



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA

**EXIGIBILIDAD, RESPETO Y PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO
LÍMITE AL PODER PÚBLICO EN MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

CARLOS VENEGAS HUERTA



ASESORA: DRA. GLORIA MORENO NAVARRO

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA
SEMSOC/024/2015.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El C. VENEGAS HUERTA CARLOS, con número de cuenta 084309631, elaboró en este Seminario bajo la dirección de la Dra. Gloria Moreno Navarro, el trabajo de investigación intitulado: **"EXIGIBILIDAD, RESPETO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO LÍMITE AL PODER PÚBLICO EN MÉXICO."** La tesis de referencia satisface los requisitos necesarios, por lo que con fundamento en la fracción VII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, otorgo mi aprobación y autorizo la presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados naturalmente a partir de que se le entregue el presente oficio, en el entendido de que transcurrido el plazo sin haberlo hecho, caducará la autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad, siempre que la iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido oportuna y que la suspensión sea por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad

Sin otro asunto, le reitero mi más amplio reconocimiento.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, 1 de Septiembre de 2015.


DRA. ELSIE NÚÑEZ CARPIZO.
Directora

FACULTAD DE DERECHO
SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA
CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

*Con veneración a mis padres,
Francisca y Daniel⁺.*

*Con amor a mis hijos,
Karla Ariadna y Carlos Eduardo.*

*Con gratitud a mi Maestra,
Dra. Gloria Moreno Navarro.*

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A los maestros de la Facultad de Derecho.

Al Sr. Raúl González Quiroz.

A mis hermanos.

ÍNDICE

Introducción	1
---------------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO

HISTORIA, FUNDAMENTACIÓN, CARACTERÍSTICAS Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. Causas históricas de aparición	5
1.2. Fundamentación filosófica	9
1.2.1. Teoría de Bobbio.....	10
1.2.2. Iusnaturalista.....	11
1.2.3. Iuspositivista.....	11
1.2.4. Historicista.....	12
1.2.5. Consensualista.....	12
1.2.6. Ética o moral	13
1.2.7. Ética-jurídica o iusfilosófica.....	13
1.2.8. Basada en los bienes humanos básicos.....	14
1.3. Conceptualización	14
1.3.1. Como derechos naturales.....	16
1.3.2. Como libertades públicas.....	16
1.3.3. Como derechos fundamentales	17
1.3.4. Como derechos públicos subjetivos.....	17
1.3.5. Como derechos morales	17
1.3.6. Como consenso	17
1.3.7. Como derechos históricos.....	18
1.4. Características	18
1.4.1. Universalidad	18
1.4.2. Inalienabilidad	20
1.4.3. Irrenunciabilidad.....	20
1.4.4. Internacionalización	20
1.4.5. Interdependencia	20
1.4.6. Indivisibilidad.....	21
1.4.7. Progresividad	21
1.5. Primeras declaraciones formales	21
1.5.1. Carta de Derechos Inglesa —Bill of Rights— (1689)	23
1.5.2. Declaración de Derechos de Virginia (1776)	24

1.5.3. Declaración de Independencia de Estados Unidos (1776)	25
1.5.4. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789)	26
1.5.5. Declaración de los Derechos de la Mujer de la Ciudadana (1791)	27
1.5.6. Carta de Derechos de los Estados Unidos (enmiendas de 1791)	28
1.5.7. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1793)	29
1.5.8. Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano (1795)	30

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONES CONTRA LA CORRUPCIÓN.

2.1. Sistema Universal	33
2.1.1. Organización de las Naciones Unidas	34
2.1.2. Garantías del Sistema Universal	35
2.1.3. Mecanismos de protección	36
2.1.4. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	37
2.1.4.1. Objetivos	37
2.1.4.2. Facultades	37
2.1.4.3. Estructura Orgánica	37
2.1.4.3.1. Asamblea de los Estados Parte	38
2.1.4.3.2. Presidencia	38
2.1.4.4. Competencia	38
2.1.4.4.1. Genocidio	38
2.1.4.4.2. Crímenes de lesa humanidad	39
2.1.4.4.3. Crímenes de guerra	39
2.1.4.4.4. Crimen de agresión	40
2.1.5. Carta Internacional de Derechos Humanos	41
2.1.5.1. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)	46
2.1.5.1.1. Objetivos	47
2.1.5.1.2. Principios que la rigen	47
2.1.5.1.3. Validez jurídica	49
2.1.5.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	50
2.1.5.2.1. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. (1966)	52

2.1.5.2.2. Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. (1989)	52
2.1.5.3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	52
2.1.6. Tratados en materia de combate a la corrupción.	
2.1.6.1. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) (2003).	53
2.1.6.2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE-1997)	54
2.2. Sistema Interamericano	56
2.2.1. Organización de Estados Americanos (OEA)	57
2.2.2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos	58
2.2.3. Corte Interamericana de Derechos Humanos	59
2.2.4. Instrumentos normativos.....	61
2.2.4.1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre (1948)	61
2.2.4.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (1969)	61
2.2.4.2.1. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador –1968–)	62
2.2.4.3. Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA). ...	63
2.2.5. Jurisprudencia de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	64

CAPÍTULO TERCERO

RÉGIMEN JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1. El Estado	71
3.1.1. Concepto.	71
3.1.2. Reconocimiento en las leyes de indias	72
3.1.3. Como ente jurídico	73

