. El Instituto, posteriormente establecido por ley (Ley núm. 553/2012), tiene el propósito de promover y proteger los Derechos Humanos de conformidad con los

Principios de París de las Naciones Unidas. En 2014, fue designado como institución nacional de Derechos Humanos de Groenlandia. Así pues, el mandato del Instituto comprende a Dinamarca y Groenlandia, pero no a las Islas Feroe. Desde 2001, el Instituto tiene la acreditación de categoría A con arreglo a los Principios de París.

184.El cometido general del Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca es promover y proteger los Derechos Humanos en Dinamarca y en el extranjero, en tiempos de paz y de conflicto armado, en particular mediante:

- a)La vigilancia de la situación de los Derechos Humanos en Dinamarca y la presentación de informes al respecto;
- b)La realización de análisis e investigaciones sobre los Derechos Humanos;
- c)El asesoramiento al Parlamento, el Gobierno y otras autoridades públicas y partes interesadas del sector privado sobre los Derechos Humanos;
- d)El fomento de la coordinación de la labor de las organizaciones de la sociedad civil relativa a los Derechos Humanos, y la asistencia en esa labor;
- e)La aplicación y el fomento de la educación sobre los Derechos Humanos;
- f)El suministro de información sobre los Derechos Humanos;
- g)La facilitación de servicios de biblioteca en relación con los Derechos Humanos;
- h)La contribución a la aplicación de los Derechos Humanos a nivel nacional y en el extranjero.

185.Además, el mandato del Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca comprende la promoción de la igualdad de trato de todas las personas, sin discriminación por motivos de sexo, raza u origen étnico, mediante:

- a)La asistencia a las víctimas de la discriminación en la tramitación de sus denuncias por discriminación, sin perjuicio del derecho de las víctimas y de las asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas;
- b)La realización de estudios independientes sobre las diferencias de trato;
- c)La publicación de informes y la formulación de recomendaciones sobre cuestiones relativas a las diferencias de trato.

186.El Instituto de Derechos Humanos ha sido designado también como Órgano Nacional de Igualdad de Dinamarca en relación con la raza y la etnia (en 2003) y en relación con el género (en 2011). Además, el Parlamento danés ha asignado al Instituto el mandato de promover y vigilar la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en Dinamarca.

187.El Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca tiene la obligación de presentar un informe anual al Parlamento danés sobre sus actividades y sobre la evolución de la situación de los Derechos Humanos en Dinamarca.

188.Tras la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en 2004, Dinamarca designó en 2007 al Ombudsman Parlamentario como mecanismo nacional de prevención de Dinamarca. El mecanismo nacional de prevención de Dinamarca concertó acuerdos con el Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca y con el Danish Institute Against Torture (DIGNITY) para la colaboración oficial con las organizaciones de la sociedad civil a fin de fortalecer las actividades de vigilancia del Ombudsman. El Instituto participa asimismo en las inspecciones realizadas en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura en Groenlandia, cuando así lo solicita el mecanismo nacional de prevención (véase también la sección D.3.1).

189.El Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca es una institución pública autónoma e independiente. Su dirección corre a cargo de una Junta, integrada por 13 miembros nombrados a título personal. Dos de los miembros de la Junta deben estar vinculados a una organización que trabaje en las esferas de importancia para las minorías étnicas y para la igualdad de trato de hombres y mujeres, respectivamente. Un miembro de la Junta es nombrado por la Unión de Organizaciones de Personas con Discapacidad de Dinamarca (Danske Handicaporganisationer).

190.Tras un anuncio público, la Junta establece el Consejo de Derechos Humanos, cuya composición debe reflejar las opiniones predominantes entre las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de los Derechos Humanos. El Consejo examina las directrices generales para las actividades del Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca y hace un seguimiento de su labor. El Consejo puede proponer nuevas actividades a la Junta y evaluar los progresos en las actividades realizadas.

