

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

13

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**PROPUESTA DE ADICION AL QUINTO PARRAFO
DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 102
DE LA CONSTITUCION POLITICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
ARTURO HERNANDEZ BALDERAS

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. GILDARDO RAMON RUEDA RAMIREZ
CED. PROFESIONAL No. 873600



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A la Gloria del Gran Arquitecto del Universo.

*Por que a El eleva mis oraciones, para que con su sabiduria, me de la
inteligencia necesaria para ser un hombre perfectible y eterno aprendiz.*

*A la sublime memoria de mis padres Consuelo y Enrique.
Que descansan en el eterno oriente e iluminan mi camino.*

A mi hermana Magdalena.

*Por su invaluable ayuda
y apoyo para llegar a este momento de mi vida.*

Gracias Mame!!!

*A la Universidad del Tepeyac.
Por acogerme como estudiante
y convertirme en profesionista.*

*A mis profesores.
Que a lo largo de mis estudios me
obsequiaron desinteresadamente sus conocimientos.*

Al licenciado Gildardo Ramón Rueda Ramírez.

*Por que sin su auxilio desinteresado
no hubiera concluido este trabajo.*

A mis hermanos y amigos.

*Por escucharme,
asistirme y estar siempre a mi lado.*

*Al Ing. César Vázquez Canto.
Por ser el mejor de los amigos,
por compartir mis triunfos y llorar mis tropiezos.*

A Paola.
Por tener el honor de amarla , por vivir
dentro de mi alma y por no dejarme caer. Te amo Elmo!!!

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I ANTECEDENTES Y ATRIBUCIONES	1
1.1 Antecedentes constitucionales de los Derechos Humanos	2
1.1.1 Los Derechos Humanos	7
1.1.1.1 Conceptualización desde el punto de vista gramatical	8
1.1.1.2 Conceptualización desde el punto de vista jurídico	13
1.1.1.3 Conceptualización desde el punto de vista filosófico	14
1.2 Antecedentes históricos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	14
1.2.1 Las tres generaciones de los Derechos Humanos	17
1.3 Antecedentes históricos de la Procuraduría General de la República	19
1.4 Atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	22
1.5 Ámbito de competencia y misión de la Procuraduría General de la República	24
CAPÍTULO II PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA	30
2.1 Instrumentos internacionales de protección a los Derechos Humanos y procuración de justicia	31
2.2 Actuación y conducta de los funcionarios encargados de procurar justicia	35
2.3 Autoridades y sus funciones dentro de la Procuraduría General de la República encargadas de la Protección de los Derechos Humanos	42
2.4 Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la Procuraduría General de la República	46

**CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO DE QUEJA Y RECOMENDACIONES
DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

3.1 Procedimiento de queja	53
3.2 Recomendaciones	54
3.2.1 Concepto	57
3.2.2 Requisitos	58
3.2.3 Tipos	59
3.3 Órganos y dependencias de la Comisión Nacional de Derechos Humanos encargados de emitir y dar seguimiento a las recomendaciones	61
	64

**CAPÍTULO IV SOLUCIÓN AL CONFLICTO INTERINSTITUCIONAL
ENTRE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

4.1 Acuerdos de no responsabilidad	68
4.1.1 Requisitos	69
4.2 La responsabilidad de los funcionarios públicos	70
4.2.1 Diversos tipos de responsabilidad jurídica	73
4.3 Alcances de la propuesta de adición al quinto párrafo del apartado "A" del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	75
	77

CONCLUSIONES 87

BIBLIOGRAFÍA 94

INTRODUCCIÓN

A partir de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por decreto presidencial del C. Carlos Salinas de Gortari en 1988, se ha generado una controversia jurídica respecto de sus funciones y el alcance del ejercicio de las mismas.

Dentro de la controversia antes mencionada se encuentran principalmente dos posturas teóricas. La primera de ellas es la teoría proteccionista de los Derechos Humanos la cual pretende la tutela de los derechos fundamentales del hombre la cual se ha hecho evidente y obligatoria internacionalmente a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas en 1948 y con base en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789.

Por otra parte se encuentra la postura teórica de la procuración de justicia, entendiendo a la justicia como un principio general del Derecho que consiste en darle a cada quien lo que corresponde y a la procuración como el allegarse de los medios necesarios para proveer de la misma a los gobernados.

A partir de 1999 se ha generado un conflicto interinstitucional entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República esto debido a las recomendaciones emitidas a la propia Procuraduría General de la República con motivo de presuntas violaciones a los Derechos Humanos, para su

exacta observancia y cumplimiento por parte de las autoridades encargadas de la protección de tales derechos dentro de la institución.

La convergencia de las teorías antes mencionadas se presenta materialmente al concurrir las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como protectora de los derechos fundamentales del hombre y la Procuraduría General de la República como institución federal encargada de procurar justicia y es precisamente tal convergencia el objetivo general de esta tesis.

Dentro del texto de la presente investigación inicialmente se elaborará una breve referencia de los antecedentes constitucionales en nuestro país de los Derechos Fundamentales y su adopción en el ámbito internacional por parte de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de la O.N.U. en 1948, basada en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789.

Posteriormente se analizarán los antecedentes históricos que dieron origen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la República respectivamente y se efectuará un análisis comparativo de las facultades y del ámbito de competencia de ambas instituciones, lo anterior con el objeto de elaborar un estudio o examen crítico y propositivo para interpretar correctamente las teorías existentes sobre el tema en estudio, así como los preceptos jurídicos y la norma establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes orgánicas y reglamentos respectivos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Procuraduría General de la República, normas jurídicas en las cuales fijaré las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la competencia y misión de la Procuraduría General de la República, sin dejar de señalar

la doctrina entendiendo a ésta como el conjunto de obras de autores especializados estudiosos de la materia donde se plasma el criterio y la opinión de cada uno de ellos.

Para profundizar al estudio del tema generador de la presente investigación y para entenderlo en su contexto formal y de fondo, se construirá una referencia a los instrumentos internacionales de protección a los Derechos Fundamentales y los instrumentos internacionales de procuración de justicia, los cuales han sido adoptados en la norma mexicana a lo largo de la vida jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Procuraduría General de la República.

Posteriormente se perseguirá dar una descripción acerca de la deseable actuación y conducta observable en los funcionarios encargados de procurar justicia, esto con la finalidad de pasar al estudio objetivo de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República para identificar las autoridades y sus funciones dentro de la institución en comento y que son creadas para velar por los Derechos Humanos en el ejercicio de la procuración federal de justicia.

Se estudiará la estructura formal y el fondo de una Recomendación Pública Autónoma emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos dirigida a la Procuraduría General de la República, se desglosarán sus elementos, se identificarán sus requisitos y finalmente se integrará una crítica de forma general a dicha recomendación y se emitirá una opinión personalizada de las deficiencias encontradas durante el análisis de la misma.

Toda Recomendación Pública Autónoma que emita la Comisión Nacional, inicia, como ya se estudiará dentro del capítulo respectivo en el presente trabajo de investigación recepcional, por una Queja que presente el presunto agraviado en sus

Derechos Fundamentales para lo cual se establecerán aspectos generales sobre el Procedimiento de Queja tramitado ante las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El trámite procesal que le sigue a la presentación de la Queja y por parte de la Comisión, es la emisión de la Recomendación y para lo conducente se proporcionará un concepto de Recomendación, se enumerarán y estudiarán los requisitos y los diferentes tipos de Recomendaciones que existen fundando lo anterior en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ordenamiento legal al cual también se causará referencia al desglosar y analizar los órganos internos de la Comisión que son los encargados de gestar, dirigir y dar seguimiento hasta el fin del proceso recomendatorio a los documentos de Recomendación.

Con los conceptos, estudios y análisis presentados en la investigación, se tienen elementos suficientes para entender el conflicto interinstitucional de carácter jurídico-político entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República generado por las Recomendaciones Autónomas emitidas por la primera, razón por la cual se propondrá el fortalecimiento de los Acuerdos de No Responsabilidad como un eficaz medio eximente de responsabilidad para las autoridades y los funcionarios encargados de procurar justicia a los cuales se les dirigió una recomendación.

Al interior de la presente investigación, y al hacer referencia a la responsabilidad de los funcionarios públicos, en específico a los funcionarios encargados de procurar justicia, es oportuno hacer un señalamiento doctrinario de lo que implica la responsabilidad, así como de los diversos tipos de la misma que se catalogan como uniformes y que sirven de referencia para hacer un esbozo general de cada uno de ellos.

Finalmente se efectúa un estudio de la situación de la relación interinstitucional que impera en la actualidad entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, la pugna política generada por las Recomendaciones y la imagen presentada a la sociedad de cada una de las instituciones para pasar a la disección minuciosa del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamento jurídico de la responsabilidad en que puede incurrir el Procurador General de la República y sus agentes por faltas, violaciones u omisiones a la norma establecida en que pudiesen incurrir, asimismo el artículo en comento de la Ley Fundamental conforma la base y sustento constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como de las Comisiones Locales encargadas de velar por los Derechos Humanos.

Se estudiará el texto vigente del quinto párrafo del apartado "A" artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para identificar ciertas irregularidades de redacción y elaborar una propuesta de adición al mismo con la finalidad de complementarlo y asimismo otorgar un medio de protección excluyente de responsabilidad ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los casos plenamente justificados y apegados a Derecho, por parte del Procurador General de la República y sus agentes; lo anterior con la intención de dar una solución fundamentada en la Carta Magna al conflicto interinstitucional entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República.

El objetivo fundamental de buscar una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el rubro estudiado en el presente texto, es brindarle un sentido más amplio a la redacción y consecuente interpretación a un artículo de los 136 que la conforman, ya que si la Constitución fuese simplemente un documento confeccionado en una sociedad apacible de un gabinete de doctos del Derecho y

jurisconsultos o filósofos alejados de la realidad e indiferentes a su contextura misma, no dejaría de ser una ley que no podría aplicarse ni tener vigencia efectiva, por lo tanto considero menester establecer desde la Ley Suprema el ámbito de actuación, las facultades, la esfera jurisdiccional y los medios para evitar la transgresión de los conceptos anteriores por parte de cada órgano, organismo o comisión en ella instaurado para evitar conflictos de leyes en el espacio.

**PAGINACION
DISCONTINUA**

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES Y ATRIBUCIONES

1.1 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En México el tema de los Derechos Humanos ha estado presente desde la misma Conquista, en los que se discutían las garantías encaminadas a un trato humano de los indígenas.

De esta relación no podrían escapar los esfuerzos de Bartolomé de las Casas, cuya argumentación contra la Encomienda, la rapiña de la colonización y una concepción que entendía al indígena como un ser carente de razón, influyó en las llamadas Nuevas Leyes de 1542, las cuales ofrecían una mayor protección a los naturales. Por ello mereció ser llamado Padre de los indios. En su extensa obra censuró la crueldad y los abusos de los conquistadores y encomenderos.

Con el discurso pronunciado por Don Miguel Hidalgo en 1810 se da uno de los argumentos de mayor peso moral del movimiento independentista, que proponía el respeto de los derechos fundamentales a los indígenas, particularmente el derecho a la libertad, proscribiendo la esclavitud mediante decreto el 6 de diciembre de 1810 en la ciudad de Guadalajara.

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

Todos estamos obligados a respetar los Derechos Humanos de las demás personas. Sin embargo, según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

La defensa o la protección de los Derechos Humanos tiene la función de:

Contribuir al desarrollo integral de la persona.

Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.

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

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es el resultado final y positivo de una etapa histórica, convulsionada por la lucha entre fracciones y grupos de poder político, es la consecuencia de un estado de anarquía e incertidumbre, en el camino por la integración nacional, a un mundo igualmente caótico, que solo

hoy día empieza a dar muestras de reconstrucción política, social y económica con el triunfo de un partido de oposición en las elecciones federales del 2 de julio de 2000. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917 permite la paz social y republicana, no la del garrote porfiriano, si no aquella que se sustenta en el Estado de Derecho. Libertad e igualdad son sinónimos de bienestar, desarrollo y progreso para el pueblo en su conjunto y para cada individuo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la primera en el mundo en incorporar derechos con un alto contenido social, como complemento de los derechos individuales. En esta ley fundamental fueron plasmados los derechos que siempre se han buscado en nuestro país para mejorar y elevar la vida de los mexicanos: *justicia, igualdad, seguridad y bienestar social*. Contiene la novedad de no seguir los moldes clásicos; además de los capítulos de garantías individuales y de organización y funcionamiento de poderes, incluyó en su articulado dos secciones novedosas: los derechos agrarios y de los trabajadores, que establecen derechos colectivos y no individuales. Los principales Derechos Humanos contenidos en esta Constitución son:

Garantías Individuales:

De igualdad: Todos somos iguales ante la ley (artículos 1º, 2º, 4º, 12 y 13).

De libertad: Aseguran la posibilidad de que todos desarrollen sus capacidades en todos los aspectos de la vida (artículos 5º, 6º, 7º, 9º, 10, 11 y 24).

De seguridad jurídica: Son los requisitos que deben de cumplir las autoridades en su actuación frente al ciudadano (artículos 8º y del 13 al 23).

De propiedad: Es el derecho que todos tienen a la propiedad pública, privada y social (artículo 27).

Garantías**Sociales:**

Estos derechos son de realización progresiva, de acuerdo con las posibilidades económicas del País (artículos 3º, 4º, 5º, 25, 26, 28 y 123).

Los artículos 25, 26 y 28 se refieren a la rectoría económica del Estado, y el 29 a la suspensión de garantías.

La Constitución de 1836, la única de filiación conservadora, tuvo una vida efímera. Rigió nuestra nación desde dicho año hasta 1843, en que diversos hechos políticos provocaron su derogación y la adopción de una nueva Ley Fundamental, también de tendencia conservadora y centralista en la cual no se encuentra un capítulo especial de los derechos del hombre.¹

Más tarde, triunfantes las tendencias liberales y federalistas, se promulgó el Código Político que se conoce con el nombre de Acta de Reformas de 1847, obra en su totalidad de Don Mariano Otero. En el mencionado Código, por primera vez en una ley positiva, se cimentó el Estado Mexicano sobre la base del liberalismo individual y se hizo la declaratoria solemne de que los derechos del hombre eran la base y el objeto de las instituciones sociales.

La historia política del país continuó su curso y se promulgó la Constitución de 1857, en la cual se realizó el triunfo definitivo de las tendencias liberales e individualistas y se estructuró la organización jurídico-política sobre la base del sistema federal. En el capítulo primero de esta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declaró el principio fundamental ya mencionado, de que los derechos del hombre eran la base y el objeto de las instituciones sociales y se insertó un catálogo de tales derechos con características puramente liberales.

¹ Mario Ruíz de Chávez, Antología Constitucional Mexicana, p. 1

Al final del largo periodo del porfiriato, estalló la revolución y recogiendo los anhelos populares que se habían venido gestando desde se conquistó la independencia, la revolución triunfante legalizó sus actos y sus aspiraciones al promulgar la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.²

En razón de anterior y actualizando tales ideas se establece que el objetivo de todo gobierno y de todo Estado de Derecho es el amparo y protección del individuo, es decir, de las diversas unidades de que se compone la sociedad y es incuestionable que el primer requisito de una constitución debe ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea posible a la libertad humana en todas las manifestaciones que de ella derivan de una forma directa y necesaria como factores constitutivos de la personalidad del hombre, esto sin crear conflictos entre los órganos encargados de procurar justicia y los encargados de mantener protegidos los derechos humanos.

Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fuese simplemente un documento confeccionado en una sociedad apacible de un gabinete de sapientes, jurisconsultos y filósofos alejados de la realidad e indiferentes a su contextura misma, no dejaría de ser una Ley Fundamental que no podría aplicarse ni tener vigencia efectiva, ya que para *Jellinek*, La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado, por lo tanto es menester establecer desde la Ley suprema, la justificación de la misión encomendada a cada órgano de ella emanado para no generar un conflicto funcional, operacional y político.

². *Ibid* p.516

1.1.1 LOS DERECHOS HUMANOS

Vistos los antecedentes constitucionales de los Derechos Humanos es posible conceptualizar a los Derechos Humanos gramatical, jurídica, filosófica y religiosamente, y claro está que se deben conocer las bases que sirven de fundamento para ello, y que continuación se tratarán.

Hablar de los derechos humanos es un tema obligado en todos los foros jurídicos, tanto nacionales como internacionales, dado que el concepto que de ellos tienen las mayorías es sumamente vago y algunos grupos tratan de abarcar tal variedad de temas que caen en la confusión y hasta en la contradicción, siendo quizá, el máximo imperativo de nuestros tiempos tratar acerca de ellos, precisarlos y definirlos, así como buscar su más honda fundamentación filosófica y su más adecuada y eficaz protección jurídica.

El tema de los derechos humanos no es fácil, por que a pesar de la gran cantidad de literatura jurídica, filosófica y de los múltiples y variados documentos que acerca de ellos han sido expedidos por los organismos internacionales dichos derechos siguen siendo desconocidos y violados por la gran mayoría de los Estados contemporáneos precisamente por la gran cantidad de criterios, los que cambian, además de acuerdo con los tiempos.

Parece ser un siglo fatal de incongruencia entre lo que se piensa y lo que se declara, y lo que en realidad se hace. Es la expresión de esa vida inauténtica que como mal de nuestra época han denunciado grandes pensadores no solo de pasadas centurias (Kierkegaard, Marx, Nietzsche), sino de la actual (Jaspers y Heidegger entre otros), y

todo ello contribuye también a configurar la triste y frustrante imagen de un mundo en el que ha habido y sigue habiendo prodigiosos avances en la ciencia y la técnica, pero en cambio grandes retrocesos en la salvaguarda y práctica de los valores morales.

1.1.1.1 CONCEPTUALIZACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA GRAMATICAL

A través del tiempo los derechos humanos en los distintos países han adquirido otras denominaciones, o sea, han sido nombrados de diferentes maneras, razón suficiente para aclarar algunas de ellas:

-Derechos individuales. Proviene de la idea de individualización de los derechos de cada hombre, es decir, como individuo que pertenece a la especie humana.

-Garantías Individuales. Son los derechos de cada uno de los individuos que viven en nuestro país, deben ser respetados por el Estado, y se encuentran contenidos en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

El maestro Fix Zamudio señala que existe una terminología tradicional y una actual de este término. La denominación tradicional se plasmó en los diversos ordenamientos constitucionales de Latinoamérica debido a la influencia de las cartas francesas de contenido revolucionario ya que el propósito de inscribir los derechos esenciales de la persona en el contexto de un documento constitucional fue pensamiento común a los revolucionarios franceses, para que, una vez conocidos por las autoridades fuesen obedecidos; a diferencia de los países angloamericanos en que a pesar de considerar a los derechos naturales del hombre indispensables para la convivencia humana y fundamento de su dignidad, los consideraban *declaration of right*, ya que los autores de las diez primeras enmiendas a la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, se consideraron importantes por encerrar en fórmulas constitucionales los derechos esenciales de la persona.

Los ordenamientos constitucionales de México, Argentina, Brasil y Uruguay presentan una clara influencia de la terminología francesa de las garantías, llamadas en ocasiones "constitucionales" con el significado de derechos de la persona consagradas en la ley suprema.

En México la denominación de garantías individuales para designar los derechos del hombre constitucionalmente, se encuentra consignada en la Constitución para la provincia de Yucatán, promulgada en 1841, terminología que persiste en varios de los documentos fundamentales posteriores, para consagrarse definitivamente en el Título I, Capítulo I, de la Constitución de 1857 y expresamente en los mismos títulos y capítulos de la Carta Fundamental actual (5 de febrero de 1917).

Las doctrinas modernas desplazan la significación tradicional, al considerar que la elevación de ciertos derechos de la persona a rangos de preceptos constitucionales no es bastante para garantizar su eficacia, ya que en la actualidad estudiosos del derecho constitucional, como el Doctor Ignacio Burgoa, afirman que la verdadera garantía de los derechos de la persona consiste en la protección procesal que de los mismos se dé. En este orden de ideas afirma el maestro Zamudio, que son los juristas italianos quienes han desarrollado admirablemente la teoría de las garantías constitucionales entendidas como instrumentos procesales para lograr la efectividad de las normas constitucionales.

Cuando dichas características se califican de individuales para referirse a los derechos del hombre, estrictamente hablando, dicha calificación no es muy afortunada ya que en la época actual se presenta una trascendencia social de tales derechos ya que al lado de los que tradicionalmente se han asignado al individuo, han surgido otros que contemplan a la persona en dos dimensiones esenciales: la individual y la social.

De lo anteriormente presentado se puede concluir que hablar de garantías individuales como de los derechos del hombre consagrados en la Carta Fundamental, es un concepto muy restringido y que se debe sustituir por el de persona, o derechos humanos, entendidos en las dos dimensiones antes señaladas. Al mismo tiempo ha evolucionado también la idea de "garantía constitucional" para entenderse en la actualidad, como la protección de los derechos humanos. Dicha protección implica la inviolabilidad de los derechos humanos; pero en este supuesto la propia Ley Fundamental prevé el medio procesal para la restitución de esos derechos (Juicio de Amparo).

Existen algunos autores que han tratado de otorgar a los conceptos de garantías individuales y derechos humanos cierta identidad, guardan una significativa diferencia. Los derechos humanos si son aceptados por el Derecho Constitucional Positivo podrán constituirse en garantías individuales, pero no por ello se puede afirmar que todo derecho humano es una garantía individual para que el gobernado pueda exigir al Estado respeto para los derechos humanos, éstos tienen que conceptuarse como garantía individual e incluirse en el texto constitucional y buscar como se señaló anteriormente, el procedimiento idóneo para su ejecución.

Por ello, a pesar de que la propia Constitución Mexicana reconozca algunos derechos de particulares ante las autoridades del Estado y frente a la violación de los mismos, cabe la posibilidad de que fuese imposible jurídicamente la promoción del Juicio de Amparo, por lo que se puede hablar de un derecho humano pero no de una garantía individual.

En este orden de ideas se puede concluir que, entre el Juicio de Amparo y los procedimientos que tramita la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hay finalidades distintas, por que una autoridad judicial puede sobreseer un Juicio de

Amparo, o bien, en aquellos casos en que siendo procedente éste, el particular no puede acreditar su pretensión (Interés jurídico) por haber imposibilidad material para la misma o por alteraciones de carácter procesal, y dicha autoridad no lo prejuzgará sobre la posible violación de algún derecho humano, así tampoco sobre la posible responsabilidad de aquellos funcionarios que emitan el acto.

Por todo lo anterior, es explicable la implantación de procedimientos distintos al del Amparo para lograr respeto a dichos derechos; y aún cuando se sabe que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no cuenta con facultades de decisión que presenten fuerza vinculativa, el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos de Silva Nava, señalaba que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con un prestigio tal que sus opiniones son tomadas en consideración por los servidores públicos, a riesgo, en caso contrario, de quedar desprestigiados ante el pueblo al que deben servir.

Ahora bien, para continuar conceptualizando a los Derechos Humanos gramaticalmente, es necesario tomar en cuenta los siguientes preceptos:

-Derechos del hombre. También se fundamentan en la idea del hombre como individuo perteneciente a la especie humana pero con carácter más personal.

-Derechos Naturales. Quiere decir que estos derechos le son inherentes al hombre en cuanto hombre, cuya naturaleza o esencia es propia del hombre y común a toda especie humana, distinta e independiente de las demás especies.

-Derechos Fundamentales. Si estos derechos son propios de la naturaleza humana, entonces revisten un carácter de fundamentales, en el estudio de primarios o indispensables, y se refieren a los derechos y libertades reconocidas y garantizadas por el Derecho Positivo.

-Derechos Humanos. El término "Humanos" no es innecesario ni redundante, por que solamente el hombre puede ser sujeto de estos derechos, todos y cada uno de los hombres, en virtud o por causa de su naturaleza o esencia del hombre.

Lo humano es, inevitablemente, lo que tiene que ver con el hombre; lo que le pertenece, lo que es propio de él,. Así es como se habla de letras humanas, de respeto a la dignidad humana. Lo que pasa es que el adjetivo "Humano" se desplaza hacia el sustantivo masculino "humanismo", o sea, no hay humanismo sin humano, pero lo meramente humano carecería de historicidad, de concreción histórica, sin el humanismo que es sobre todo el cultivo de las letras humanas, a parte de la doctrina de los humanistas del Renacimiento.

Ahora bien, las letras humanas (*humanæ litteræ*) son *lato sensu* la literatura especialmente la griega y la latina. Sin embargo, y habida cuenta de que la literatura es el arte bello que emplea como instrumento la palabra, pero que comprende no sólo las producciones poéticas, sino también todas aquellas obras en que caben elementos estéticos, como las oratorias, históricas, didácticas u obviamente jurídicas, no hay la menor duda de que el humanismo se expresa en el Derecho.

Por lo anterior no hay redundancia en hablar de Derechos Humanos, algunos autores como Ibarra Huerta y Roldán Agis, critican esta denominación, pero es perfectamente válida puesto que los derechos humanos o derechos del hombre son los que corresponden al propio hombre por su naturaleza como fundamentales e innatos, así se puede nombrar a los derechos de propiedad, libertad, seguridad y resistencia a la opresión, ya formulados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Para terminar con el tema de lo humano y hombre, se ultima que ambos conceptos están dirigidos a un solo objeto que es el ser humano, de tal forma que se tiene que el titular de los Derechos Humanos es el hombre como especie y en singular, no en plural.

Como especie. Es equivalente a todo ser humano hombre y mujer.

En singular. Se refiere a que el hombre es sujeto de estos derechos en cuanto hombre, en razón de ser individuo de la especie humana y que por ello todo hombre los titulariza.

Frente a estos derechos el sujeto de ellos presenta cualquiera de las siguientes posturas: Activo.- Le corresponde el ejercicio del derecho, por lo tanto es titular o poseedor, es el que debe beneficiarse con la norma. Pasivo.- Le corresponde la obligación, es frente a quien pueden hacerse valer y exigir los derechos: El Estado.

1.1.1.2 CONCEPTUALIZACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO.

Jurídicamente es posible conceptuar los Derechos Humanos de dos formas: subjetivamente (partiendo del concepto de derecho) y objetivamente (como norma jurídica).

La conceptualización subjetiva de los derechos humanos, son todas aquellas facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo, sin las cuales no se puede vivir como ser humano. En otras palabras la Comisión Nacional de Derechos Humanos los define como los derechos que corresponden a la dignidad que todos los hombres y mujeres merecen por igual y que son necesarios para la existencia de los individuos.

La conceptualización Objetiva de los Derechos Humanos son un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes y obligaciones al estado para su efectivo respeto y cumplimiento y concede facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad..

1.1.1.3 CONCEPTUALIZACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA FILISÓFICO.

El tema de los derechos humanos adquiere inusitada actualidad siempre renovada, en cada generación, es por ello que no escapa su estudio a la Filosofía del derecho y más aún cuando hoy en día estos derechos fundamentales se ven atacados por todas parte (en países de regímenes dictatoriales de izquierda o de derecha y en los llamados democráticos), parece ser que se ha adueñado de todos los gobiernos una filosofía transpersonalista que los lleva a pesar por encima de la dignidad y libertad de la persona, para realizar sus programas de mejoramiento colectivo.

Hay un fuerte predominio del estatismo sobre el personalismo; siendo por ello no solo necesario el conocerlos y precisar sus características filosóficas y jurídicas sino, sobre todo, hacer una enérgica defensa de los mismos frente a las amenazas del totalitarismo estatal.

Hay que crear conciencia en los hombres de nuestro tiempo o fortalecerla de la urgente necesidad de lucha por la efectiva vigencia de esos derechos en todos los momentos y circunstancias de la vida, en cualquier quehacer humano colectivo.

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

A lo largo de la historia ha existido una constante preocupación por proteger al hombre contra ciertos abusos cometidos en su contra por un tercero. El hombre tiene

ciertos derechos que imprescindiblemente deben ser respetados, ya que son derechos inherentes a la naturaleza humana, como la dignidad, la igualdad, la libertad y seguridad entre los hombres. Es obligación del Estado como órgano rector de la seguridad jurídica, defender, respetar y proteger tales derechos.

Como antecedente de la constante defensa de estos derechos, se expuso la Declaración de Virginia en cuanto a Derechos Humanos, en el año de 1776, con motivo de la independencia de Estados Unidos de Norteamérica. Estos derechos están implícitos en la Declaración Francesa que fue formulada años mas tarde. Para el año de 1948 la Organización de las Naciones Unidas expuso la Declaración Universal de los Derechos Humanos como ideal común, por el que todos los pueblos deban promover la enseñanza y el respeto de dichos derechos y libertades y aseguren por medidas progresivas su reconocimiento y aplicación efectivas³.

Dignidad, Libertad e Igualdad, principio inalienables del hombre, inherentes a su naturaleza y por los cuales a partir de los Derechos del Hombre expuesta en 1789, existe una preocupación incesante. Los Derechos del Hombre no son sólo defendidos a nivel mundial, sino que deben ser protegidos y respetados por la autoridades y los individuos mismos, para la convivencia pacífica y cordial entre los integrantes de cualquier sociedad. Los Derechos Humanos en México tienen sus antecedentes en 1848, en las Procuradurías de los Pobres de Don Ponciano Arriaga y desde entonces la preocupación por defender tales derechos ha sido constante y agudizada para emprender la práctica al respeto de los mismos.⁴

Con objeto de procurar la defensa de los derechos en nuestro país, aparece esta institución, a nivel local, con la finalidad de promover el respeto para las personas

³ Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano, p.319

⁴ Magdalena Aguilar Cuevas, El defensor del ciudadano (Ombudsman), p.117

desvalidas ante cualquier exceso, agravio, vejación y maltrato. Bajo esta ley, los procuradores de pobres tenían la obligación de exigir a las autoridades competentes que las personas bajo su protección fueran atendidas de acuerdo al Derecho y tomando en cuenta su situación de desventaja.