3.2. El Poder Público	73
3.2.1. Definición socio-jurídica	74
3.2.2. El poder público como emanación de la soberanía nacional	75
3.3. Marco constitucional del régimen de los servidores públicos.....	78
3.4. Régimen legal	80
3.5. Sujetos de responsabilidad	82
3.6. Concepto de Administración Pública	84
3.7. Concepto de Servicio Público	85
3.7.1. Regulación normativa del servicio público	87
3.7.2. Concepto de Servidor Público	92
3.8. La Función Pública	93
3.9. El Fuero constitucional	94
3.9.1. Concepto	94
3.9.2. Nociones históricas	96
3.9.3. La abolición de fueros en la Constitución de 1857	101
3.10. Servidores públicos que gozan de fuero	101
3.11. Clasificación de responsabilidades	102
3.11.1. Responsabilidad Política.....	103
3.11.1.1. Servidores Públicos susceptibles de juicio político	106
3.11.1.2. Causas de responsabilidad política	107
3.11.1.3. Procedimiento para instaurar un juicio político	108
3.11.1.4. Elementos	109
3.11.1.5. Sanciones	110
3.11.1.6. Responsabilidad presidencial	111
3.11.1.7. El Juicio Político como ficción jurídica	112
3.11.1.8. Prolegómenos sobre la concepción del juicio político en México.	112
3.11.2. Responsabilidad Penal.....	118
3.11.2.1. Declaración de Procedencia o desafuero	120
3.11.2.1.1. Procedimiento.....	121

3.11.2.1.2. Procedimiento conforme al nuevo sistema penal adversarial y oral	121
3.11.3. Responsabilidad Administrativa	122
3.11.3.1. Causales de sanción	123
3.11.3.2. Aplicación de sanciones	124
3.11.3.2.1. La inhabilitación	124
3.11.4. Responsabilidad Civil	125
3.12. Concurrencia de sanciones	126
3.13. Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación	126

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS SOCIOLÓGICO RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO CRITERIO DE EVALUACIÓN DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA.

4.1. Democracia	130
4.1.1. Concepción contemporánea de la democracia	133
4.2. La soberanía como detentadora del poder público	134
4.3. Los fines del derecho	137
4.4. Políticas Públicas y desigualdad social	138
4.5. Corrupción y representación política	140
4.6. La forma partido como base de la representación política	142
4.6.1. Aspectos sociológicos de la representación política	144
4.7. Corrupción política	145
4.8. El cumplimiento de las garantías institucionales y sociales como parámetro de la legitimidad democrática	147
Conclusiones	151
Bibliografía	154

“La soberanía es a los pueblos lo que la libertad es a los hombres”.

Mario de la Cueva.

Introducción.

Abordar el estudio de los derechos humanos con referencia a la soberanía, a la democracia y al poder público implica descubrir un manantial inagotable de literaturas porque la búsqueda constante del poder, de las libertades y del respeto a la dignidad humana han conformado la historia de la humanidad misma.

Las grandes desigualdades sociales y abusos de poder que viven las sociedades exige que los sistemas jurídicos de los derechos humanos sean el punto de partida para buscar el equilibrio entre: desarrollo, justicia social y globalización.

El fin último de las instituciones públicas debe ser procurar el bien común, lo cual día con día se ve mermado en México ante la carencia de ética en el ejercicio de la función pública y la falta de una efectiva representación política; la naturaleza del mandato soberano se ha desvirtuado al grado de no distinguirse si vivimos en una democracia real, en una oligarquía democrática o en una oligarquía isonómica; en efecto, actualmente existe un evidente sometimiento de los intereses colectivos a los beneficios del poder político y económico.

Bajo el escenario apuntado nos cuestionamos ¿Puede limitarse al poder público mediante el ejercicio real y la exigencia de los Derechos Humanos?. La hipótesis para dar respuesta a este planteamiento se sustenta en que mediante la exigencia, el respeto y la protección de los Derechos Humanos sí puede acotarse al poder público en México.

Este estudio se ha sistematizado en cuatro capítulos que, en su conjunto,

contextualizan el título del presente texto: **“Los Derechos Humanos como límite al Poder Público en México”**; en el Primer Capítulo se realiza un bosquejo histórico-documental de las fuentes que los teóricos consideran como antecedentes o fuentes primarias de los Derechos Humanos, analizándose, además, sus principales características y su fundamentación filosófica básica hasta llegar a su conceptualización. Asimismo, se enumeran las primeras declaraciones formales que se consideran origen y sustento del actual Sistema Universal de los Derechos Humanos.

En la segunda sección se analiza el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos; se inserta la determinación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al decretar por Contradicción de Tesis como vinculantes todos los criterios contenidos en las sentencias pronunciadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; de igual forma, se realiza un bosquejo histórico de las principales Declaraciones formales que se consideran origen y sustento del Sistema Universal y del Sistema Interamericano, respectivamente, donde se comprenden también las Convenciones contra la Corrupción de las que México es parte; esto último, en consideración de que la corrupción debe analizarse como un flagelo que permea acentuadamente en el Poder Público en México, lo cual debe limitarse.