191.El Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca tiene también un mandato internacional y apoya a otras instituciones nacionales de Derechos Humanos ofreciendo oportunidades de desarrollo de la capacidad. El Instituto se preocupa de que otras instituciones de Derechos Humanos puedan cumplir su mandato y mantener su independencia y un alto grado de credibilidad. También se preocupa de aumentar el reconocimiento y el papel de las instituciones nacionales de Derechos Humanos en distintos sistemas internacionales de Derechos Humanos. A este respecto, el Instituto ha participado en la elaboración de un sistema de acreditación para verificar que solo las instituciones acreditadas tengan acceso a las reuniones de las Naciones Unidas.

## GLOSARIO

**Actos de Molestia.** Son actos temporales que afectan a una persona o su patrimonio y requieren de autorización previa por parte de la autoridad competente (administrativa o jurisdiccional), la cual debe estar justificada.

**Actos Privativos.** Son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho.

**Control de Convencionalidad.** Es un mecanismo fundamental en el desarrollo y evolución de la protección de derechos humanos porque contribuye en la aplicación armónica y coherente del derecho de los Estados, incluyendo fuentes internas e internacionales.

**Cualitativa.** Se refiere a los diferentes métodos para estudiar los mismos fenómenos, o usar los mismos métodos en grupos con diversidad.

**Cuantitativa.** Es el uso de métodos estadísticos para recopilar y analizar información que permita conocer ciertas características o variables sobre un fenómeno o población que se está estudiando.

**Expedito.** Proceso judicial por el cual existe la obligación de sustanciar el proceso de forma oral dentro de las audiencias, y conceder la facultad al juzgador de emitir su resolución de forma oral en la misma audiencia.

**Hecho Victimizante.** Actos u omisiones que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima.

**Interdependencia.** Es la vinculación de los derechos entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros.

**Interseccionalidad.** Es la confluencia respecto de una misma persona o grupo de personas de la violación de diferentes tipos de derechos y como víctimas de discriminación.

**Lucro cesante.** Es la ganancia, a la renta que una persona deja de percibir como consecuencia del perjuicio o daño que se le ha causado.

**Primacía.** Aplicación preferente de una norma sobre otra, que produce un efecto de desplazamiento de esta última.

**Progresividad.** Es para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible.

**Seguridad Jurídica.** Es la certeza que tienen los sujetos de derecho de que su situación jurídica solo podrá ser modificada mediante procedimientos establecidos previamente que garantizarán sus derechos.

**Supremacía.** Consiste en ubicar a la Constitución en un nivel jerárquicamente por encima de todas las demás normas jurídicas, internas y externas.

## FUENTES DE CONSULTA

### Bibliografía

- ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I, *Acerca del Concepto "Derechos Humanos"*, Mc Graw-Hill, CDMX, 1998, 134 páginas.
- ÁLVAREZ I Mario, "Los presupuestos teórico-funcionales de los Derechos Humanos como teoría de la justicia", *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, pags.29
- BARRAGÁN B., José, et al., *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, CDMX, 2018
- BEGNÉ GUERRA, Cristina, *El Estado de Derecho y el Ministerio Público en México*, INACIPE, CDMX, 2014, pags. 117
- 
- BOBBIO, Norberto, *Derecho y Lógica*, UNAM-IIJUNAM, México 2016, pp.40
- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, CDMX, 2012
- BORJA Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, FCE, CDMX, 1971
- BOUTMUY, Émile, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Orígenes de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*, Edición preparada por Jesús González Amuchasegui, Madrid, Editora Nacional, 1984
- CÁCERES NIETO, Enrique, *Hacia un modelo de Institución Nacional para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos del Siglo XXI*, Comisión Nacional de Derecho Humanos, México, 2007, pags.176
- CÁRDENAS, Jaime, *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm, 793, UNAM, 2017
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, "Derechos Humanos. El Concepto de los Derechos Humanos", en *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, CDMX, 2018.
- ESTRADA MICHEL, Rafael, "Ministerio Público y Derechos Fundamentales" en *Tiempo de Derechos*, CDMX, n°4 , agosto 2018
- ESTRADA MICHEL, Rafael, *Gobernabilidad y Democracias*, Propuesta para mexicanolectivo, marzo 2023, CDMX.
- 
- FINNIS, John, *Estudios de Teoría del Derecho Natural*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, pags.246
- FIX ZAMUDIO, Héctor, "Presente y futuro del Ministerio Público en México", en *Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia en México*, Instituto de

- Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, 188pag. Consulta en internet: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1404/5.pdf>
- FLORES, Imer B, “*La Constitución de 1857 y sus reformas*”. Consulta en internet: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/12.pdf>
  - GALLEGOS MORENO, Martha, *Elaboración de Leyes*, Poder Legislativo LXI Legislatura, Zacatecas 2013-2016, pags.140
  - JELLINEK, Georg, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, collana Civiltà del diritto, traduzione di D. Nocilla, Giuffrè, Milano, 2002, pags.144
  - LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, et.al., “Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República” en *Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos*, Unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CDMX 2020, pag.93, Última consulta en internet, 21/10/22: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/7.pdf>
  - 
  - LUCIAN JOHNSON, *Religious Liberty in Maryland and Rhode Island*, International Catholic Truth Society, Broklyn, N.Y. 1903
  - Popol Vuh. Última consulta 20/05/2019, Disponible en línea: <https://arqueologiamexicana.mx/mexico-antiguo/el-popol-vuh-el-libro-sagrado-de-los-mayas>
  - MASSINI-CORREAS, Carlos I, *Dignidad Humana, Derechos Humanos y derecho a la vida*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, CDMX, 2020, pags.276
  - NINO, Carlos Santiago, *Ética y Derechos Humanos*, Astrea, Buenos Aires, 1989. 433 páginas.
  - PAOLI BOLIO, Francisco José, *La Utopía del Estado Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2021
  - RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México D.F: FCE - Fondo de Cultura Económica, 2012
  - ROOSVEL, Frankjlin D, “The four freedoms” spech text, Última consulta 25/01/2019, Disponible en línea: <http://voicesofdemocracy.umd.edu/fdr-the-four-freedoms-speech-text/>
  - SALDAÑA SERRANO, Javier y Mauricio Beuchot, *Derechos Humanos y Naturaleza Humana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, CDMX, 2020, pags.200
  - SANTCLIMENT MARTÍNEZ, Julio, *El Sentir de la Defensoría Pública en México*, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, CDMX, 2021
  - SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Sobre el Origen de las Declaraciones de Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2009
  - SWIDLER, L, y otros “Derechos Humanos. Panorámica histórica”, *Concilium. Revista Internacional de Teología*, Madrid, 1990, número 228

- TERTULIANO, *Apologeticum*, cap. 24 : *Mirad no pertenezca también al título de irreligiosidad quitar la libertad de la religión (244) y prohibir la elección de la divinidad, de manera que no pueda adorar yo lo que quiero, y que se me fuerce á venerar lo que no quiero*
- TERTULIANO, *Ad Scapulam*, cap 2. Última consulta 23/01/19, Disponible en línea: <http://www.newadvent.org/fathers/0305.htm>
- VAZQUEZ, Rodolfo, *Teorías Contemporáneas sobre la justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 855, México, 2019, pags. 360
- VÁZQUEZ, Luis Daniel, *Impunidad y Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, CDMX, 2021, pags.294
- ZAGREBELSKY Gustavo, *El Derecho Dúctil. Ley, Derechos, justicia*. Ed. Trotta, Madrid, 2011, pp.150
- 

## Legislación Mexicana.

- Constitución de Apatzingán, 22 de octubre de 1814, Última Consulta en internet: 5/10/22: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)
- Constitución de 1857, última consulta en internet 13/10/22: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, Última consulta en internet, 13/10/22: <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/339>
- Constitución de 1917, Texto Original según del DOF del Lunes 5 de Febrero de 1917, última consulta en internet: 5/10/22: [https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/28\\_Diario\\_Oficial.pdf](https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/28_Diario_Oficial.pdf)
- Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), Cámara de Diputados. Última Consulta en internet: 31/07/23: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>