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, se dio entre las naciones un proceso de codificación de los derechos y libertades fundamentales del ser humano reconocidos internacionalmente. La creación de instrumentos y mecanismos de protección de los Derechos Humanos cobró un auge sin precedentes hasta llegar a integrar un amplio catálogo que constituye actualmente lo que se conoce como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Actualmente existe en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es un órgano desconcentrado, adscrito a la Secretaría de Gobernación y cuyo fundamento constitucional se encuentra en el Apartado B del artículo 102 de la Ley Fundamental.⁵

A nivel mundial en más de 40 países existe una institución jurídica con características similares a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, llamada Ombudsman que es un vocablo sueco, nacido con la Constitución de Suecia en 1809 y cuyo fin era establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo estas eran realmente aplicadas por la administración, y facilitar el camino sin formalismos para la defensa de los individuos frente a violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

⁵. Artículo 102 apartado B, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy por hoy la Comisión Nacional no substituye al juicio de amparo, porque esta no invade la esfera de competencia del Poder Judicial Federal, pero si la de otras instituciones de la Administración Pública Federal, como lo es la Procuraduría General de la República, empero, busca orientar a los particulares para que hagan un uso adecuado del citado juicio.⁶

La Comisión Nacional puede intervenir en conflictos de individuos por violación de cualquier garantía individual por parte de la autoridad, mediante recomendaciones de carácter moral que ella misma emite. En caso de que las autoridades no sigan las recomendaciones dadas por la Comisión, tiene como efecto un señalamiento en los medios de comunicación e informes públicos del órgano sobre la autoridad rebelde, lo cual implica un elevado costo político para ella, así como un conflicto interinstitucional entre la Comisión y la autoridad supuestamente violadora de garantías.⁷

Entre los derechos humanos y las autoridades encargadas de la procuración de justicia debe haber concordancia y armonía, así como interdependencia entre sí. Los derechos humanos, así como la procuración de justicia deben ser reconocidos cada uno con independencia, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2.1 LAS TRES GENERACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Como se ha visto en los puntos que anteceden a éste, a través de la historia han aparecido diversos criterios que hablan sobre los derechos humanos, para tal efecto se considera pertinente clasificarlos en tres apartados como atinadamente señala

6. Magdalena Aguilar Cuevas, Op cit, p.97

7. Ibid p. 36

Magdalena Aguilar Cuevas, en su obra "Manual de capacitación de Derechos Humanos; siendo así la clasificación más conocida aquella que distingue la llamada "Tres Generaciones".

a) Primera Generación. Surgen con la revolución francesa como rebelión contra el abuso del monarca. Se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano como lo es la vida, la libertad, la igualdad, etc.

Los principios fundamentales que aparecieron en esta generación fueron el Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. El Derecho a votar y ser electo y el Derecho a interponer Amparo.

b) Segunda Generación. La constituyen los derechos de tipo colectivo, los Derechos Sociales, Económicos y culturales. Surgen como resultado de la Revolución industrial, en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 incluyó los Derechos Sociales por primera vez en el mundo, que constituyen una obligación de hacer por parte del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades del mismo.

Dentro de este periodo los principios que aparecen son el derecho a la salud, el derecho a un salario justo, el derecho a formar parte de la vida cultural y el derecho a la educación.

c) Tercera Generación. Se forma por los llamados Derechos de los pueblos o de Solidaridad. Surgen en nuestro tiempo como respuesta de la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que lo integran.

En la Tercera Generación, los principios que nacen son el derecho a la Paz, el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente y el derecho a la coexistencia Pacífica.

Los Derechos Humanos, como su nombre lo dice, son consubstanciales al hombre como individuo social, pero como se habla de Derechos Humanos, o sea, inherentes a lo humano, primero de lo específicamente humano y después de la humanidad. Hay derechos de la humanidad, en tanto especie humana sin que importe que se pertenezca a un determinado conglomerado social o a otro. Como seres humanos se tienen derechos; aparte de ser mexicanos, españoles o franceses. Lo anterior, sin duda, lleva al terreno del iusnaturalismo, puesto que los derechos consubstanciales al hombre aquí se deben ubicar, ya que forman parte de la naturaleza humana.

De lo señalado, se desprende que la evolución histórica de los Derechos Humanos es la historia de los valores fundamentales del ser humano dado que éstos, lo prevén de capacidad de realización y efectividad.

1.3 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La constitución de Apatzingan preveía la existencia de “fiscal o fiscales” para la procuración de justicia, lo mismo que el Reglamento Político Provisional del Imperio de 1823 que declaró subsistentes los juzgados coloniales y dejaba como facultad del gobierno establecer “dos o tres audiencias nuevas”. Esta norma indicaba que el supremo tribunal de justicia conocería de todos los asuntos del patronato imperial. El emperador o sus ministros podían encargarse de perseguir delitos y el consejo de Estado contaba con juristas para asesorar al gobierno.

De acuerdo con la constitución de 1824 había un fiscal que formaba parte de la Suprema Corte de Justicia que debía satisfacer los mismos requisitos de los ministros, como el ser mexicano por nacimiento, de 35 años como mínimo y estar instruido en la Ciencia del Derecho.

El fiscal era elegido por las legislaturas locales y la Constitución consideraba este cargo preferible al de senador o diputado. La Constitución centralista conocida como las siete leyes (1835-1836), señalaba que la Suprema corte estaría compuesta por once ministros y un fiscal, los que serían letrados mexicanos no menores de 40 años con por lo menos un decenio de ejercicio profesional de la abogacía. Eran elegidos por las Legislaturas locales. Las Bases Orgánicas de 1843 contenían disposiciones semejantes para el fiscal y señalaba que la Corte podía nombrar a los dependientes y subalternos de la misma a los que expediría sus despachos el Presidente de la República. El 23 de abril de 1853 con Santa Anna en la presidencia, se promulgaron las Bases para la Administración de la República, que decían “ Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versen sobre ellos, se debe proceder en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de Derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación con sueldo de CUATRO MIL PESOS, honores y condecoración de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los casos, será recibido como parte por la nación y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio.”⁸

De acuerdo con el Artículo 90 de la Constitución de 1857, “se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Circuito o de Distrito”. La corte estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro suplementarios, un Fiscal y un Procurador General quienes

⁸. Procuraduría General de la República, Historia de la Procuraduría General de la República Tomo I, p. 16

durarían en su cargo 6 años y su elección sería indirecta en primer grado en los términos que disponga la ley electoral.

El aspirante a cualquiera de esos cargos debía ser instruido en la Ciencia del Derecho a juicio de los electores, ser mayor de 35 años y ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos.

El Código de Procedimientos Civiles y Federales de 1897 reglamentó las funciones de la Procuraduría General de la República y del ministerio Público. Una reforma constitucional de 1900 establecía que “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 ministros y funcionará en pleno o en salas, de la forma en que lo establezca la ley”, misma que establecería y organizaría los tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.⁹

Las funciones del Ministerio Público y del Procurador, fueron reformadas en 1908 por la Ley de Organización del Ministerio Público que entró en vigor el 5 de febrero de 1909.

La Constitución de 1917 establece como facultad del Poder Ejecutivo nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho y al Procurador General de la República. Actualmente existe en México la Procuraduría General de la República, que es un órgano de la Administración Pública Centralizada y cuyo fundamento constitucional se encuentra en el Apartado A del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰

⁹. Ibid p.17

¹⁰. Artículo 102 apartado A, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.4 ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del decreto que adicionó el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Con fecha 13 de septiembre de 1999, se reformó el artículo 102 apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria así como personalidad jurídica y patrimonio propios.¹¹ El objetivo esencial de esta comisión es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano, y tiene las siguientes atribuciones:

- 1.- Recibir quejas de presuntas violaciones de derechos humanos.
- 2.- Conocer e investigar a petición de parte u oficio presuntas violaciones de derechos humanos.
- 3.- Formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

¹¹. Diario Oficial de la Federación, 13 de septiembre de 1999.

- 4.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas.
- 5.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos estatales de derechos humanos.
- 6.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.
- 7.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.
- 8.- Proponer a las diversas autoridades del país de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los derechos humanos.
- 9.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados y ratificados por México en materia de derechos humanos.
- 10.- Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.
- 11.- Promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.
- 12.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.
- 13.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.¹²

Cabe hacer mención que las quejas o denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a

¹². Artículo 6º, Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

los afectados conforme a las leyes, por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos. Asimismo, los asuntos de no competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son los siguientes:

- 1.- Actos y resoluciones de organismos de autoridades electorales.
- 2.- Resoluciones de carácter jurisdiccional.
- 3.- Conflictos de carácter laboral.
- 4.- Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
- 5.- Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.
- 6.- Conflicto entre particulares.

1.5 ÁMBITO DE COMPETENCIA Y MISIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El nivel de desarrollo de los países se mide, entre otros factores, por el grado de bienestar que alcanza su comunidad nacional, por el estado de su desarrollo social, por la capacidad del Estado y la sociedad de generar satisfactores y distribuirlos equitativamente.

El rol del Estado Moderno, en cualquier latitud, sigue siendo la seguridad del propio Estado en su sentido amplio, la protección de la comunidad, la garantía de armonía y paz social como condiciones necesarias para el desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas. No es poco y simple lo que México espera de nosotros, no lo es porque nunca ha sido fácil ni sencillo lograr que la justicia dirija las relaciones humanas.

La transformación obliga incluso, a cambiar de perspectivas y en lugar de seguir fijando la atención a quienes cometen un delito y dedicando acciones y recursos casi

exclusivamente a tratar de corregirlos se debe incorporar a nuestras procuraciones el universo entero de las víctimas atendiendo sus demandas y necesidades, entendiendo sus quejas e inaugurando procedimientos que disipan sus dudas y reduzcan sus insatisfacciones.

Durante siglos se ha creído que castigar al infractor era hacer justicia; hoy se admite que la situación es mucho más compleja y sabemos que la justicia no se cumple cabalmente si todo lo que se hace es castigar al que delinque. Sancionar no repara el daño no restaña heridas y tampoco recompone el tejido social roto por el crimen.

El añejo sistema de la justicia retributiva debe ser reemplazado por un mecanismo alternativo que considere todos los factores. La ecuación delictiva tiene cuando menos tres partes: una víctima un victimario y un conjunto de condiciones sociales que favorecen la existencia de los dos primeros. Para avanzar es necesario prestarle atención a las tres.

La justicia restaurativa que toma en cuenta las necesidades de las víctimas y dirige sus empeños a restaurar el daño causado. Busca como reintegrar a la sociedad al responsable en vez de estigmatizarlo y excluirlo; procura mejorar las condiciones que dieron origen al crimen para disminuir la probabilidad de su ocurrencia; quiere escuchar, entender y mediar para que la solidaridad social no se vea menguada, es un camino alternativo que merece ser explorado con buena fe y entusiasmo.

Hay que destacar la palabra clave: mediar. Hasta donde el propósito central de la procuración de justicia ha sido alcanzar una instancia judicial y, erróneamente, se cree que solo tiene buen éxito el caso que corrige llevarse a tribunales y someterse a proceso. En el esquema de la justicia restaurativa son otras las prioridades, lo que importa es reparar el daño o, si se prefiere, todos los daños. Esto no se consigue si el autor de los hechos no contribuye directa y comprometidamente a esa reparación si no

se logra establecer entre él y la víctima un puente que permita de alguna manera el entendimiento y la empatía.

Mediar, aproximar las partes, reforzar el tejido social, limitar las consecuencias del conflicto y permite superarlo.

Contentarse con solo castigar no alienta a la justicia porque cancela la recuperación de la víctima, impide que el delincuente llegue a reintegrarse a la sociedad y evita que la comunidad sane y se restablezca. La única manera racional de acabar con el crimen es cancelando las consecuencias que tuvo el que se lo hubiera cometido.

Abrirle la puerta a la mediación, franquearle la entrada a la justicia restaurativa, puede ser un medio fructífero y eficaz para avanzar hacia la justicia pero no es el único. Hay muchas otras vías paralelas que deben considerarse como la despenalización de conductas socialmente irrelevantes; el establecer mecanismos procesales alternos más rápidos, menos exigentes para algunos delitos menores; pensar en la conveniencia en conservar la pena de prisión solo para los delitos verdaderamente graves; alentar formas de relación entre el gobierno y los ciudadanos que les permitan ser socios y dejar de ser adversarios.

Anteriormente se señaló que no es poco ni simple lo que México espera de sus habitantes, ahora que solo hay una manera de lograrlo: arriesgándose a buscar formas nuevas de entendimientos, de competencias y misiones, a imaginar soluciones y cambios nuevos. El futuro conseguirá ser mejor que el pasado solo en el grado en que nos sea posible, a los mexicanos de hoy acercarse más a la efectiva procuración de justicia. Lograrlo es deber de quienes están hoy aquí.

Lo anterior sirve de marco para señalar que la Procuraduría General de la República es la encargada del despacho de los asuntos encomendados en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la propia dependencia y en su reglamento¹³, al Procurador General de la República, quien se auxiliará con los Agentes de Ministerio Público de la Federación, los Subprocuradores, el Oficial Mayor, el Visitador General, el Contralor Interno, los Coordinadores y Directores Generales en las diversas actividades que deba atender.

Uno de los aspectos que tiene encomendado el Estado es el relativo a la procuración de justicia, atribución del Poder Ejecutivo ejercida por conducto del Ministerio Público de la Federación, que es el encargado de velar y tutelar los derechos fundamentales consignados en nuestra Carta Magna, así como la vigilancia del estado de derecho y el cumplimiento de las leyes secundarias que emanan de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función que desarrolla el Ministerio Público de la Federación es la investigación de los delitos y la vigilancia en el cumplimiento de su cometido en pleno respeto a los derechos humanos y garantías individuales.

La competencia de la Procuraduría General de la República es atender los asuntos del fuero federal, es decir los delitos federales y nunca los que son del fuero común. Dicha esfera competencial se distingue por las características específicas que rodean el hecho sobre el cual el Agente del Ministerio Público de la Federación debe investigar si existen o no los elementos del cuerpo del delito que deben, en su caso, ser sancionados por el juez. Se puede decir que son las circunstancias de la comisión del ilícito que se investiga las que determinan las competencias de la Procuraduría General de la República para llevar a cabo la indagatoria.

Por otro lado existen disposiciones para que de manera exclusiva la investigación de ciertos ilícitos la realice la Procuraduría General de la República como son los

¹³. Artículo 1º, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República .

asuntos relacionados con drogas, las actividades de lavado de dinero, ataques a las vías generales de comunicación, delitos que ponen en riesgo el entorno ecológico del país, etc. Además existen casos en los cuales la institución tiene la facultad constitucional de atracción para investigar ciertos asuntos que, de haberse cometido en otras circunstancias, serían competencia del fuero común. Cuando alguno de los conceptos antes mencionados se presentan, la protección del bien jurídico corresponderá a la Procuraduría General de la República, quien será responsable de llevar a término las investigaciones necesarias para el conocimiento de la verdad histórica.

En cuanto a la misión de la institución podemos decir que la Procuraduría General de la República dentro de la cual está integrada la institución del Ministerio Público y el cual es el órgano esencial del sistema federal de justicia y en representación de los individuos, de la sociedad y del Estado, promueve y vigila el cumplimiento del orden constitucional y procura justicia en el ámbito de su competencia. Asimismo, participa en acciones de prevención del delito para garantizar la seguridad pública.¹⁴

Esta misión debe realizarse con estricto apego a los principios constitucionales y a las leyes que la rigen, así como en plena observancia de los derechos humanos, requisito indispensable para la vigencia del estado de derecho.

La actuación del Procurador General de la República y de sus auxiliares se orientará y regirá además por los criterios de honestidad, profesionalismo, imparcialidad, lealtad y eficiencia, siempre de buena fe y con sentido humano.

¹⁴. Procuraduría General de la República, *Historia de la Procuraduría General de la República Tomo I*, p.96

CAPÍTULO II

**PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y
PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

2.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

Un instrumento internacional de protección de los Derechos Humanos es el conjunto de normas contenidas en uno o varios instrumentos internacionales de carácter convencional que definen y enumeran los derechos y libertades fundamentales que todo ser humano debe disfrutar, determinan las obligaciones asumidas por los Estados para hacer efectivo su compromiso de respetar los derechos y libertades reconocidos e instituyen los órganos y mecanismos encaminados a supervisar o controlar el cumplimiento de tales compromisos.