El apartado tercero comprende el estudio del régimen jurídico de los servidores públicos como parte de los poderes públicos, de donde emana –a través de sus empleados– el ejercicio del Poder Público; analizándose desde el campo de la Sociología, de la Teoría del Estado, del Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional diversas figuras jurídicas, entre las cuales destacan: “El Estado”, “El Poder Público”, “La Administración Pública”, “El Servicio Público”, “La Función Pública”, “El Fuero”, “Clases o tipos de responsabilidad”; finalmente, se efectuó un somero análisis del marco jurídico vigente en materia de Responsabilidades de los Servidores

Públicos.

La construcción de los Capítulos descritos conllevaron a que en el último capítulo se realiza un Análisis Sociológico de los parámetros de la legitimidad democrática en México, para lo cual se abordaron, desde el punto de vista sociológico y jurídico, los tópicos: “soberanía” y “los fines del derecho”, vinculados a los Derechos Humanos.

Del entorno socio-jurídico analizado, advertimos que existe una grave desigualdad social ante la carencia de políticas públicas eficientes, asociadas con una perceptible corrupción política, deduciéndose que los partidos políticos actualmente no constituyen una efectiva representación de los gobernados y, por ende, México adolece de una democracia efectiva.

Como corolario de lo anterior, se establece: el poder público se encuentra sometido al poder económico y es casi nula la protección estatal de los Derechos Humanos en México, por lo que debe realizarse una eficiente aplicación normativa para que resulte funcional la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

Ahora, es preciso decretar: la humanidad no pertenece a los poderosos.

“La naturaleza prístina de los derechos humanos se encuentra en la dignidad de las personas”.

Carlos Venegas H.

CAPÍTULO PRIMERO

HISTORIA, FUNDAMENTACIÓN, CARACTERÍSTICAS Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Introducción capitular.

Este apartado comprende: **i)** la enumeración del conjunto de antecedentes histórico-documentales que la doctrina considera fuente primaria de la Teoría de los Derechos Humanos; **ii)** el análisis de su fundamentación filosófica con la finalidad de concebir su explicación racional; **iii)** se describe la clasificación generalmente aceptada de su conceptualización para determinar sus criterios de validez y eficacia; **iv)** se definen sus características principales en cuanto a su aplicación y alcances; y **v)** se formula una síntesis de las primeras declaraciones formales que son el origen y sustento de los actuales sistemas de protección de los Derechos Humanos.

El análisis en conjunto de los tópicos referidos sirve para determinar qué es y cuándo se está en presencia de un derecho humano, lo cual es de especial relevancia porque de la concepción que asimile el operador jurídico dependerá –en gran medida– la fundamentación filosófica que adopte al momento de su aplicación práctica.

Con esta semblanza se comprenderá que la legitimación y el reconocimiento de los derechos humanos será un proceso perenne porque, los hechos, necesidades y circunstancias sociales son diferentes en cada época y lugar del planeta, de donde surgen sus características de interrelación, interdependencia, progresividad y universalidad.

1.1. Causas históricas de aparición.

Históricamente la humanidad ha pugnado contra el ejercicio arbitrario del poder público mediante diversas manifestaciones para rechazar la opresión, la esclavitud y la desigualdad, surgiendo así los derechos humanos bajo el concepto de libertad como autodeterminación y como oposición al ejercicio abusivo del poder para preservar la dignidad humana.

Son múltiples los documentos religiosos, políticos, jurídicos, corrientes filosóficas y novelas en los que se han reconocido o declarado en forma directa o aislada los derechos a la vida, a la dignidad y a la libertad de los seres humanos para protegerlos del arbitrario poder soberano. Así, en la literatura universal encontramos diversos textos y corrientes teológicas y filosóficas que dan cuenta de ello, dentro de las cuales destacan:

- ∴ En el campo religioso encontramos el antiguo testamento (Génesis: capítulos 1 y 2); en el Nuevo Testamento –la Biblia–; la Biblia Hebrea; y el “Discurso sobre la dignidad del hombre”¹ (1496), también conocido como “Las 900 tesis”, a través del cual Pico della Mirandola realizó una consideración sobre el libre albedrío como naturaleza del hombre; el respeto a la diversidad cultural y religiosa; el derecho a la discrepancia y el derecho al crecimiento y enriquecimiento de la vida a partir de la legitimidad de las distintas formas del conocimiento, en donde ubica al hombre como el centro del universo.

¹ Pico della Mirandola, Giovanni, “Discurso sobre la Dignidad del Hombre”, correspondiente a la introducción del texto *Conclusiones philosophicae, cabalisticæ et theologicae*, Traducción, edición y notas de Pedro J. Quetglas, Textos Universales, PPU, S.A., Barcelona, 2002.

- .: Con el pensamiento filosófico, teológico y político de la antigüedad clásica representada por Epicteto, Séneca, Cicerón, Platón, Aristóteles, Marco Aurelio, Sófocles, Confucio, Buda, Mahoma, San Agustín y Santo Tomás de Aquino.
- .: En la época post-revolucionaria con las contribuciones de Mirabeau, Locke, Voltaire, Pufendorf, Grocio, Beccaria, Hume, Bentham, Austin, Marx, Hegel, Kelsen y Kant.
- .: En el ámbito socio-jurídico se ubica: El Libro de los Muertos, el Código de Manú, la Ley de las Doce Tablas, el Código de Hammurabi con la Ley del Talión, la Carta Magna Leonesa, la Carta de Juan sin Tierra y las Encíclicas Papales.
- .: Entre las corrientes filosóficas se puede citar al Renacimiento, a la Escuela Jurídica Española, al Humanismo italiano y a "La Enciclopedia".
- .: Las obras literarias del pensamiento griego-romano como "La Antígona" y las diversas publicaciones revolucionarias de Juan Jacobo Rousseau con "El Contrato Social" y de Thomas Paine con "Sentido Común" y "Derechos del Hombre"; "Manuscritos de 1844" de Carlos Marx, entre otras.