## JURISPRUDENCIA

- Tesis XXVII.3o. J/14 (10ª) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, Abril de 2015, Tomo II, página 1451. Consulta en internet 02/08/23: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008815>
- 

## Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

- Pacto internacional de Derechos económicos, culturales y sociales. Naciones Unidas. (en línea) [https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf) (Consultado: 18 octubre de 2022).
- Carta internacional de Derechos Humanos. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights/international-bill-human-rights> (consultado: 18 octubre de 2022).
- Declaración universal de los Derechos Humanos. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (consultado: 18 octubre de 2022).
- Carta de las Naciones Unidas. Naciones Unidas (En línea) <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/preamble> (consultado: 18 octubre de 2022).
- Pacto internacional de Derechos civiles y políticos. Naciones Unidas (En línea) [https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf) (consultado: 18 octubre de 2022).
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, DOF 20/05/1981, Consulta en internet: 18/10/22: [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4649138&fecha=20/05/1981&cod\\_diario=200129](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4649138&fecha=20/05/1981&cod_diario=200129)
- Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano del 14 de julio de 1789. Última consulta 31/05/2019 Disponible en línea: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)
- Carta de las Naciones Unidas de San Francisco de 1945, Última Consulta 31/05/2019, Disponible en línea: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>
- 
- Historia de la Redacción de la Declaración de los Derechos Humanos, Última consulta 31/05/2019, Disponible en línea: <https://www.un.org/es/sections/universal-declaration/history-document/index.html>

- ONU. Fundación de la ley internacional de Derechos Humanos. Consulta en internet 20/08/22: <https://www.un.org/es/about-us/udhr/foundation-of-international-human-rights-law>

#### Comités:

- Comité para la eliminación racial. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cerd> (consultado: 19 octubre de 2022).
- Comité de Derechos económicos, sociales y culturales. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cescr> (consultado: 19 octubre de 2022).
- Comité de Derechos Humanos. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/ccpr> (consultado: 19 octubre de 2022).
- Comité para la eliminación de la discriminación en contra de la mujer. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw> (consultado: 19 octubre de 2022).
- Comité contra la tortura. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cat> (consultado: 19 octubre de 2022).
- Comité de los Derechos del niño. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crc#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20de%20los%20Derechos,parte%20de%20sus%20Estados%20miembros>. (consultado: 19 octubre de 2022).
- Comité para la protección de los Derechos de los trabajadores migrantes. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cmw/introduction#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20de%20Protecci%C3%B3n%20de,sus%20Familiares%20por%20sus%20Estados> (consultado: 19 octubre de 2022).
- Comité de Derechos de personas con discapacidad. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crpd> (consultado: 19 octubre de 2022).
- Comité de la desaparición forzada. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/ced#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20contra%20la%20Desaparici%C3%B3n,Forzadas%20por%20sus%20Estados%20Partes>. (consultado: 20 octubre de 2022).
- Subcomité para la tortura, tratos inhumanos y degradantes. Naciones Unidas. (En línea) <https://www.ohchr.org/es/treaty->

[bodies/spt#:~:text=El%20Subcomit%C3%A9%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n,tortura%20y%20los%20malos%20tratos.](#) (consultado: 20 octubre de 2022).

## Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos

- Tribunal europeo de Derechos Humanos, Convenio Europeo de Derechos Humanos, 15va. Ed., Francia, ECHR COE, 2021, extensión://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.echr.coe.int%2Fdocuments%2Fconvention\_spa.pdf
- Consejo de Europa, Carta Social Europea, Francia, 18 de octubre de 1961, extensión://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Ffileadmin%2FDocumentos%2FBDL%2F2002%2F1934.pdf
- Parlamento Europeo, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Francia, diciembre de 2000, extensión://bfdogplmndidlpjfhoijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fcharter%2Fpdf%2Ftext\_es.pdf
- Cita de link Mecanismo Nacional
- Defensor del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de España, Defensor del Pueblo, España, <https://www.defensordelpueblo.es/mnp/defensor-mnp/#:~:text=El%20Mecanismo%20Nacional%20de%20Prevenci%C3%B3n,penas%20cruels%2C%20inHumanos%20o%20degradantes>.
- ONU, *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Documento básico común que forma parte integrante de los informes de los Estados partes, Dinamarca, 29 de marzo 2018*, Última consulta en internet, 19/04/23:  
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=FhOD6sgggzAhFXD9F%2FeKaFMm83LbFY75RhkIFGrig%2B6u8rrdxNjFBy9INVfAVPcXir%2BpsMQQ5RvZxAyvbUKjahKR7xSRCTaRs%2FW42n0%2BujFX7cOu4qCWM09LjagONiE>
- 

## Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

- Carta de organización de estados americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (En línea)

[https://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes\\_manual\\_formacion\\_lidere\\_s\\_anexos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_manual_formacion_lidere_s_anexos.pdf) . (consultado: 20 octubre de 2022).

- Declaración americana de los Derechos y deberes del hombre. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (En línea) <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos>. (consultado: 20 octubre de 2022).
- Convención americana sobre Derechos Humanos. CNDH (En línea) [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion\\_ADH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf) (consultado: 20 octubre de 2022).
- Carta Iberoamericana de los Derechos y deberes de los ciudadanos, última consulta en internet: 18/11/21  
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/75214>
- Carta Iberoamericana de la Función Pública, última consulta en internet: 18/11/21 <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Última Consulta: 18/10/22, Disponible en línea:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>
- 

## Otras Fuentes:

- Amnistía Internacional, *Informe En Qué Estamos 2022-23 en México*, última consulta en internet, 26/04/2023: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/mexico/>
- BIBLIA DE JERUSALÉN, Levítico 19, 34: *Al forastero que reside entre vosotros, lo miraréis como a uno de vuestro pueblo y lo amarás como a ti mismo...*
- Declaración de Derechos de Virginia de 1776, Última consulta 25/08/2022, Disponible en línea: [https://es.wikisource.org/wiki/Declaración\\_de\\_Derechos\\_de\\_Virginia\\_\(1776\)](https://es.wikisource.org/wiki/Declaración_de_Derechos_de_Virginia_(1776))
- Declaración Dignitatis Humanae del Concilio Vaticano II el 7 de diciembre de 1965, N° 1, Última consulta en internet: 12/07/2022 [https://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651207\\_dignitatis-humanae\\_sp.html](https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html)
- Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia n°s 164-167, consulta en internet:

[https://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_sp.html#Significado%20y%20aplicaciones%20principales](https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html#Significado%20y%20aplicaciones%20principales)

- 
- Gobierno de los Estados Unidos (20 marzo 2023) Informes nacionales de 2022 sobre prácticas de Derechos Humanos. Oficina de democracia, Derechos Humanos y trabajo. Última consulta en internet, 17/04/23: <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/mexico/>
- Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica, Departamento de Estado, Oficina para el Monitoreo y Combate al tráfico de personas. Última consulta en internet, 17/04/23: <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/mexico/>
- Gobierno de Estados Unidos, Departamento de Estado, Oficina Internacional para la Libertad Religiosa. Última consulta en internet, 17/04/23: <https://www.state.gov/reports/2021-report-on-international-religious-freedom/mexico/>
- Índice del Estado de Derecho en México 2021-2022, World Justice Project, última consulta en internet, 22/03/23: [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1\\_WJP\\_IEDMX\\_Digital.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1_WJP_IEDMX_Digital.pdf)
- MUÑOZ MENA, Eliceo (10 noviembre 2022) *Garantías para la protección de los Derechos Humanos. Segunda Temporada* “El nuevo paradigma de los Derechos Humanos en México”. El jurista Informa. [https://www.facebook.com/ElJuristaTV/videos/1854410234937674/?extid=WA-UNK-UNK-UNK-AN\\_GK0T-GK1C](https://www.facebook.com/ElJuristaTV/videos/1854410234937674/?extid=WA-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C)

# ÍNDICE TEMÁTICO