Los órganos, mecanismos e instrumentos que tienen por objeto la protección de los Derechos Humanos configuran, desde el punto de vista especial y personal de aplicación, cuatro grandes sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos, a saber:

Universal, que tiende a que sus normas y mecanismos de protección sean aplicables en todos los Estados y beneficien a todos los seres humanos.

Otros tres de carácter regional, cuyo ámbito de aplicación se extiende a los Estados y habitantes de un determinado continente, trátase del Europeo, Americano y el Africano.

También se entiende por instrumentos internacionales de protección a los Derechos Humanos, todos aquellos tratados y convenios aplicables tanto en el ámbito

de la organización internacional como en materia de Derechos Humanos, entre los cuales se cuentan, por un lado, las cartas o estatutos constitutivos de organizaciones internacionales y, por el otro, convenciones, pactos, protocolos, etcétera.

El procedimiento para examinar las comunicaciones internacionales relativas a las libertades fundamentales, también conocida como Resolución 1503, establece que las comunicaciones serán admisibles solo si existen fundamentos razonables para creer que éstas revelan un patrón constante de flagrantes y confiablemente testificadas violaciones de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

Es importante señalar, que este mecanismo se ha usado cada vez más de manera individual para accionar los sistemas de supervisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Los solicitantes deben demostrar, sin embargo, que se han agotado los recursos internos a menos que se observe que tales recursos serían ineficaces o irrazonablemente prolongados. La Resolución 1503 ordena que los procedimientos considerados en ésta conserven su carácter confidencial hasta el momento en que el Comité dictaminador decida emitir recomendaciones al Consejo Económico y Social.

Cuando se descubre la existencia de actuaciones que revelan un patrón constante de violaciones de los Derechos Humanos, se autoriza a la Comisión de Derechos Humanos para emprender un "estudio completo" e informa de sus conclusiones al Consejo Económico y Social.

Entre los instrumentos internacionales de protección a los Derechos Humanos, los hay de diferente contenido (generales o específicos), de diferente naturaleza jurídica (declarativos o convencionales), de diferente ámbito espacial de aplicación (universales o regionales) y, desde luego, con diferentes órganos o mecanismos de protección (comisiones de investigación y conciliación, comités receptores y revisores de informes estatales periódicos e incluso, cortes con competencia jurisdiccional facultativa).

Un instrumento internacional revestirá carácter declarativo, recomendatorio u orientador cuando las declaraciones, reglas mínimas, directrices o principios básicos carezcan de efecto jurídico obligatorio.

Por el contrario, los que impongan obligaciones formales, directamente exigibles a los estados que los han suscrito y ratificado o adherido, revestirán un carácter convencional o vinculatorio.

Bajo el concepto de mecanismos internacionales de protección a los Derechos Humanos, se comprenden a las disposiciones que contemplan la substanciación de toda una serie de procedimientos y el desahogo de diversos tipos de recursos de protección de los Derechos Humanos.

Hoy en día, las tareas de protección, promoción y defensa de los derechos y libertades fundamentales de toda persona sujeta a la jurisdicción de un estado determinado, ya no dependen exclusivamente del orden jurídico de éste, ni de la actividad de las autoridades nacionales del mismo.

En efecto, una vez concluida la segunda guerra mundial y sobre todo a raíz de la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, de la organización de los Estados Americanos en 1948 y del Consejo de Europa en 1949, habría de cobrar un auge sin precedentes la participación directa y decidida de la comunidad internacional en una cruzada por el reconocimiento generalizado y el respeto efectivo de los Derechos Humanos de todo individuo sin distinción de ninguna especie y sea cual fuere el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentre.

Como instrumentos internacionales también se debe entender a todos aquellos tratados y convenios aplicables tanto en el ámbito de la organización internacional como en materia de Derechos Humanos, entre los cuales se encuentran por un lado, las cartas o estatutos constitutivos de organizaciones internacionales, y por el otro, convenciones, pactos, protocolos, etc.

Un instrumento internacional revestirá el carácter declarativo, recomendatorio u orientador cuando las declaratorias, reglas mínimas, directrices o principios básicos carezcan de efecto jurídico obligatorio. Por el contrario, los que impongan obligaciones formales, directamente exigibles a los Estados que los han suscrito y ratificado o adherido, revestirán un carácter convencional o vinculativo.¹⁵

Conforme al artículo 2, párrafo 1, inciso b), de la Convención de Viena, se entiende por ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, según sea el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

¹⁵Emile Boutmy, *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano y el señor Jellinek*, p. 121

La ratificación o adhesión de México a los preceptos consagrados por la comunidad internacional en estos instrumentos, compromete a la autoridad a aplicarlos en lo interno, conforme al artículo 133 constitucional el cual establece:

“Esta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán ley suprema de toda la Unión”.

En la actualidad, México es parte de 38 instrumentos convencionales en materia de promoción y protección internacional de los Derechos Humanos. Ocho de ellos a saber: La Convención sobre condición de los extranjeros, La Convención sobre nacionalidad, La Convención sobre nacionalidad de la mujer, La Convención sobre asilo territorial; El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, El pacto internacional de derechos civiles y políticos, La Convención americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, han sido objeto de una o varias reservas o interpretaciones declarativas.

Es precisamente en virtud de que los tratados internacionales imponen obligaciones formales directamente exigibles a los países que vía aceptación, ratificación o adhesión, llegan a convertirse en Estados parte de tales tratados, por lo que en el marco del derecho internacional general, se admite que un Estado que, o bien no se encuentra en posibilidad de garantizar el cumplimiento efectivo, o bien no desea contraer un compromiso formal respecto de una o varias normas contenidas en un determinado instrumento internacional, pueda interponer, formular o hacer la o las reservas que sobre el particular juzgue pertinentes.¹⁶

¹⁶ Jellinek, La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, p.24

Como ya se mencionó, México es actualmente un Estado parte en 38 instrumentos convencionales, aplicables en materia de promoción y protección internacional de los derechos humanos, de esos 38 instrumentos, 8 han sido objeto de una o varias reservas o declaraciones interpretativas, interpuestas por el gobierno mexicano cuando suscribió, ratificó o se adhirió a cada instrumento correspondiente.

2.2 ACTUACIÓN Y CONDUCTA DE LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE PROCURAR JUSTICIA.

Dentro del marco internacional relativo a los principios sobre procuración de justicia, existen preceptos establecidos por la Asamblea General de la O.N.U. en su resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979 los cuales se traducen en una especie de Código de conducta que regula la actuación de los funcionarios encargados de procurar justicia.

Los funcionarios encargados de procurar justicia deben cumplir en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a la comunidad y proteger a los gobernados contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios en comento deben respetar y proteger la dignidad humana y mantener y defender los Derechos Humanos de todo individuo y hacer uso de la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento, deben mantenerse en secreto a menos que el cumplimiento de su deber o las necesidades de la procuración de justicia exijan estrictamente lo contrario. Ningún funcionario encargado de procurar justicia puede infringir, investigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de

un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna del Estado o cualquier otra emergencia pública, como justificación de tortura o tratos inhumanos o degradantes. Los funcionarios encargados de procurar justicia deben asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y en particular, tomar las medidas inmediatas para proporcionar atención medica cuando se precise; evitar y denunciar los actos de corrupción oponiéndose rigurosamente a tales prácticas.

El respeto a la ley y su actitud de impedir violaciones a la misma, son características intrínsecas de un servidor público, y quien tenga motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación a la norma establecida tienen la obligación de tal cuestión a sus superiores y si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

Por las anteriores características que debe observar todo servidor público encargado de la procuración de justicia y a fin de evitar inminentemente la violación de los derechos humanos así como el conflicto interinstitucional entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República relacionado con las recomendaciones autónomas emitidas por la primera de las mencionadas; se abre la necesidad de crear espacios que permitan y fomenten el acercamiento, el diálogo respetuoso, el análisis conjunto y en general una mayor colaboración entre ambas instituciones, así como establecer una agenda de trabajo común que permita realizar de manera común, programas de capacitación y profesionalización.¹⁸

En suma, lo anterior se refiere a la cooperación y a la coordinación, al intercambio de ideas y apoyo mutuo en el ámbito de un diálogo respetuoso a la independencia de

¹⁸ Ibid p. 67

cada institución sin dejar pasar por alto la actitud de servicio y la conducta apegada a derecho de cada autoridad y funcionario encargado de procurar justicia.

La procuración de justicia y la tutela de los Derechos Humanos son funciones técnicas a cargo del Estado, que no tiene partido político y que no deben estar sujetas a ideologías ni intereses particulares o de grupo; la procuración de justicia debe obedecer únicamente al interés legítimo de las personas por que les sean respetados sus derechos fundamentales, por que les sea garantizado su derecho a gozar de un presente y a proyectar un futuro en un país seguro y armonioso, en el que la impunidad y la violencia sean solo la notabilísima excepción.¹⁹

Ahora bien, la normalidad democrática se traduce en garantizar la plena vigencia del estado de derecho y exige que la tarea gubernamental sea transparente; y que en una forma republicana se informe puntualmente a la sociedad de acciones y de resultados.

En este contexto, se señala que la función investigadora y persecutora del delito que los artículos 21 y 102 de nuestra constitución encomienda al Ministerio Público Federal, se traduce en una misión muy clara: Satisfacer los reclamos de seguridad y de justicia de los mexicanos, para hacer realidad este anhelo de vivir en forma pacífica y ordenada, donde gobernantes y gobernados se sujeten por igual al mandato de la ley y se sancione invariablemente al que se aparte de ella.

En los últimos años se ha obtenido, un diagnóstico del estado que guarda la procuración de justicia federal, y que nos ha permitido conocer la magnitud de los

¹⁹ Ibid p.61

retos a los que uno se enfrenta y desde luego identificar los principales aspectos que se deben atender.

La inadecuada estructura de las dependencias encargadas de procurar justicia; la impunidad y corrupción; la gran vacancia de personal sustantivo y su escasa capacitación, el grave rezago en la cumplimentación de mandamientos judiciales y en la integración de averiguaciones previas; las limitaciones presupuestales de la Procuraduría General de la República, son solo algunos de ellos.

Para volver eficiente a la Procuraduría General de la República, es necesario realizar su reestructuración orgánica, funcional y de operación; optimizar sus recursos, profesionalizar al personal sustantivo y promover la prevención del delito y los servicios a la comunidad, así como la innovación gubernamental para reestructurar integralmente a la institución, bajo un modelo que sin perder las ventajas del despliegue territorial, atendiera con equilibrio y en forma temática el combate a la delincuencia, formando verdaderas áreas especializadas en cada ilícito y que permitiera privilegiar el esfuerzo de las áreas sustantivas.

La operación de este modelo, requiere necesariamente tener una red nacional de voz y datos, que permita concentrar y vincular en un solo banco de información toda aquella que se genere sobre la comisión de delitos en cualquier parte del país, facilitando su análisis y explotación.

En este rubro de innovación gubernamental, se ha iniciado la transformación de la Policía Judicial Federal en la Agencia Federal de Investigación, a fin de sustituir el modelo reactivo que actualmente tiene por uno eminentemente investigador; habiéndose creado el área de análisis táctico de la policía, integrándolo con personal recién egresado del Instituto de Capacitación.

Igualmente, una eficaz procuración de justicia exige preservar y obtener indicios y pruebas; por ello se realiza un reordenamiento de la estructura orgánica de los servicios periciales, incluyendo entre otras acciones:

- Redistribución de personal técnico.
- Establecimiento de cinco laboratorios regionales.
- Implementación de una red de computo y seguimiento de la elaboración de dictámenes periciales.
- La certificación de procesos de acuerdo a la norma internacional en materia de calidad en el servicio.
- Profesionalización científica y desarrollo humano de personal.
- Dignificación del trabajo criminalístico

La actuación de los funcionarios encargados de procurar justicia también debe estar enfocada al combate de la delincuencia que debe enfrentarse con toda la fuerza del estado y no en esfuerzos aislados, por ello se han incorporado como una línea de acción para abatir no solo la impunidad, sino también la corrupción, la cooperación interinstitucional en los tres niveles de gobierno.

Para tal efecto, la Procuraduría General de la República ha celebrado convenios de colaboración de coordinación y de cooperación con los gobiernos estatales de Aguascalientes, Zacatecas, Tamaulipas, Sinaloa, Jalisco y Guanajuato, asumiendo entre otros compromisos, el intercambio de información sensible, la colaboración para la cumplimentación de ordenes de aprehensión, la realización conjunta de actividades de prevención del delito y de capacitación del personal sustantivo.

En este mismo sentido, y en cumplimiento al acuerdo de designación de sede adoptado en la octava conferencia nacional de procuración de justicia, celebrada en

noviembre de 1999, se realizó la correspondiente en el puerto de Cancún, Quintana Roo, en esta ocasión el ciudadano Presidente de la República Licenciado Vicente Fox, exhortó a los procuradores del país a trabajar unidos cerrar filas y practicar la cero tolerancia a los delincuentes, los resultados de este evento fueron significativos por el alto grado de participación, colaboración cooperación y cohesión alcanzando entre los participantes al obtener el consenso en 21 puntos de acuerdo sobre acciones específicas, así como la firma del convenio de colaboración entre las procuradurías generales de justicia de todo el país, y además la Procuraduría General de Justicia Militar, que actualiza y perfecciona el celebrado en Mazatlán, Sinaloa en 1993.

Dicho instrumento jurídico fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo del presente año y en el que se establecen las bases de coordinación para adoptar una política integral que permita diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia cerrando espacios a la impunidad mediante el intercambio de información, la homologación de sistemas informáticos, revisión conjunta del marco legislativo y la profesionalización del personal.

En la Décima Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en Cancún, Quintana Roo, en esta ocasión, el ciudadano Presidente de la República, Licenciado Vicente Fox, nuevamente exhortó a los procuradores del país, a trabajar unidos, cerrar filas y practicar la "cero tolerancia" a los delincuentes.

Por otro lado en el rubro estratégico, relativo a combatir la corrupción, en la Procuraduría General de la República se han definido diversas líneas de acción además de la cooperación interinstitucional, el fomento de la cultura de la legalidad; la transparencia en la designación de funcionarios encargados de procurar justicia; el fortalecimiento de los órganos de fiscalización y control, así como la supervisión permanente en todos los niveles.

La cooperación interinstitucional en el combate a la corrupción, se refiere a la participación de las autoridades federales, estatales y municipales en la fiscalización de los servidores públicos, denunciando ante sus superiores las conductas que resulten irregulares, para que se investiguen y en su caso se sancionen conforme a derecho corresponda.

Por otra parte, se inició un programa de audiencia ciudadana en el cual el Procurador General de la República y los delegados de la institución en sus respectivas jurisdicciones, atienden en forma personal a todas aquellas personas que deseen formular alguna petición, denuncia o queja.

Otra línea de acción en ésta estrategia contra la corrupción, consiste en dar transparencia a la designación de los servidores públicos. Para ello, se han emitido dos acuerdos, creando los consejos asesores para la designación de delegados y subdelegados de la Procuraduría General de la República así como de agregados y subagregados en el extranjero, se trata de órganos colegiados formados por subprocuradores y funcionarios de alto nivel quienes revisan los expedientes de los candidatos a ocupar una plaza y previos los requisitos que la normatividad exige la fórmula propuesta respectiva.

Adicionalmente, se solicitó la participación de colegios y barras de abogados, así como de los gobernadores de las distintas entidades federativas, para que propusieran personas con el perfil adecuado como candidatos a ocupar las plazas de delegados.