No obstante esa gama de antecedentes, es a partir del siglo XVIII cuando se considera que la evolución de los derechos humanos tiene relación inmediata con el liberalismo, bajo el concepto de libertad del hombre por sí mismo y no como privilegio del poder soberano; surgiendo hasta el siglo XIX las tres grandes ideologías políticas predominantes en la actualidad: el

conservadurismo, el liberalismo y el socialismo.²

Es así como el liberalismo sustenta su legitimidad política con base en cuatro principios básicos³:

- i) la libertad como autodeterminación;
- ii) la celebración de un contrato social;
- iii) la existencia de derechos naturales inherentes a todas las personas y previos a la celebración de ese contrato; y
- iv) el derecho a la resistencia cuando el contrato es roto por el gobernante.

En esa tesitura, el sistema internacional de los derechos humanos –como mecanismo de protección formal– comenzó a finales del siglo XVIII con la firma de los tratados que proscribían el comercio de esclavos y con los acuerdos que protegían a las minorías en el Imperio Otomano (Turquía); posteriormente, con la firma del Tratado de Berlín de 1878 que otorgó un estado legal especial a los grupos religiosos.

Ese sistema de protección internacional continuó su avance durante el siglo XIX, al finalizar la primera guerra mundial con la suscripción del Pacto de la Sociedad de Naciones o Tratado de Versalles que celebraron las naciones vencedoras con la finalidad de atender toda acción que afectara la paz del mundo. Se suscribió en Versalles el 28 de junio de 1919, entró en vigor el 10 de enero de 1920 y se extinguió el 18 de abril de 1946, el cual no aborda los derechos humanos en lo particular; sin embargo, implementó en sus artículos 22 y 23 el desarrollo de la legislación internacional actual de los derechos

² Wallerstein, Immanuel, *Después del Liberalismo*, Sexta edición en español, traducción de Stella Mastrángelo, Siglo XXI Editores-UNAM, México, 2005, p. 75.

³ Cfr. Vázquez, Luis Daniel y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, coordinadores Carbonell, Miguel y Pedro Salazar, UNAM, México, 2011, p. 141.

humanos al instaurar un Sistema de Mandatos y mecanismos de protección para garantizar a las minorías un trato de no discriminación y reconocimiento de derechos para la preservación de su integridad étnica, religiosa y lingüística.

Algunos autores especializados en materia de derechos humanos consideran que el derecho humanitario es el antecesor de la actual legislación internacional de los derechos humanos, citando como fuente inmediata de su postura a la “Convención de Ginebra de 1864” y a la “Convención No. II de la Haya de 1899, Relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre y Reglamento Anexo”, sustentando su punto de vista en que muchos elementos de estos instrumentos se encuentran incorporados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Sin desestimar ninguno de los antecedentes históricos, literarios, jurídicos y filosóficos mencionados, que forman parte de la construcción de los sistemas actuales de protección de los Derechos Humanos, es evidente que a principios del siglo XX ya existía todo un movimiento para que éstos se reconocieran y protegieran como ahora se conciben, de donde destacan los siguientes antecedentes inmediatos básicos⁴:

- ✚ Proyecto de reconocimiento internacional de los derechos de 1917 de Alejandro Álvarez.
- ✚ Mensaje presentado por el Presidente Franklin Delano Roosevelt el 6 de enero de 1941 ante el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, conocido como “Las Cuatro Libertades”.
- ✚ La “Carta del Atlántico” suscrita en 1941 entre Franklin D. Roosevelt y Winston Churchill.
- ✚ Declaración formulada por 45 Estados en 1942.

⁴ Cfr. Pacheco Gómez Máximo, *Los Derechos Humanos. Documento Básicos*, 3a ed., Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2000, pp. 15-38.

- ✚ “Declaración sobre Seguridad Colectiva” suscrita en 1943 entre Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la República Popular China.
- ✚ Los “Acuerdos de la Conferencia de Dumbarton Oaks” de 1944.
- ✚ Las Resoluciones de los países americanos representados en la Conferencia de Chapultepec en 1945.

Ante lo vasto de los antecedentes que la doctrina atribuye como origen de los derechos humanos, es indudable que no existirá una verdad absoluta para determinar un punto de partida exacto sobre su existencia porque cada estudioso encontrará una fuente de interpretación diversa, por lo que podríamos afirmar que la historia de los derechos humanos es la historia de la humanidad misma.

1.2. Fundamentación Filosófica.

La búsqueda de un fundamento debe tener por objeto encontrar una explicación racional, por ello, la conceptualización de los Derechos Humanos se encuentra íntimamente ligada con su soporte filosófico.

En efecto, la concepción asumida como fundamento por el operador jurídico incidirá en gran medida sobre la decisión que tome al momento de resolver un caso concreto, lo que será determinante para su aplicación en el campo del derecho.

Múltiples doctrinarios consideran que la fundamentación filosófica de los derechos humanos se encuentra fuera de las herramientas del derecho, estableciendo que puede encontrarse en el campo de la moral, de la religión, de la política, por causas históricas o de cualquier índole; tradicionalmente se conciben cuatro posturas básicas para fundamentar los derechos humanos, mismas que se analizan desde los puntos de vista siguientes:

- a) iusnaturalismo.
- b) historicismo.
- c) ético y
- d) consensualista.

Un sector de la doctrina de los derechos humanos coincide en que el problema no es dilucidar si se trata de iusnaturalismo o iuspositivismo, sino que es una cuestión de dogmatismo.

Independientemente de lo anterior, es válido afirmar que la fundamentación constituye una cuestión de exigencias éticas porque surgen como reivindicaciones y límites al poder público ante su ejercicio arbitrario bajo el reconocimiento y respeto de la dignidad humana.

1.2.1. Teoría de Norberto Bobbio.

Norberto Bobbio en su ensayo titulado “La declaración Universal de los Derechos del Hombre” considera que existen tres características de los derechos humanos: la histórica, la moral y la jurídico-institucional; sustentando su discurso en que los derechos humanos constituyen:

[...] luchas por la defensa de nuevas libertades contra viejos poderes [que] surgen como respuestas a formas de opresión y de deshumanización que hoy son provocadas por el vertiginoso crecimiento del poder manipulador del hombre sobre sí mismo y sobre la naturaleza.⁵

Asimismo, Bobbio en el artículo que escribió y denominó “Presente y porvenir de los Derechos Humanos”, estableció que no es posible ubicar a los Derechos Humanos en una sola fundamentación, por lo que deben

⁵ Bobbio, Norberto, “La declaración Universal de los derechos del hombre” en *Teoría General de la Política*, 3ª ed., Trotta, Madrid, 2003, p.162.

estudiarse las distintas teorías al no existir una absoluta en virtud de que todos los sistemas se complementan.⁶

1.2.2. Iusnaturalista.

Para los iusnaturalistas, los derechos humanos son inherentes a la persona humana por el solo hecho de serlo. Son superiores al ordenamiento jurídico, atemporales y omnipresentes. Consideran a los derechos humanos como derechos naturales por encima de las leyes creadas por los hombres.

Para la concepción del derecho natural existen dos corrientes: **i)** el derecho natural clásico (el que surge del pensamiento aristotélico, del derecho romano y del pensamiento de Santo Tomás de Aquino) y **ii)** el derecho natural moderno de corte racionalista (encontrándose dentro de sus principales exponentes Grocio, Pufendorf, Tomasius y Wolf.)

Para Kant el derecho solamente puede legitimarse en la medida de que defienda lo humano bajo el imperativo categórico: “el hombre nunca debe ser tratado como un medio, sino como un fin en sí mismo”.⁷

1.2.3. Iuspositivista.

Los seguidores de esta corriente sostienen que los derechos humanos constituyen mecanismos dinámicos y progresivos de las conductas humanas dentro de una vida social que solo tienen relevancia, trascendencia, valor y efecto cuando son reconocidos dentro de la ley como su fuente de creación, de reconocimiento y protección.

⁶ Bobbio, Norberto, “Presente y porvenir de los Derechos Humanos”, citado por Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 131.

⁷ Cfr. Kant, Immanuel, *Teoría de la Racionalidad*, Trotta, Madrid, 2002, p. 78.

En ese sentido, el iuspositivismo se considera en oposición al iusnaturalismo con base en las primeras teorías en las que se pretendió separar sistemáticamente el ámbito de lo jurídico de lo moral, mismas que surgieron en el siglo XIX con las obras de Bentham y Austin como una reacción al iusnaturalismo tradicional.⁸

1.2.4. Historicista.

Considera a los Derechos Humanos como derechos históricos, reconocidos y positivizados, basados en las necesidades sociales y su posibilidad de satisfacerlas. Niega la fundamentación en la naturaleza humana basada en que se trata de una evolución en donde se va ampliando su catálogo.

La principal diferencia entre la historicista y la iusnaturalista consiste en que, para la primera, los derechos humanos no son anteriores ni superiores al marco legal positivo porque se encuentran y forman parte de la sociedad. Así, Peris señala que los derechos humanos encuentran su fundamento “no en la naturaleza humana, sino en las necesidades humanas y en las posibilidades de satisfacerlas dentro de una sociedad”.⁹

1.2.5. Consensualista.

Considera que los derechos humanos no son algo objetivo, porque debe haber un consenso general para su validez.

Bobbio –como principal exponente de este fundamento– establece que los derechos humanos están basados en el consenso y, al efecto, apuntó:

El tercer modo de justificar los valores es mostrar que están

⁸ Cfr. Bonorino, Pablo Raúl y Jairo Iván Peña Ayazo, *Filosofía del Derecho*, 2ª ed., Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Argentina, 2006, p. 24.

⁹ Peris Gómez, Manuel, *Juez, Estado y derechos humanos*, Fernando Torres-Editor, Valencia, 1976, p. 135.

apoyados en el consenso, según el cual un valor estaría tanto más fundado cuanto más compartido fuese. Con el argumento del consenso se sustituye la prueba de la objetividad –considerada imposible o extremadamente incierta– por el de la intersubjetividad. Ciertamente se trata de un fundamento histórico y, como tal, no absoluto: pero el histórico del consenso es el único fundamento que puede ser probado factualmente.¹⁰

1.2.6. Ética o moral.