Así mismo, la Procuraduría General de la República a través del Centro de Control de Confianza realizó un diagnóstico que permitirá su transformación a un centro de desarrollo humano con las mejores técnicas de selección y evaluación de los funcionarios encargados de procurar justicia.

Se sabe que estas medidas no son infalibles, sin embargo, se reducen las posibilidades de que ingresen o permanezcan en la Procuraduría General de la República, personas que no cumplan con el perfil de honestidad, honradez, eficiencia y profesionalismo que exige no solamente la normatividad aplicable si no la que exigen todos los ciudadanos.

2.3 AUTORIDADES Y SUS FUNCIONES DENTRO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ENCARGADAS DE LA PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS.

La Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, está encargada del despacho de los asuntos que al Procurador General de la República le son encomendados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁰ la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y demás disposiciones aplicables. Para el cumplimiento de los asuntos relativos a los Derechos Humanos y de la competencia de la Procuraduría General de la República, la misma cuenta con un órgano interno llamado Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.

Al frente de la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República existe un Director General, el cual tiene las facultades siguientes:²¹

1.- Fomentar entre los servidores públicos de la institución, una cultura de respeto a los Derechos Humanos, como lo establece el artículo 2º fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República el cual señala:

²⁰ Artículo 1º, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

²¹ Artículo 44, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

“ Artículo 2. Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

III. Velar por el respeto de los Derechos Humanos en la esfera de su competencia.”

2.- Intervenir conforme a las normas aplicables, en la investigación resolución y seguimiento de quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones, así como en las visitas que envíe la Comisión Nacional de Derechos Humanos .

3.- Iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos de la Procuraduría General de la República, a quienes se imputen actos violatorios de los derechos fundamentales de las personas.

4.- Establecer las relaciones de la Institución con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y los Organismos No Gubernamentales.

5.- Ejercer las atribuciones a que se refieren los artículos 8º y 13º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en contra de los servidores públicos de la Institución, cuando derive de una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos .

Otro órgano de control interno dentro de la Procuraduría General de la República y que indirectamente está relacionado con la tutela de los Derechos Humanos es la Contraloría Interna, la cual funcionalmente depende de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Sus objetivos, atribuciones y funciones se establecen de acuerdo con las disposiciones, políticas normas y lineamientos emitidos por dicha dependencia. Para el cumplimiento de sus fines, el órgano de control interno, actúa en un marco orgánico

-funcional , y se conduce bajo los principios de integridad, sentido de responsabilidad, objetividad, imparcialidad, independencia, cuidado y diligencia profesional, capacidad técnica de dirección y discreción, a fin de garantizar que la vigilancia, el apego a la legalidad, el control y auditoria, la evaluación, el seguimiento y la implantación de medidas correctivas y preventivas se lleven a cabo de forma oportuna.

La Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República tiene las obligaciones y facultades siguientes:²²

1.- Vigilar que los servidores públicos de la dependencia cumplan con las obligaciones derivadas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.- Establecer ventanillas específicas de quejas y denuncias y/o en su caso, proporcionar a cualquier interesado las facilidades necesarias para presentar las quejas o denuncias en contra de los servidores públicos de la dependencia, con motivo del incumplimientos de sus obligaciones e irregularidades en la prestación de los servicios.

3.- Recibir, investigar y resolver con oportunidad, conforme a los ordenamientos legales aplicables y a las normas y procedimientos establecidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

4.- Promover las investigaciones que procedan en los casos que se presuma que los servidores públicos incurrieron en responsabilidades.

²² Artículo 19, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

5.- Orientar e informar a los particulares y servidores públicos que presenten quejas o denuncias acerca del curso de su trámite o desahogo.

6.- Dar vista y denunciar con el área respectiva ante la autoridad competente, las irregularidades detectadas que puedan implicar responsabilidad penal.

7.- Aplicar a los servidores públicos las sanciones que correspondan, en los términos de las leyes: Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

8.- Analizar las causas y los mecanismos utilizados en los casos de comisión de ilícitos , así como comprobar la forma en que funcionan los controles establecidos, con el fin de evitar y prevenir su recurrencia.

Como señalamiento de los anteriores dos órganos dentro de la Procuraduría General de la República a los cuales les compete conocer y dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se establece que por un lado se encuentra la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos la cual es la encargada directa de velar por los Derechos Humanos por parte de la institución procuradora de justicia.

Por otro lado se encuentra Contraloría Interna, la cual va a vigilar a la institución, a los servidores públicos y a los órganos internos para que, apegados a estricto Derecho, cumplan con sus funciones en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales de los gobernados y para aplicar las sanciones correspondientes a los mencionados servidores por la falta u omisión derivadas de una recomendación autónoma.

2.4 RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .

En la Procuraduría General de la República no hay cabida para la corrupción, la prepotencia o la violación a los derechos humanos. Todos aquellos funcionarios encargados de procurar justicia que se aparten de la debida observancia de la ley son destituidos o inhabilitados y son canalizados a la autoridad penal correspondiente para que sean sancionados por sus conductas. No se permiten servidores públicos que contravengan estas disposiciones y que traicionen la confianza de los ciudadanos.

Durante la presente administración, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha remitido 249 quejas, de las cuales se han quedado concluido 114 expedientes, en 93 de ellos se ha desahogado el requerimiento del Ombudsman nacional y 42 estos se encuentran en tramite en la dirección general de protección a los derechos humanos.

Durante la presente administración se han desahogado 27 amigables conciliaciones recibidas de la gestión anterior, habiéndose formalizado 19 expedientes durante el año en curso, de los cuales 3 se encuentran totalmente cumplidos y los restantes en vías de cumplimentación.

Así mismo la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido 4 recomendaciones en contra de la Procuraduría General de la República, en contra de servidores públicos de la misma y que han sido debidamente aceptadas y esta es la convicción de la Procuraduría General de la República, transparentar todas las acciones y donde haya duda de ellas, hacer todo lo necesario para que se actúe con su

debido esclarecimiento y desde luego se conozca todos la verdad histórica de los hechos que hayan ocasionado estas recomendaciones.

El principal instrumento de pugna interinstitucional entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, son las recomendaciones autónomas emitidas por la primera de las mencionadas, las cuales son el principal objeto de estudio de la presente investigación.

Con fecha 14 de julio de 2000, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió un escrito público con los antecedentes, la situación jurídica y las observaciones que dieron origen a la Recomendación 06/2000, la cual sirve de referencia al análisis conflictivo que se genera y que a la letra dice:

Antecedentes de la Recomendación 06/2000 *Síntesis*: El 28 de marzo de 2000 esta Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió un escrito remitido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal en el cual se señaló que el día anterior el señor Socheo Gil Flauro, manifestó por la vía telefónica, que ese día, aproximadamente a las 15:30 horas la Profesora Guadalupe Carrasco Licea había sido detenida sin orden de aprehensión por elementos policiales y enviada al Reclusorio Preventivo Femenil Norte del Distrito Federal en donde la Directora de ese establecimiento la ingresó a pesar de las irregularidades presentadas además de encontrarse a disposición del Juzgado Quinto en materia penal del Distrito Federal. Lo anterior dio origen al expediente 2000/1461/3.

El mismo 28 de marzo, personal de este Organismo Nacional se presentó en el referido Reclusorio, donde la profesora Guadalupe Carrasco Licea manifestó las circunstancias de su detención y el personal de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos certificó las lesiones que presentaba la docente.

Del análisis de la documentación remitida, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se comprobó que los agentes aprehensores se excedieron en el uso de la fuerza y lesionaron a la agraviada durante la detención y debido a la conducta de dichos servidores públicos se actualizó lo dispuesto en el artículo 19 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que además pone de manifiesto que los mismos servidores no salvaguardaron la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, tal como lo establece el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por ello el 14 de julio de 2000 esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, emitió la Recomendación 6/2000, dirigida al Procurador General de la República, para que gire instrucciones a quien corresponda con la finalidad de que se investigue y determine la identidad de los elementos de la Policía Judicial Federal que participaron en la detención de la agraviada, en contra de los cuales se deberá iniciar el procedimiento administrativo que proceda, y que, independientemente, si es el caso, se de vista al C. Agente del Ministerio Público correspondiente.

Situación jurídica: El 28 de marzo de 2000 en esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se recibió el escrito por medio del cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Derechos Humanos del distrito Federal envió la queja relacionada con la Profesora Guadalupe Carrasco Licea, quien fue detenida el 27 de marzo de 2000 por elementos de la Policía Judicial Federal, resultando en el evento de su detención, lesiones en su persona y daños en el automóvil en que viajaba.

Admitida que fue la queja, se requirieron los informes de ley a las autoridades probablemente responsables, quedando debidamente el expediente, por lo que

haciendo un análisis minucioso de las constancias que lo forman eran de realizarse las siguientes:

Observaciones: Mediante el estudio de los hechos y de las evidencias que obran en el expediente 2000/1461/3, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos comprobó anomalías que constituyen violaciones a los Derechos Humanos de la Profesora Guadalupe Carrasco Licea, previstas en los ordenamientos legales nacionales e instrumentos internacionales que en cada caso son aplicables, por lo que este Organismo Nacional resulta competente al referirse a servidores públicos federales, de acuerdo con el artículo 3º de la ley que nos rige.

Una vez determinada la competencia de este Organismo Nacional, se considera que existen elementos que permiten estar en posibilidad de sustentar la probable responsabilidad oficial de servidores públicos”²³

Con motivo de la situación que antecede, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, emitió respetuosamente, la Recomendación marcada con el número 06/2000 dirigida al entonces C. Procurador General de la República Lic. Jorge Madrazo Cuellar, la cual a la letra dice:

“Caso de la Profesora Guadalupe Carrasco Licea. Lic. Jorge Madrazo Cuellar, Procurador General de la República. Respetable Procurador: La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º; 6º. Fracciones II y III; 15º, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46 y 51, de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 158 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2000/1461/3, relacionado con

²³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Gaceta* 2000/08, p.138

el caso de la Profesora y tiene a bien emitir la siguiente *RECOMENDACIÓN ÚNICA*. Se sirva girar instrucciones a quien corresponda, a efecto que se investigue y se determine la identidad de los elementos de la Policía Judicial Federal que participaron en la detención de la profesora Guadalupe Carrasco Licea, en contra de los cuales se deberá iniciar el procedimiento administrativo respectivo con la finalidad de fincar, de ser procedente, las responsabilidades oficiales que les resulten por haber incurrido en actos violatorios a los derechos humanos en agravio de la citada profesora. Lo anterior, independientemente de que, si es el caso, se dé vista al C. Agente del Ministerio Público correspondiente para que resuelva lo que corresponda conforme a Derecho, por la probable responsabilidad penal en que pudieran haber incurrido.

La presente recomendación por lo dispuesto de conformidad el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la Ley como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas y cualesquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen, de ser procedente, las acciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a Ud. que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, en su caso, se informe dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a Usted. , en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación que se le dirige, se envíen a esta Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia. Atentamente el C. Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Rúbrica.”²⁴

Analizada que fue la anterior recomendación, se deduce que existen varios elementos de fondo y de forma en la misma, los cuales pueden servir como instrumentos intimidatorios, así como generadores del conflicto interinstitucional entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, para lo cual se mencionan los siguientes:

a) La Comisión Nacional de Derechos Humanos al referirse a los Policías Judiciales Federales lo hace con el término de *servidores públicos*, generalizando así a todos los funcionarios encargados de procurar justicia que prestan un servicio en el gobierno.

b) Se establece que los Policías Judiciales Federales no salvaguardaron la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia con que deber conducirse, siendo que esta afirmación se hizo antes de analizar los hechos que dan origen a la recomendación.

²⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Gaceta 2000/08*, p. 139

c) La Comisión Nacional de Derechos Humanos funda sus peticiones al C. Procurador General de la República, precisamente en las facultades que le confiere el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) La Comisión Nacional de Derechos Humanos pide al C. Procurador girar instrucciones de investigación a los Agentes de la Policía Judicial Federal que participaron en la detención, siendo que dentro de la Procuraduría General de la República existe un organismo interno encargado de realizar de manera oficiosa dichas investigaciones así como, en su caso, dar vista al C. Agente del Ministerio Público que corresponda.

e) Hace una mención de probable responsabilidad penal en que pudieron incurrir los elementos policiales, la cual es innecesaria puesto que primeramente deben de analizarse las conductas desplegadas de los mismos para comprobar si es que se incurrió en algún delito o simplemente se seguirá el procedimiento administrativo correspondiente

f) Se establece un término de 15 días para dar a conocer la aceptación de la recomendación, pero no se establece término para su no aceptación, así mismo se menciona el mismo término para la presentación de pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación mas no se habla de un término para presentar las pruebas que hagan valer la conducta responsable de los Policías Judiciales Federales y por último se hace saber al C. Procurador General de la República que a la falta de las mencionadas pruebas se entenderá que la recomendación no fue aceptada y que por lo tanto se dará publicidad de dicha circunstancia, razón por la cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos esta dando pauta a iniciar el conflicto interinstitucional motivo de esta investigación.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO DE QUEJA Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

3.1 PROCEDIMIENTO DE QUEJA

La Comisión, a través de visitas, investiga de las autoridades del Gobierno y los organismos no gubernamentales de protección a los Derechos Humanos de un país, si en realidad existen violaciones a los Derechos Humanos o no, para preparar un informe especial que contiene los resultados de la visita para después ser publicado. Estas visitas deben ser autorizadas previamente por el Estado que es sujeto de revisión.

Ahora bien, toda recomendación autónoma emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos inicia por una queja presentada ante la misma. Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas presuntas violaciones.²⁵ Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las presuntas violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.²⁶ La queja solo podrá presentarse dentro del plazo de un año, contado a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que

²⁵ Artículo 25, Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

²⁶ Academia mexicana de Derechos Humanos, Informe de la Quinta Asamblea General Ordinaria, p.6

se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiere tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No se contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

El escrito de denuncia de presunta violación a los derechos humanos deberá presentarse por escrito y en casos urgentes puede formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. En ningún caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos admite comunicaciones anónimas, por lo que toda queja debe de ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación en el caso de que el quejoso no se identificara y la suscribiera desde el principio. Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, los escritos de presunta violación a los derechos humanos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos sin demora por los encargados de dichos centros o reclusorios o bien, podrán ser entregados a los Visitadores generales o adjuntos.²⁷

La Comisión Nacional de Derechos Humanos designa el personal de guardia para recibir y atender las quejas urgentes a cualquier hora del día y noche y asimismo pone a disposición de los reclamantes, formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orienta a los comparecientes sobre el contenido de su queja y cuando se trate de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, la misma Comisión Nacional de Derechos Humanos les asigna gratuitamente un traductor.

Cuando los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado derechos fundamentales, la Comisión admitirá la instancia si es que procede, con la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos. La

²⁷ Academia Mexicana de Derechos Humanos, Op cit p.9

formulación de quejas, así como las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados y no suspenden ni interrumpen sus términos de prescripción o caducidad.²⁸

Cuando el motivo generador de la queja no corresponde a la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta proporciona información al denunciante o quejoso a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer y resolver dicho asunto.