A este cimiento también llamada axiológica o ciencia de los valores morales porque asume que el origen y fundamento de los derechos humanos nunca debe ser jurídico, sino previo a lo jurídico, debido a que toda norma moral o jurídica presupone una serie de valores sobre la vida individual, la social y la política, concluyendo que el sustento de los derechos humanos solamente puede ser ético, axiológico o valorativo.

Para esta corriente de pensamiento los derechos humanos son derechos morales porque constituyen exigencias éticas que tienen los individuos por el hecho de ser personas y que no se encuentran en la moral individual, sino en la colectiva, además, señala que el derecho positivo no crea los derechos humanos, solamente se limita a reconocerlos y convertirlos en normas para garantizarlos jurídicamente.

1.2.7. Ético-jurídica o iusfilosófica.

Los teóricos de esta doctrina buscan el fundamento a partir de la idea de que lo correcto atiende a lo racional –lo que debe o no hacerse–, pretenden establecer qué es lo correcto, sin señalar qué es lo bueno o lo malo, sustentando como parte central de su argumento que su origen y fundamento no podrá ser el derecho positivo, sino un dato previo a éste, por lo que encuentra su carácter metafísico en la naturaleza jurídica de los derechos humanos conforme a las corrientes de pensamiento iusnaturalista y

¹⁰ Bobbio, *Presente y Porvenir ...*, Op. cit., p. 65.

positivista de la siguiente manera:

- ❖ La corriente iusnaturalista tiene carácter metafísico al afirmar la naturaleza jurídica de los Derechos Humanos.
- ❖ En cambio, el positivismo es de signo antimetafísico, asevera el carácter no jurídico de los derechos humanos.

1.2.8. Basada en los bienes humanos básicos.

John Finnis es su principal exponente a través de su obra *Ley Natural y Derechos Naturales*¹¹, en donde hace referencia a la noción central de “derechos” como un conjunto de bienes humanos básicos que constituyen los aspectos centrales de la plena realización humana, e identifica como bienes básicos que conducen a la perfección de la vida, del conocimiento, del juego, de la experiencia estética, de la sociabilidad o amistad, de la razonabilidad práctica y de la religión, como necesarios para encontrar el bien común.

Así, un sujeto resulta titular de un derecho cada vez que una exigencia básica de razonabilidad práctica le otorga la facultad de exigir de otro u otros una actividad (acción, dación u omisión) que es necesaria para el respeto, promoción, facilitación o realización de alguna dimensión de un bien humano básico o de un conjunto de bienes en el marco de la convivencia social, no es porque pertenezca al mundo del ser, sino al del deber ser.

1.3. Conceptualización.

Sirve para determinar cuándo se está en presencia de un derecho humano para poder comprenderlo, el recorrido por el cual se llega a ello puede ser

¹¹ Cfr. Finnis, John, *Ley Natural y Derechos Naturales*, Estudio Preliminar de Cristóbal Orrego S., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2000, p. 203 y sigs.

por motivos de orden históricos, políticos, sociales, culturales, teológicos, tecnológicos y, en ocasiones, económicos.

En el año 1762 Juan Jacobo Rousseau utilizó por primera vez la expresión “*Derechos del Hombre*” en su obra *El contrato social*.

Por su parte, Voltaire –cuyo nombre verdadero era José María Arouet– en el año 1763 implementó por primera ocasión el concepto “Derecho Humano” en su Tratado sobre la Tolerancia con ocasión de la muerte de Jean Calas, bajo el título del Capítulo VI. denominado “*De si la intolerancia es de derecho natural y de derecho humano*” a través del cual abordó su protesta contra el fanatismo religioso, en donde estableció:

“... El derecho humano no puede estar basado en ningún caso más que sobre este derecho natural; y el gran principio, principio universal de uno y otro es, en toda la tierra: **“No hagas lo que no quisieras que te hagan, ...”**.¹²

No obstante que los términos conforme a los cuales se implementó el texto citado no conllevan a la connotación que actualmente se tiene de los derechos humanos, sí constituyen una fuente sustancial para comprender el origen de su denominación actual, misma que resulta imprescindible en atención de que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas no establece el significado de “*derechos humanos*” ni el de “*libertades fundamentales*”.

Mario Álvarez Ledesma define a los Derechos Humanos como:

Aquellas exigencias éticas de importancia fundamental que se adscriben a toda persona humana sin excepción, por razón de esa sola condición o exigencias sustentadoras en valores o principios que se han traducido históricamente en nombre del derecho

¹² Voltaire, *Tratado sobre la Tolerancia con motivo de la muerte de Jean Calas*, En https://laicismo.org/data/docs/archivo_1299.pdf. Consultada el 10 de enero de 2015.

nacional e internacional en cuanto a parámetro de justicia y legitimidad política.¹³

Thomas Buergenthal considera que:

La diferencia más significativa entre la legislación moderna de los derechos humanos internacionales y sus antecedentes históricos estriba en que se supone que en la actualidad los seres humanos individuales poseen derechos internacionalmente garantizados como individuos y no como ciudadanos de algún Estado en particular.¹⁴

Para el ámbito jurídico es importante que los derechos humanos se conceptualicen porque con ello se determinan los criterios para la validez del derecho y su eficacia o aplicabilidad al estar relacionados con sus límites, debido a que ello incidirá en gran medida en la fundamentación filosófica que adopte el operador jurídico al momento de su aplicación.

1.3.1 Como derechos naturales.

Implica que son inherentes a la persona humana, significa una concepción previa de lo que es el derecho natural.

El derecho natural es permanente, atemporal, jerárquicamente superior y no puede ser aminorado o reducido por el legislador.

1.3.2 Como libertades públicas.

Considera que los Derechos Humanos son aquéllos que se encuentran plasmados en las constituciones.

¹³ Álvarez Ledesma, Mario, *Acerca del concepto de Derechos Humanos*, McGraw Hill, México, 1999, p. 183.

¹⁴ Buergenthal, Thomas, *Derechos Humanos Internacionales*, Gernika, México, 1996, p. 45.

1.3.3 Como derechos fundamentales.

Esta idea está asociada con los derechos naturales positivizados: los derechos naturales primero se positivizan, luego se convierten en subjetivos y, por lo tanto, se vuelven exigibles, de ahí que se introducen en la norma tomando el carácter de derechos fundamentales.

1.3.4 Como derechos públicos subjetivos.

No existe consenso doctrinal sobre lo que debe considerarse “derechos públicos subjetivos”, solamente se supone así a aquello que no es objetivo, son los que se contienen en las normas jurídicas, no obstante, debe considerarse que los Derechos Humanos requieren movilidad jurídica y no ser rígidos como sí lo son aquéllos.

1.3.5 Como derechos morales.

Este principio se sustenta en que no debe buscarse lo bueno ni lo malo, sino lo justo, bajo la premisa de que existe un conjunto de regulaciones que contradicen principios morales y de justicia considerados válidos que no constituyen un sistema jurídico.

1.3.6 Como consenso.

El principal precursor de la fundamentación de los derechos humanos desde esta clasificación es Norberto Bobbio, quien considera que los derechos humanos no derivan de algo objetivo, sino del consenso al que intersubjetivamente se llegue, agregando este pensador que el problema de su fundamento ha tenido solución en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

1.3.7 Como derechos históricos.

Los historicistas consideran que los derechos humanos no serán más derechos naturales, sino derechos históricos cambiantes y, por ello, relativos a cada una de las circunstancias temporales que se presentan en las necesidades sociales que condicionan al hombre a intentar satisfacerlas, prescindiendo de cualquier dato ontológico y objetivo.

1.4. Características.

La doctrina ha considerado múltiples clasificaciones, sin embargo, todos coinciden en diversas particularidades generales de los Derechos Humanos, como son las siguientes:

1.4.1. Universalidad.

La doctrina internacional de los derechos humanos ha sido unánime en considerar que por universalidad debe entenderse que son derechos que corresponden a todas las personas por igual y son exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto jurídico, social, cultural, espacial y temporal.

Por lo anterior, es indudable que los derechos humanos constituyen el principio fundamental a través del cual se reconoce la igualdad de dignidad a todas las personas y se obliga a toda autoridad a que, en su reconocimiento, aplicación o restricción, se evite cualquier discriminación, atendiendo al contenido ético y al relativismo cultural. A este respecto, Luigi Ferrajoli considera que no se trata de los contenidos, sino de que todos accedan a la protección de los Derechos Humanos.¹⁵

¹⁵ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Traductores Perfecto Andrés, Antonio de Cabo, Miguel Carbonell *et al*, Trotta, Madrid, 2001, p. 62.

Cançado Trindade determina que la universalidad es enriquecida por la diversidad cultural, la cual jamás puede ser invocada para justificar la denegación o violación de derechos humanos y considera, además, que desde la conformación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1947-1948) y mediante los debates de la III Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas (1948), se sustentaron las *premisas básicas* de los Derechos Humanos vigentes, al señalar:

“[...] los derechos humanos fueron claramente concebidos como inherentes a la persona humana (de ese modo anteriores y superiores al Estado y a toda forma de organización política), y a todos los seres humanos.”¹⁶

El jurista Guillermo Pacheco Pulido considera que la Universalidad es el principio básico de todo Derecho Humano, al establecer: *“El sentido universal del hombre no es un concepto, es en sí mismo una definición razonada del humanismo”*¹⁷, y determina:

CONCLUSIONES:

...

3. Al interpretar utilizando el principio de universalidad se debe concebir al hombre con sentido filosófico universal, cuya discusión no se puede ni se debe enclaustrar en simples normas jurídicas, sino en principios constitucionales.

...

14. No hay límite filosófico alguno para defender los derechos humanos; observamos que el sentido de la universalidad como principio fundamental de éstos tiene importantes dimensiones que no pueden quedar solo en el campo jurídico, el cual a estas alturas parece anquilosado.

...

¹⁶ Cançado Trindade, Antonio A., *El derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*. 2ª ed., Jurídica, España, 2004, p. 72.

¹⁷ Pacheco Pulido, Guillermo, *La Universalidad. El principio básico de los Derechos Humanos*. Porrúa, México, 2014, pp. 29, 45 y 46.

1.4.2. Inalienabilidad.

Este principio determina que los derechos humanos no son transferibles, que no existen en el comercio y por lo tanto no pueden ser sujetos a límites o condición alguna.

1.4.3. Irrenunciabilidad.

Los derechos humanos al ser inherentes a la persona humana no admiten renuncia alguna en perjuicio, no es permisible que sean sujetos de negociación o inaplicación por convención, pago o pretensión negativa de los sujetos.