Una vez que la Comisión Nacional de Derechos Humanos admite la queja, pone en conocimiento de las autoridades señaladas como presuntas responsables de la violación a los derechos humanos utilizando en casos de urgencia, cualquier medio de comunicación electrónica.²⁹ En el mismo comunicado solicita a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe de los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deben presentar, como ya se ha mencionado anteriormente, en un plazo máximo de quince días naturales. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos considere urgentes, el plazo puede ser reducido por ella misma. En el informe que deben rendir las autoridades mencionadas se deben hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si es que efectivamente existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

Desde el momento en que se admite la queja, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o los Visitadores Generales o adjuntos y el personal

²⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Gaceta 1995/10*, p.26

²⁹ Academia Mexicana de Derechos humanos, *Op cit* p. 10

técnico, se ponen en contacto inmediato con la autoridad señalada como presunta responsable de la violación a los derechos humanos del quejoso, para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, para lograr una solución inmediata del conflicto. Si se logra una solución satisfactoria para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la misma lo hace constar así y ordena que el expediente del caso se archive, el cual puede reabrirse cuando los quejosos o denunciantes le expresen que no se ha cumplido con el compromiso en un término de noventa días y para tal efecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en setenta y dos horas dicta el acuerdo correspondiente y provee las acciones y determinaciones conducentes.

Las conclusiones del expediente, que son la base de las recomendaciones autónomas emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos están fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obran en el propio expediente.

3.2 RECOMENDACIONES

Una vez concluida la investigación por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a los Derechos Humanos, el visitador Adjunto lo hace del conocimiento de su superior inmediato quien es el Visitador General, a fin de que se inicie la elaboración de la Recomendación correspondiente.³⁰

El proyecto de recomendación lo realiza el Visitador Adjunto de acuerdo con los lineamientos que dicta el Visitador General, el Director General de Visitaduría o los respectivos directores de área. El Visitador Adjunto tiene la obligación de consultar

³⁰ Artículo 129, Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

los precedentes que sobre los casos similares haya resuelto la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Una vez concluido el proyecto de Recomendación, se presenta a la consideración del Visitador General respectivo para que formule las observaciones y consideraciones que a su juicio considere pertinentes y cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el Visitador General lo presenta a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos quién lo estudia y hace lo conducente formulando las modificaciones, observaciones y consideraciones que le resulten convenientes y, en su caso, suscribe el texto final de Recomendación.

3.2.1 CONCEPTO

Las recomendaciones autónomas que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un documento en el cual se analizan los hechos, los argumentos y las pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, razonables, injustas, inadecuadas o erróneas a la norma establecida, o hubiesen dejado sin respuesta a las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.³¹

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

³¹ Eugenio Zaffaroni Coord, Derechos Humanos en América latina, p.258

La Recomendación es pública y autónoma, no tiene carácter de imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirige y, en consecuencia, no puede por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se presentó la queja o denuncia, las Recomendaciones deben referirse a casos concretos y las autoridades no pueden aplicarlos a otros casos por simple analogía o mayoría de razón.

En contra de las Recomendaciones no procede ningún recurso, como lo establece el artículo 47 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

3.2.2 REQUISITOS

Toda recomendación autónoma emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe revestir de formalidad, para lo cual debe incluir en su cuerpo de ciertos requisitos, los cuales son enumerados en el artículo 133 del Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el cual señala:

“Artículo 133. Los textos de las Recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

- I. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos; (descripción detallada de los hechos que generaron la violación a derechos humanos)
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos;(elementos que sirven como posterior medio probatorio)
- III Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en que los hechos se presentaron;

IV. Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada;

V. Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.”³²

Primeramente el artículo en referencia establece que las Recomendaciones deben de contener una descripción narrativa y cronológica de los acontecimientos que dieron origen al hecho violatorio de derechos fundamentales así como un listado de los elementos evidenciales que corroboran dicha violación, posteriormente señala que se deben contener las características de la situación jurídica que se gesta por la violación de Derechos Humanos. Esta situación a plantearse debe ser detallada al momento de emitir la Recomendación y posterior al análisis de los hechos y de las evidencias.

Asimismo debe contener los señalamientos que en la fase terminal del proyecto de Recomendación, hace el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos junto con la valoración en conjunto de los elementos probatorios ofrecidos tanto por la autoridad como por el quejoso sin restar importancia a los razonamientos lógico-jurídicos en los que se fundamenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que crean una convicción respecto de la supuesta violación de Derechos Humanos.

Como último requisito formal, el artículo en comento establece que el texto recomendatorio debe contener precisamente las recomendaciones específicas y dirigidas al caso en concreto con la finalidad de que la autoridad o servidores públicos responsables, se sirvan efectuar lo conducente para lograr la efectiva reparación de la violación a los derechos humanos del quejoso.

³² Artículo 133, Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

3.2.3 TIPOS

Dentro del proceso de seguimiento que la Comisión Nacional de Derechos Humanos hace de las Recomendaciones que emite se encuentran ocho distintos tipos de las mismas, esto en razón de la aceptación o no por parte de la autoridad o servidor público a quien van dirigidas y que pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

Recomendaciones no aceptadas. Una recomendación se considerará como no aceptada cuando la autoridad o el servidor público a quien está dirigida, expresamente manifiesten que no existen elementos válidos para su aceptación, para lo cual deberán fundar y motivar su postura, asimismo se considerará como no aceptada cuando la misma autoridad o servidor público no rindan el informe solicitado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el término previsto para tal efecto.³³

Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total. Cuando la autoridad o el servidor público aceptan de manera expresa la recomendación, asumen el compromiso de dar a ella su total cumplimiento para lo cual deberán remitir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos las pruebas necesarias para que esta última manifieste su conformidad y haga público el cumplimiento satisfactorio de la misma.³⁴

Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial. En el mismo orden de ideas del párrafo que antecede, la autoridad, el servidor público o el quejoso, harán llegar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos las pruebas del cumplimiento parcial de la recomendación ya sea por que fue cumplida en lo jurídica

³³ Eugenio Zaffaroni Coord Op cit p.121

³⁴ Idem

y físicamente posible por parte de la autoridad o el servidor público o bien por que el quejoso hace saber a la Comisión Nacional que la recomendación no fue cumplida en su totalidad o que se hizo con deficiencias.³⁵

Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento. Este supuesto se actualiza cuando la autoridad o servidor público han efectuado el cumplimiento total de la recomendación y cuando no existen inconformidades por parte del quejoso pero no se le han hecho llegar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos las pruebas que lo demuestren.³⁶

Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio. Se refiere a que la autoridad o servidor público han hecho lo conducente para aceptar la recomendación y para dar su total cumplimiento a ella, pero el quejoso a petición de parte o la Comisión Nacional de Derechos Humanos de manera oficiosa según la gravedad del caso, manifiestan a la autoridad o servidor público su inconformidad por el cumplimiento insatisfactorio de la recomendación.³⁷

Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento. La autoridad o servidor público, una vez aceptada la recomendación y realizadas las diligencias correspondientes para su cumplimiento total, hacen del conocimiento de tal situación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que les otorgue las facilidades de presentar posteriormente las pruebas que así lo demuestren puesto que en ese momento aún no se tienen o se tienen incompletas.

Recomendaciones en tiempo de ser contestadas. Este tipo de recomendaciones se refiere a que una vez aceptada la recomendación por parte de la autoridad o del

³⁵ Ibid p.122

³⁶ Idem

³⁷ Ibid p.123

servidor público, aún no han contestado de recibida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos o bien no han enviado el informe previo que se les solicitó, pero tal situación no afecta el desarrollo del proceso de cumplimiento y seguimiento de la recomendación puesto que a quien va dirigida se encuentra aun dentro del término para su contestación. Este tipo de recomendación se da en razón de los informes que solicita el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a sus inferiores jerárquicos respecto del estado que guardan cada una de las recomendaciones emitidas por la Institución.

Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste de características peculiares. Al momento de ser ejecutado el cumplimiento de la recomendación por parte de la autoridad o del servidor público, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene conocimiento previo de que tal cumplimiento revestirá de características que la hagan diferente a los casos similares que haya tenido conocimiento la misma Comisión Nacional de Derechos Humanos, de lo cual se tomará razón y formará parte integrante del expediente.³⁸

3.3 ÓRGANOS Y DEPENDENCIAS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ENCARGADOS DE EMITIR Y DAR SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES

Dentro de la Comisión Nacional de Derechos Humanos existen dos grandes áreas encargadas de emitir y dar seguimiento a las recomendaciones. La primera de ellas es la presidencia la cual a su vez se subdivide en tres Direcciones Generales, una Coordinación General y una Contraloría Interna. La segunda área son las Visitadurías Generales las cuales están reguladas en el capítulo IV de la Ley Orgánica de la

³⁸ Ibid p.124

Comisión Nacional de Derechos Humanos y que dependen directamente de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

“La Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano ejecutivo de la Institución, está a cargo de un Presidente a quien corresponde realizar, en términos de lo establecido por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las funciones directivas del organismo del cual es su representante legal.”³⁹

Para el despacho de los asuntos que directamente corresponden a la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta cuenta con el apoyo de las dependencias siguientes:

Dirección General de Quejas y Orientación. Es la encargada de recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a derechos Humanos que se presentan directamente por los quejosos o agraviados en las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; recibe y registra las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos que llegan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante correspondencia, incluyendo carta, telegrama o telefax y acusa recibo de su recepción; despacha toda la correspondencia concerniente a la atención de las quejas, tanto las que se deba enviar a autoridades, servidores públicos, quejosos o agraviados, así como recabar los correspondientes acuses de recepción; realiza las labores de orientación al público cuando de la queja que directamente se presenta, se desprenda que no se trata de violaciones a Derechos Humanos; asigna número de expediente a las quejas presuntamente violatorias de Derechos Humanos y las registra en el banco de datos automatizado; turna a las Visitadurías Generales, después de su registro, los expedientes de queja; opera y administra el banco de datos en el que se registra, desde su recepción hasta concluir el expediente de cada queja así como todas las acciones llevadas a cabo por la Comisión Nacional de Derechos Humanos; presenta al

³⁹ Artículo 31, Reglamento de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los informes periódicos y los proyectos anuales sobre el avance en la tramitación de las quejas; coordina sus labores con los responsables de las Visitadurías Generales, otorga y solicita los informes que resultan indispensables; informa a los quejosos los datos generales sobre los avances de los expedientes de queja; administra el Archivo General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en cuanto a los expedientes; turna a los órganos o dependencias administrativas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la correspondencia a ellos dirigida y, finalmente las demás funciones que le encomienda el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁴⁰

Dirección General de Administración. Atiende las necesidades administrativas de las unidades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con los lineamientos fijados por el Presidente de la Comisión; establece las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del organismo y la prestación de servicios generales de apoyo; coordina la formulación del programa operativo anual y del proyecto de presupuesto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y vigila su cumplimiento; dirige el diseño e implantación del Manual de Organización General y los demás manuales e instructivos de organización, procedimientos y servicios; autoriza las adquisiciones de acuerdo con los preceptos legales y los lineamientos que establece el titular de la Comisión; conserva y custodia los bienes muebles e inmuebles de la Comisión Nacional; establece y opera el sistema de informática de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Dirección General de Comunicación Social. Auxilia al titular de la Comisión Nacional en la conducción de las políticas de comunicación social y divulgación del organismo y en su relación con los medios de información; elabora materiales

⁴⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gaceta 2000/02, p.64

audiovisuales para dar a conocer a la sociedad las funciones y actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto de las recomendaciones públicas y autónomas.

Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones. Registra en una base de datos automatizada cada una de las recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional; registra en la misma base de datos los informes respecto de la aceptación, en su caso, de las recomendaciones y los concernientes a los avances que se den en su cumplimiento; informa al Presidente de la Comisión Nacional sobre el avance en el cumplimiento de cada una de las recomendaciones, hasta que se consideren totalmente cumplidas; prepara los proyectos de informes que el Presidente de la comisión debe enviar a las autoridades, sobre el estado que guarda el cumplimiento de las recomendaciones; solicita informes adicionales a las autoridades a quienes se dirigió una recomendación a fin de que precisen datos o aporten otros elementos para poder evaluar el grado de cumplimiento; informa a los quejosos que lo soliciten, respecto del cumplimiento de las recomendaciones correspondientes y finalmente, coordina su trabajo de evaluación del cumplimiento de las recomendaciones con los Visitadores Generales y los Adjuntos que prepararon los proyectos respectivos y solicita a éstos, la práctica de diligencias necesarias para verificar la información recibida.

Contraloría Interna. Vigila el cumplimiento por parte de los órganos y estructura administrativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de las normas de control y evaluación; supervisa el cumplimiento de los lineamientos generales y procedimientos administrativos por parte de las dependencias de la Comisión y recibe y atiende las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la Comisión

Nacional de Derechos Humanos, practica investigaciones sobre sus actos, finca las responsabilidades a que haya lugar y aplicar.⁴¹

Por otro lado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con tres Visitadurías Generales. El visitador General es el titular de cada una de tales Visitadurías y es designado y removido libremente por el Presidente de la Comisión Nacional

Los Visitadores Generales reciben, admiten o rechazan, las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional; inician a petición de parte, la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los Derechos Humanos que aparezcan en los medios de comunicación, realiza las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos que por su propia naturaleza así lo permita y realiza las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación, que se someten a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁴²

⁴¹ Idem p.67

⁴² Ibid p.

CAPÍTULO IV

SOLUCIÓN AL CONFLICTO INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

4.1 ACUERDOS DE NO RESPONSABILIDAD

Una vez concluido el procedimiento de Queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que ésta a su vez haya emitido la Recomendación correspondiente a la autoridad o al servidor público a quien se dirigió y en caso de que no se haya comprobado la violación a Derechos Humanos por parte de los mismos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos dictará un Acuerdo de No Responsabilidad.

Concluida la investigación y en caso de existir elementos de convicción necesarios para demostrar la inexistencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstos de manera fehaciente, el Visitador Adjunto lo hace del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración del mencionado documento de No Responsabilidad correspondiente.⁴³

La formulación del proyecto de Documento de No Responsabilidad y su consecuente aprobación, se realiza de acuerdo con los lineamientos que para los efectos de las Recomendaciones establecen los artículos 128 al 131 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁴⁴

Los Acuerdos de No Responsabilidad son notificados de inmediato a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Estos documentos son publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y también se pueden hacer del conocimiento de los medios de

⁴³ www.cndh.org.mx 5 de enero de 2001

⁴⁴ Artículos 128 al 131, Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

comunicación con las modalidades que establece el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Los Acuerdos de No Responsabilidad que expide la Comisión se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica y en consecuencia, dichos acuerdos no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad o servidor público respecto de otros casos de la misma índole.⁴⁵

4.1.1 REQUISITOS

Los textos de los Acuerdos de No Responsabilidad emitidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos deben de contener los siguientes requisitos de fondo y de forma para considerarse apegados a la norma establecida por el Reglamento Interno de la propia Comisión:

Los antecedentes de los hechos. Son todos los antecedentes que fueron alegados por parte del quejoso como violatorios de Derechos Humanos. Es una referencia cronológica de los acontecimientos que dieron motivo a la presentación de la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su posterior investigación para la emisión de una Recomendación, así como la relación de documentos presentados y contestados por parte de la Comisión y de la autoridad o servidor público involucrado en la supuesta violación de Derechos Humanos.

Enumeración de evidencias. Las constituyen las evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en las que se soporta la violación y que sirven de panacea para la investigación por parte de la Comisión para la acreditación o no de violación a los Derechos Fundamentales.

⁴⁵ www.cndh.org.mx 5 de enero de 2001

Análisis de las causas de no violación. Se refiere al análisis de la documentación que integra el expediente por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y donde hace referencia a los motivos de fondo así como a los razonamientos lógico-jurídicos que inferen la inexistencia de violación a los Derechos Humanos.

Conclusiones. La Comisión Nacional de Derechos Humanos al contar con los elementos para evaluar el caso en concreto, estima que sobre el particular no existe responsabilidad por parte de la autoridad o servidor público, toda vez que actuaron con apego a Derecho, no encontrando irregularidades durante el procedimiento. Finalmente se agradece la cooperación aportada a la autoridad o servidor público y se le informa que el expediente del caso se ha enviado al archivo como asunto total y definitivamente concluido.⁴⁶

El anterior análisis de la emisión y de los requisitos de los Acuerdos de No Responsabilidad que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos es precisamente para hacer énfasis en la necesidad jurídica que existe del fortalecimiento de dichos acuerdos para eximir de toda violación a los Derechos Humanos por parte de las autoridades o servidores públicos en los casos justificados y en que se actúe apegado a Derecho.

Si bien es cierto que la función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es velar por la protección de los Derechos Fundamentales, también lo es que la Procuraduría General de la República debe de contar con una garantía de mayor peso jurídico que implique el eximente de responsabilidad por su parte al momento de la emisión de los Acuerdos en comento.

⁴⁶ Artículo 143, Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Procuraduría General de la República es un órgano con plena autonomía y personalidad jurídica propia, por lo tanto y como ya se ha analizado, tiene un organismo interno encargado de la supervisión de la actuación los funcionarios encargados de procurar justicia y autoridades que laboran dentro de ella, por lo tanto no es necesaria ninguna recomendación por parte de ningún órgano u organismo externo que no sea su superior jerárquico dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, pero ya que es el caso de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga dicha facultad a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta última debe de fortalecer, como ya se ha mencionado, los Acuerdos de No Responsabilidad como un medio eficaz para dar fin a los conflictos interinstitucionales de carácter político y administrativo generados por las Recomendaciones que emite la misma Comisión Nacional.

4.2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE PROCURAR JUSTICIA PÚBLICOS

El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado A, quinto párrafo, establece que “El procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones”⁴⁷, por lo tanto se les atribuye un tipo de responsabilidad que es exclusiva de los funcionarios públicos.

El Procurador General de la República y sus agentes al cometer por su actuación una supuesta violación a los Derechos Humanos están incurriendo en una falta o violación a la norma establecida y en consecuencia incurren en responsabilidad, pero que se debe de entender por la responsabilidad de los funcionarios públicos y en específico los funcionarios encargados de procurar justicia. La presente investigación

⁴⁷ Artículo 102, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

pretende abordar este tema desde un ángulo estrictamente constitucional, sin entrar en pormenores de carácter sustantivo y adjetivo.

En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Su conducta ética en el desempeño de su cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público mediante la aplicación correcta de la ley, es decir, ningún funcionario encargado de procurar justicia debe actuar en beneficio personal anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa.⁴⁸

Por ende, si el funcionario encargado de procurar justicia debe considerarse como un servidor público, es evidente que está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el Derecho sería inconcebible, el primero de ellos es el que entraña la obligación de ajustar sus conductas que se traduzcan en funciones basadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la ley, y el segundo, el que consiste en realizarlas honestamente con el espíritu de servicio al que se ha aludido.

En el primer caso, esos actos están sometidos al principio de legalidad, o sea, de constitucionalidad y el segundo al de responsabilidad. Ambos principios, aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan como base de la democracia. Al violarse la legalidad, los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios o recursos que en el Estado existen, y al quebrantarse la responsabilidad, el funcionario encargado de

⁴⁸ Miguel de la Madrid Hurtado, Estudios de Derecho Constitucional, p.29

procurar justicia que lo infrinja, se hace acreedor a la imposición de sanciones que constitucionalmente o legalmente estén previstas. Por lo tanto, independientemente de los medios jurídicos de que los gobernados disponen para hacer respetar el régimen de constitucionalidad y de legalidad por parte de los servidores públicos, existen otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito.

El orden de Derecho de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público⁴⁹. Es obvio que para el gobernado es más útil, por sus propios y naturales resultados, valerse de un medio jurídico de impugnación contra los actos autoritarios para preservar su esfera de Derecho, puesto que tal medio tiene como efecto inmediato, la invalidación de los mencionados actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado.

En la generalidad de los actos, satisfecho el interés del gobernado en particular, como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agravian, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario encargado de procurar justicia de quien tales actos emanen, presenta una importancia muy secundaria que no debiera de registrarse dentro de un auténtico y operante régimen democrático. En consecuencia, un sistema de responsabilidades para los gobernantes debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación, en un régimen constitucional incluyendo, evidentemente, al de México.

⁴⁹ Ibid p. 79

4.2.1 DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA

Los funcionarios encargados de procurar justicia están sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal. La primera se deriva de la obligación que tienen de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios encargados de procurar justicia personifican, incumpliendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen.⁵⁰

La responsabilidad administrativa se origina comúnmente, en el hecho de que el funcionario encargado de procurar justicia no cumple con sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal.

Por responsabilidad civil del funcionario encargado de procurar justicia no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe, es irrelevante. Tan es así que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara que en demanda del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público, sin distinción de categorías.

La responsabilidad civil referida es aquella que asume todo funcionario encargado de procurar justicia en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil o delito o falta oficiales, en el primer caso, si el funcionario encargado de procurar justicia obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en

⁵⁰ Ignacio Burgoa Orihuela, La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, p.41

ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues solo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria. En el segundo caso la responsabilidad está prevista en el artículo 5 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁵¹ y que señala que la imposición de las sanciones por delitos o por faltas oficiales, debe entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito, en su caso, el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los tribunales competentes, la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario encargado de procurar justicia o empleado, por daños y perjuicios, al cometer los hechos u omisiones que se le imputen.

Esta responsabilidad será exigible, siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones, aun cuando se absuelva al inculpado en el procedimiento penal.

Es la responsabilidad penal de los funcionarios públicos la que se prevé y regula constitucionalmente, siendo la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos la reglamentaria de las disposiciones fundamentales respectivas.

En lo que atañe a este tipo de responsabilidad, jurídicamente existe una distinción entre los altos funcionarios encargados de procurar justicia de la Federación y los que no tienen ese carácter, tanto por lo que respecta a la tipificación de los delitos oficiales como al procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes a esta clase de delitos y a los órganos del Estado competentes para ello.⁵²

⁵¹ Artículo 5, Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos

⁵² Ignacio Burgoa Orihuela, *Op cit* p. 43

La Ley en comento considera como altos funcionarios encargados de procurar justicia de la Federación al Presidente de la República, a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Estado y al Procurador General de la República que como órgano del Estado, tiene a su cargo las funciones encomendadas por el titular del Poder Ejecutivo y las facultades otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, funciones y facultades que no podrían desempeñarse rectamente, con la finalidad propia de ellas, sin que el órgano del Estado denominado Procurador General de la República, esté encarnado por una persona física que haga honor a ese alto puesto.

4.3 ALCANCES DE LA PROPUESTA DE ADICIÓN AL QUINTO PÁRRAFO DEL APARTADO "A" DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El Derecho abarca toda la vida social, es omnicompreensivo como orden; por que el orden es un conjunto de normas de diferentes índoles, dentro del cual se vacían todos los principios que proporcionan los investigadores de las ciencias culturales y positivas, para hacer posible que ese orden se adecue a la realidad y apunte su progreso y sus operaciones.

El Derecho regula la conducta del individuo en sociedad, la regula dentro de la pluralidad de opiniones y de pensamientos políticos y es precisamente el Derecho el encargado de proveer a esa sociedad una estabilidad y una base firme en la cual sustentar a los órganos del Estado encargados de velar por los intereses de los gobernados.

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la fuente de donde emana todo ordenamiento legal que nos rige y como ley suprema es la encargada de hacer cumplir sus disposiciones para que prevalezca un verdadero Estado de Derecho.”⁵³

En la presente investigación se han analizado los efectos jurídico-políticos generados por las Recomendaciones Autónomas que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en específico las dirigidas a la Procuraduría General de la República así como los procedimientos para su elaboración y seguimiento. La descripción de los argumentos planteados en referencia a la pugna interinstitucional ante las mencionadas instituciones y al instrumento intimidatorio que representan las Recomendaciones hacia la Procuraduría General de la República comprueban la necesidad de establecer en la Carta Magna un medio eficaz de defensa política como excluyente de responsabilidad en los casos en que el Procurador General de la República, sus agentes y auxiliares desarrollen sus funciones apegados a Derecho.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos al emitir las Recomendaciones lo que pretende es que una supuesta injusticia sea reparada, que la corruptela denunciada por ella misma sea combatida y que la negligencia que ella plantea sea superada, lo anterior como si la mencionada Comisión fuera una institución exenta de corrupción negligencia y autoritarismo y en el mejor de los casos, un comité de vigilancia para poner en evidencia pública las irregularidades cometidas por otra institución en el ejercicio de sus funciones y con órganos internos encargados de tales tareas.

El único sustento utilizado como arma intimidatoria por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la palabra que carece de coactividad y que apoyada en preceptos moralistas pretende desenmascarar la tropelia para que quede a

⁵³ Miguel de la Madrid Hurtado, Op cit p.9

la vista de la sociedad escudándose en los reclamos de la opinión pública. Las Recomendaciones muestran una imagen contorsionada de los actos de los funcionarios encargados de procurar justicia a los gobernados para poder paralizar los supuestos abusos tal como Perseo hizo con la Gorgona.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos presenta una imagen propia de eficacia asentada en profesionalismo y vocación por la causa que defienden, arriesgando la credibilidad de otras instituciones ante la opinión pública e impidiendo la eficaz acción orientada a cumplir con sus funciones, se jacta de la absoluta autonomía con la que se desempeña contra conductas autoritarias o enajenadas por ideologías sectarias.

Los funcionarios encargados de procurar justicia realizan tal función a sabiendas que los objetivos más elevados solo se consiguen si se lucha por ellos sin transgredir las esferas de actuación de otras instituciones. La Comisión Nacional de Derechos Humanos siendo una institución de no más de trece años de vida y sin dejar de ser una mera comisión, se involucra en asuntos de procuración de justicia cuya competencia corresponde a la Procuraduría General de la República, la coloca en evidencia ante la sociedad y pretende que sus Recomendaciones sean cumplidas siendo que la Procuraduría cuenta con el sustento constitucional de pertenecer a la Administración pública Centralizada dependiente del Poder Ejecutivo, creada hace mas de cien años, con personalidad, patrimonio propio y plena autonomía para ejercer sus funciones.

El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está dividido en dos apartados. El apartado A en su primer párrafo establece el fundamento legal de la organización del ministerio Público de la Federación el cual establece que su nombramiento y remoción estarán a cargo del Ejecutivo Federal con aprobación del senado, establece asimismo los requisitos para ser Procurador General de la

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

República y que su nombramiento y remoción correrán a cargo del mencionado Poder Ejecutivo Federal.

En su segundo párrafo establece las facultades de que goza el Ministerio Público Federal. Dentro del tercer y cuarto párrafos se funda la intervención del Procurador General de la República en los asuntos que conozca la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que en los demás que tenga que intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador actuará por sí o por medio de sus agentes.

El quinto párrafo el cual es materia de la presente investigación se abordará un poco mas adelante para su análisis a fondo. Finalmente en el sexto y último párrafo del artículo en comento se establece que la función del Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

Por otra parte, el apartado B, autoriza a las legislaturas locales y al Congreso de la Unión para establecer los organismos competentes para la protección de los Derechos Humano los cuales conocerán de las faltas, omisiones y violaciones administrativas en que incurran una autoridad o un servidor público; les otorga la facultad a dichos organismos para emitir las Recomendaciones Autónomas, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

En su segundo párrafo establece que los mencionados organismos no son competentes para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales y finalmente en su último párrafo le otorga la facultad a los organismos encargados de velar por los Derechos Humanos para conocer de las inconformidades relacionadas con las Recomendaciones y Acuerdos de No Responsabilidad que ya se han analizado en la presente investigación.

Una vez hecho un breve análisis estructural del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y restando enunciar el párrafo materia de la presente tesis, se hace lo conducente.

El quinto párrafo a la letra dice: "El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones."⁵⁴ . Primeramente une en un mismo rubro de responsabilidades al Procurador y a sus agentes siendo que como ya se ha analizado doctrinariamente, pertenecen a tipos distintos de funcionarios públicos, el primero de ellos correspondiendo a los altos funcionarios federales y que por lo tanto, si fuera el caso, tendrían que responder de forma distinta a las responsabilidades en que hubiesen incurrido. Posteriormente establece que las faltas, omisiones o violaciones en que incurran serán consecuencia de sus funciones por lo que en un personal punto de vista, se contradice primeramente el otorgamiento de determinadas funciones, dentro de las cuales obviamente se incluye el respeto a los Derechos Fundamentales por la actividad de procuración de justicia y una posterior falta omisión o violación a la norma establecida por el ejercicio de tales funciones.

La propuesta textual de adición al párrafo antes analizado queda de la siguiente forma:

El Procurador General de la República, los Agentes del Ministerio Público Federal y sus auxiliares directos, serán responsables, en sus respectivas categorías de funcionarios públicos, de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de actos o hechos que se generen en el ejercicio de sus funciones, salvo en los casos en que su actuación sea plenamente justificada y apegada a Derecho, en los

⁵⁴ Artículo 102 apartado A párrafo quinto, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

cuales bastará la acreditación de tales funciones para eximirlos de cualquier responsabilidad violatoria de Derechos Humanos.

La anterior propuesta de redacción pretende hacer una diferenciación en cuanto a la responsabilidad en que puede incurrir un alto funcionario encargado de procurar justicia y uno que no lo es, asimismo otorgar un medio de protección a la Procuraduría General de la República en contra de actos intimidatorios por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con motivo de las Recomendaciones autónomas que en su caso le dirija y la consecuente solución al conflicto político-interinstitucional entre ambas instituciones.

Lo anterior se justifica en el hecho de que, cuantas quejas se le hacen llegar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las más numerosas se refieren a la procuración de justicia.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos dirige sus Recomendaciones a las autoridades o servidores públicos y es ella misma la que califica su cumplimiento o su rechazo y los tacha de injustificados, cataloga de poco plausibles las funciones de procuración de justicia y acusa de intimidación a los denunciantes por parte de los funcionarios encargados de procurar justicia, hace pública una imagen dañina de la Procuraduría General de la República planteando la existencia de dos caras por parte de la institución, se escuda en la obligatoriedad del Derecho Punitivo de la tutela a los Derechos Fundamentales, critica la formación profesional del titular de la Procuraduría así como su honestidad, equilibrio emocional, entusiasmo, serenidad, objetividad y buen juicio, compara exageradamente el poder de procuración de justicia como la hidra de Lerna, ese monstruo mitológico, de figura de serpiente con siete cabezas que renacían a medida que se las cortaban.

No es permisible en el actual sistema jurídico la utilización del mismo para atentar en contra de la credibilidad de la sociedad en sus autoridades, pues si bien es cierto que el poder y la justicia no deben servir como medio para imponer el terror, la palabra y la razón tampoco debieran servir para atacar instituciones procuradoras de justicia cuyo fin primordial es hacer valer el actual y eficaz Estado de Derecho que impera en nuestro país y que obviamente no es perfecto pero si perfectible.

La procuración de justicia sin duda es una prioridad de sociedad y gobierno, pues es condición indispensable para mantener el orden y la tranquilidad, tan necesarios para el desarrollo individual y colectivo.

El nuevo gobierno de la república, a través de las instituciones competentes está empleando y empleará todos sus recursos humanos, técnicos y materiales, para preservar y fortalecer el estado de derecho.

En la Procuraduría General de la República, bajo la dirección del Licenciado Rafael Macedo de la Concha, se ha iniciado un proceso de transformación sustentado en un diagnóstico objetivo de la institución, que comprende el análisis de sus fortalezas y vulnerabilidades, lo que ha dado lugar a un programa de trabajo que incluye su reorganización; la profesionalización definitiva y permanente de su personal; la implantación de sistemas de control seguimiento, supervisión y evaluación del desempeño; la recontextualización de la coordinación con las autoridades de los tres niveles de gobierno; y el mejoramiento substancial del equipamiento y la infraestructura.

Una reorganización, orientada a recuperar la capacidad de respuesta para el cumplimiento de las funciones que la institución tiene encomendadas, destacadamente para la investigación y persecución de la delincuencia organizada. Una profesionalización, que recupere la vocación y la mística de servicio de sus servidores

públicos, que genere la certidumbre de que el cumplimiento del deber conduce al justo ascenso y reconocimiento y sobre todo, que produzca el reconocimiento y confianza de la sociedad.

El establecimiento de mecanismos de control, seguimiento, supervisión y evaluación de las acciones institucionales, que aseguren la honesta, pertinente y eficaz aplicación de los recursos humanos, técnicos y materiales con que se cuenta.

Una nueva coordinación, que privilegie la transparencia en el esfuerzo conjunto y propicie la unidad y la fortaleza que se requieren para perseguir la delincuencia. Un proveimiento de equipamiento e infraestructura, que facilite el cumplimiento de la misión.

Conforme al cambio que se vive en México, en la nueva Procuraduría General de la República se trabaja con transparencia, de cara a la sociedad, informando con veracidad y oportunidad sobre lo que se hace y lo que falta por hacer.

La Procuraduría General de la República ofrece informes periódicos a las instituciones encargadas de procurar justicia y velar por la seguridad pública, esto es así, porque en nada favorece al gobierno ni a la sociedad que se oculten ni los problemas y menos los resultados de las acciones que se realizan. Bajo estas premisas se lleva a cabo la investigación y persecución de los delitos del orden federal. Como es de todos conocido, los delitos que más preocupan y afectan, son el narcotráfico y aquellos que se comprenden en la delincuencia organizada.

La procuración y la impartición de la justicia son funciones técnicas a cargo del estado, que no tienen partido político y que no deben estar sujetas a ideologías ni a intereses particulares o de grupo; la procuración e impartición de la justicia deben únicamente obedecer al interés legítimo de las personas por que les sean respetados sus derechos fundamentales, por que les sea garantizado su derecho a gozar de un

presente y a proyectar un futuro en un país seguro y armonioso, en el que la impunidad y la violencia sean solo la notabilísima excepción.

La experiencia de los últimos años en la procuración de justicia da la certeza de que el país se dirige por el camino correcto, y que es en la unidad, en la convergencia de las distintas instituciones del estado mexicano y de sus tres niveles de gobierno, donde se habrá de encontrar los instrumentos que nos permitan hallar las soluciones a los problemas que se enfrenta y que a todos competen.

Los mexicanos no pueden vivir sistemática y permanentemente sólo bajo la amenaza del poder coactivo de la ley. Esta, en principio, tiene que ser aceptada, reconocida y cumplida porque es un mandato que expresa la voluntad general y porque es lo que hace posible vivir en sociedad.

El cumplimiento forzoso de la ley, como medida última para quien no la acata, debe ser en la vida diaria la excepción y no la regla. La cultura de la legalidad debe ser un principio básico para lograr una mejor convivencia.

Lo que realmente edifica y cotidianamente fortalece a la nación es el respeto y el cumplimiento de la ley. En esto radica esencialmente la cultura de la legalidad, cimiento de todo estado de derecho. La cultura de la legalidad representa la mejor garantía de un país de leyes, con paz y democracia plenas, con justicia y seguridad efectivas. Gracias a esta cultura los ciudadanos conocen sus derechos, saben de los límites de la acción de la autoridad, asumen sus obligaciones y disfrutan plenamente de sus libertades.

Por el bienestar de la república, urge que persista el correcto juicio de entender como necesario y adecuado el absoluto y convencido cumplimiento de la ley, como parte sustancial de una cultura nacional vigente y sostenida que nos sirve de una vez y

para siempre del desencadenamiento de una condición generalizada del desacato y la violencia, fruto de la ignorancia y el consecuente desprecio hacia ese estado de derecho, que es indudablemente el producto sumado del sacrificio y del esfuerzo persistente de los mexicanos.

México vive una sociedad madura capaz de discutir cualquier tema de la agenda pública; de hacerlo con respeto a la divergencia. Una buena estrategia en nuestra actual circunstancia histórica es alentar primero el debate de temas que necesariamente nos unen.

CONCLUSIONES

Los Derechos Fundamentales los ha poseído intrínsecamente el hombre a partir de que somete su voluntad al Estado que lo gobierna y del cual es partícipe como elemento substancial de éste, pero también es ese mismo Estado el encargado de establecer un gobierno en el que impere el Derecho como piedra angular de sus funciones para lo cual se hace a la tarea de ejercer de forma autónoma y unilateral la procuración de justicia.

Una Ley Fundamental debe de ser la panacea del Estado de Derecho y de todas las actuaciones y limitaciones con que se desempeñen los órganos y organismos que ella misma se da a la tarea de crear y es la Ley Suprema la encargada de evitar conflictos interinstitucionales así como invasiones a las esferas competenciales y jurisdiccionales de tales órganos y organismos.

En los últimos años, la actividad administrativa y jurídica enfocada a la protección de los Derechos Humanos y la procuración de justicia se ha visto en un conflicto derivado de la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República en sus respectivas esferas de ejercicio funcional con carácter federal, debido a la emisión por la primera, de Recomendaciones Autónomas a la segunda.

Los antecedentes constitucionales de los Derechos Humanos han sufrido a través de la historia contemporánea del país diversas modificaciones operativas desde la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del ciudadano en 1789, pasando por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la O.N.U. en 1948, la creación de la figura internacional del Ombudsman y la consecuente adopción de tales

rubros en nuestra Carta Magna, lo cual demuestra la importancia y trascendencia de tales figuras.

La protección a los Derechos Humanos en México es relativamente reciente. Las bases morales, jurídicas y filosóficas para la protección de tales derechos están apegadas a un mundo del deber ser y son justificables, lo que no se justifica es auxiliarse en ellas para intimidar y poner en evidencia pública a instituciones encargadas de procurar justicia.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos creada hace aproximadamente trece años es la figura materializada del Ombudsman encargado de la protección de los Derechos Fundamentales, no deja de ser una Comisión sin fuerza coactiva pero que utiliza la intimidación pública a través de los medios masivos de comunicación para dar consistencia a sus funciones.

La Procuraduría General de la República es una entidad federal perteneciente a la Administración Pública Federal Centralizada la cual auxilia al Ejecutivo federal en las funciones de procuración de justicia. Es una institución creada hace más de cien años y que su evolución histórica la ha llevado a convertirse en un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios que si bien no es perfecta, en ella se confía la procuración de la justicia federal con los más altos principios de honradez y servicio social como misión principal.

Las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos contenidas en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en su Reglamento Interno son efectuadas apegadas a Derecho, pero en determinadas ocasiones, éstas actuaciones se escudan en los preceptos legales y morales que rigen nuestra sociedad para dar una

imagen aparentemente transparente e incorruptible dañando la imagen de otra institución a la cual vulnera su esfera competencial y autonómica.

El ámbito de competencia y misión de la Procuraduría General de la República son llevadas a cabo con estricto apego en primer lugar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos seguida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y de su reglamento, con un amplio sentido jurídico y con la finalidad primordial de una eficaz procuración de justicia.

La protección a los Derechos Humanos en México a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se funda en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siguiendo los lineamientos que para tal efecto dictan los instrumentos internacionales de protección a los Derechos Humanos.

Las funciones constitucionales, legales y orgánicas de la Procuraduría General de la República son realizadas bajo normas y códigos éticos y conductuales tendientes a la colaboración para el establecimiento de un Estado real de Derecho por medio de la efectiva procuración de justicia. La institución cuenta con órganos internos cuya tarea es vigilar la legalidad de los funcionarios encargados de procurar justicia y denunciar cualquier irregularidad; también cuenta con los órganos internos encargados de la protección de los Derechos Fundamentales de los gobernados en relación a las conductas que desplieguen sus funcionarios y no requieren de recomendación de ningún tipo de ningún organismo o comisión externo para llevar a cabo tal protección.

La Recomendación Autónoma emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos dirigida a la Procuraduría General de la República y que fue analizada en la presente investigación, contiene elementos de fondo y de forma los cuales corroboran

la afirmación de servir como un medio intimidatorio, difamatorio y generador de un conflicto interinstitucional entre ambas dependencias por ser de naturaleza invasora a la esfera competencial y funcional de la Procuraduría que bajo la amenaza de hacer pública su no aceptación y pretende servir como un instrumento moral carente de coercitividad para hacer las peticiones que la misma Comisión Nacional hace.

Toda Recomendación Autónoma inicia por el procedimiento de Queja ante las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por parte del quejoso, de sus familiares o representante legal y es la noticia que recibe la Comisión sobre una supuesta violación a los Derechos Humanos por parte de una autoridad o servidor público. Los requisitos y los tipos de Recomendaciones están contenidos en los artículos 133 y 139, respectivamente, del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y es este ordenamiento legal junto con la Ley de la Comisión Nacional el encargado de fundamentar los órganos y dependencias internas de la institución cuya función es la de emitir y dar seguimiento a las Recomendaciones.

Un medio viable de solución al conflicto interinstitucional entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República es el fortalecimiento de los Acuerdos de No Responsabilidad que emite la propia Comisión Nacional y que puede servir como un instrumento eximente de responsabilidad para los funcionarios encargados de procurar justicia a supuestos violadores de Derechos Fundamentales. Tal fortalecimiento no se da en la actualidad y los Acuerdos de No Responsabilidad siguen siendo un mero documento que da fin al proceso de Recomendación únicamente cuando a criterio unilateral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se da cumplimiento a la misma sin ninguna objeción, observación ni opinión en contra por parte de la autoridad o servidor público a quién fue dirigida.

Los requisitos legales de los Acuerdos de No responsabilidad encuentran su fundamento en el artículo 133 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las Recomendaciones en comento, aparte de pretender su cumplimiento inmediato y sin objeción alguna, atribuyen desde el momento de su emisión y escudándose en una investigación previa por parte de los visitadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una responsabilidad a la que solo pueden ser sujetos los servidores públicos y que como ya se analizó en el presente trabajo recepcional, pueden ser de diversos tipos, generando con esto, una situación de intimidación y de vulneración a la esfera de actuación de la Procuraduría General de la República a cargo de la cual se encuentran los funcionarios encargados de procurar justicia los cuales son señalados como presuntos violadores de Derechos Humanos.

Se analizó el contenido estructural del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos centrando la atención en el estudio de fondo del quinto párrafo del apartado A, el cual presenta notorias irregularidades de redacción al atribuir igual tipo de responsabilidad al Procurador General de la República el cual doctrinariamente es considerado como un alto funcionario público y a sus agentes, los cuales no lo son.

Se hizo una propuesta de adición al texto original del quinto párrafo del apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de establecer desde la Ley Fundamental un medio de protección para el Procurador General de la República y sus agentes contra las Recomendaciones Autónomas que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que así mismo sirva como eximente de responsabilidad a presuntas violaciones a los Derechos

Humanos, en los casos en que actúen notoriamente apegados a Derecho y que la realización de sus funciones sea plenamente justificada.

Con la propuesta de adición constitucional que se expone en el párrafo que antecede, se daría solución al conflicto interinstitucional, político e intimidatorio que se genera por las Recomendaciones Autónomas que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que dirige a la Procuraduría General de la República.

Dos de los principales objetivos de todo gobierno y de todo Estado de Derecho, son la protección a los Derechos Humanos y la procuración de justicia y es indiscutible que el primer requisito de toda Constitución de la que emana el poder del Estado, sea la protección otorgada a los gobernados, sean personas físicas, morales o de Derecho Público, con cuanta precisión y claridad sea posible, de una forma directa y necesaria como factores constitutivos de la personalidad de toda nación, lo anterior sin la creación de conflictos entre las instituciones encargadas de procurar y mantener vigentes los objetivos planteados.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F. Edit. Sista 2001, pp. 230

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, D. F. Edit. Sista 2001, pp. 323

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D. F. Edit. Sista 2001, pp. 230

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, México, D. F. Edit. Porrúa 2001, pp. 110

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, D. F. Edit. Sista 2001, pp. 323

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D. F. Edit. Sista 2001, pp. 230

Diario Oficial de la Federación, www.secodam.com.mx 10 enero 2001

Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F. Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos 2000, pp. 127

Gaceta de la Procuraduría General de la República, México, D.F. Edit. P.G.R. 2001, pp. 89.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Manual de Capacitación de Derechos Humanos, México, D. F. Edit. U.N.A.M. Facultad de Derecho 1993, pp. 187

AGUILAR CUEVAS, Magdalena. El defensor del ciudadano (Ombudsman), México, D. F. Edit. U.N.A.M. Facultad de Derecho/Comisión Nacional de Derechos Humanos 1999, pp. 444

BOUTMY, Emile. La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano y el señor Jellinek, México, D. F. Edit. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1978, pp.179

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Undécima edición, México, D. F. Edit. Porrúa 1997, pp. 1085

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La responsabilidad de las funcionarios públicos, México D. F. Edit. Porrúa 1998, pp. 191

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, México D. F. Edit. Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I. 1983, pp.307

GERTZ MANERO, Alejandro. La defensa jurídica y cultural de los Derechos Humanos, México D F. Edit. Procuraduría General de la República 1974, pp. 214

GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio. La responsabilidad de los funcionarios públicos en la legislación mexicana, México D. F. Edit. Procuraduría General de la República. 2000, pp. 443

HUERTA GRADOS, Sócrates. Análisis estructural de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México D. F. Edit. Procuraduría General de la República 1998, pp. 157

JELLINEK. La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, Madrid Edit. Victoriano Suárez 1956, pp. 87

LÓPEZ SANTIBAÑEZ, Armando. La Ley mexicana y la procuración de justicia, México D. F. Edit. Procuraduría General de la República 1997, pp. 197

NORIEGA, Alfonso. El régimen constitucional y la Constitución de 1917, México D. F. Edit. Esfinge 1993, pp.317

OJEDA PAULLADA, Pedro. Dinámica del Derecho mexicano en la procuración de justicia, México D. F. Edit. Procuraduría General de la República 1976, pp.141

RUÍZ DE CHÁVEZ, Mario. Antología Constitucional Mexicana, Naucalpan de Juárez, Edo. De Mex. Edit. Game 1992, pp. 647

STAVENHAGEN, Rodolfo. Derechos humanos en América Latina, México D. F. Instituto Interamericano de Derechos Humanos 1998, pp. 383

ZAFFARONI COORD, Eugenio. Derechos Humanos en América Latina, Buenos Aires Edit. De palma 1994, pp. 312

Historia de la Procuraduría General de la República Tomo I y II, México D. F. Edit. Procuraduría General de la República 1996, pp.1630

Revista Mexicana de Justicia Num. 12 Vol. II, México D. F. Edit. Procuraduría General de la República 2000, pp. 162

Academia Mexicana de Derechos Humanos, Informe de la Quinta asamblea General Ordinaria, México, 1989 pp.11

www.pgr.gob.mx 5 de enero de 2001

www.cndh.org.mx 5 de enero de 2001

www.academiadederechoshumanos.com.mx 6 de enero de 2001