1.4.4. Internacionalización.

Esta característica supone que son aplicables a todos los habitantes del planeta sin importar que los Estados o naciones sean integrantes o no de la Organización de las Naciones Unidas.

1.4.5. Interdependencia.

Implica que cada uno de los Derechos Humanos se encuentran ligados unos a otros entre sí, de tal forma que el reconocimiento de un derecho a cualquiera, así como su ejercicio, hace necesario que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados.¹⁸

¹⁸ Cfr. Rojas Caballero, Ariel Alberto, "Los Derechos Humanos y sus Garantías en la Constitución Mexicana. Análisis y comentarios a la reforma publicada el 10 de junio de 2011" (fascículo de actualización de la obra *Las Garantías Individuales en México*. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación), Porrúa, México, 2011, p. 15.

1.4.6. Indivisibilidad.

Esta característica determina que los derechos humanos son, en sí mismos, infragmentables sin importar su naturaleza porque son inherentes al ser humano debido a que no puede protegerse o garantizarse solamente una parte de un derecho humano o de un grupo de derechos.

Con este principio se consigue una protección total para evitar que en la interpretación se restrinja su protección.

1.4.7. Progresividad.

Exige que los derechos humanos vayan en aumento gradual y progresivo, quedando a cargo del Estado la obligación de procurar su cumplimiento en todo momento y por todos los medios posibles, evitando un retroceso en su aplicación.

Es importante no cometer dos errores: confundir la exigibilidad con la autoejecutabilidad de la norma, y dar por hecho que las obligaciones inherentes a los derechos civiles y políticos son siempre de exigibilidad inmediata y las de los derechos económicos, sociales y culturales son siempre de exigibilidad progresiva. Habrá casos en que ciertas obligaciones de los primeros serán progresivas, y algunas de los segundos podrán ser de cumplimiento inmediato.¹⁹

1.5. Primeras Declaraciones formales.

De conformidad con el sentido etimológico que señala el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, la palabra declaración procede del latín “declaratio, onis”, y significa, en la parte que nos interesa,

¹⁹ Cfr. Vázquez, Luis Daniel y Sandra Serrano, Op. cit., p. 159.

*“Manifestación formal que realiza una persona con efectos jurídicos, especialmente la que hacen las partes, testigos o peritos en un proceso”.*²⁰

En este contexto, el Oxford English Dictionary define el vocablo *declaración* en los términos siguientes:

DECLARACIÓN: Acción de manifestar, decir, exponer o anunciar abierta, explícita o formalmente; manifestación o aseveración positiva; aseveración, anuncio o proclamación en términos enfáticos, solemnes o jurídicos [...]. Proclamación o manifestación pública tal como se expresa en un documento, instrumento o acto público.²¹

Antiguamente “declarar” significaba que se concedían un conjunto de tierras a cambio de jurar homenaje al señor feudal; después se consideró como el documento en el que se asentaban las manifestaciones públicas del rey.

Posteriormente, se concibió a la “Declaración” como el texto en el cual los súbditos plasmaban sus derechos para ser reafirmados por los reyes, como fue la Great Charter o Carta Magna de 1215 de Juan sin Tierra, en donde los barones ingleses formalizaron sus derechos frente al rey de Inglaterra, más adelante –1628– con la Petition of Rights [Petición de Derechos] en la que se confirmaron los diversos derechos y libertades de los súbditos, la cual fue rechazada por el Rey Carlos I, desencadenándose por esto último una guerra.

A través de la historia, y ante la necesidad de formalizarse y hacerse exigibles los derechos conquistados por los ciudadanos frente al soberano o ante el poder público, se plasmaron por escrito sus exigencias en diversos documentos, a los cuales dieron variadas denominaciones que –de manera enunciativamente y no limitativa– a continuación se señalan:

²⁰ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 22ª ed., Artes Gráficas, España, t. 4, 2001, p. 496.

²¹ Citado por Hunt, Lynn, *La invención de los derechos humanos*, traductor Beltrán Ferrer, Jordi, TusQuets editores, España, 2009, p. 115.

1. Manifiestos.
2. Carta Magna.
3. Cartas de Derechos.
4. Declaraciones de Principios.
5. Petición de Derechos.
6. Postulados.

Estos documentos, al ser ratificados por los reyes, monarcas o bien por sus representantes designados en los lugares en que detentaban poder y control sobre las Colonias, Comarcas o Señoríos, así como por los delegados de los súbditos, colonos o esclavos, adquirieron efectos jurídicos (positivización y obligatoriedad), con lo cual comenzó –concomitantemente– la construcción de la idea de “soberanía” como se concibe actualmente.

Con base en lo anterior, consideramos que para efectos del contexto de los tratados una “Declaración” constituye, en términos generales, toda proclamación escrita en la que se reconocen por parte del poder público los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Desde el punto de vista formal, y para la construcción de la vigente Carta Internacional de Derechos Humanos, los tratadistas toman en cuenta como formales y primordiales por su vigencia las “Declaraciones” que a continuación se describen:

1.5.1. Carta de Derechos Inglesa -Bill of Rights-. (1689)

Las atrocidades cometidas por el Rey de Inglaterra Jacobo II para atacar a la religión protestante y por emitir leyes –sin el consentimiento del parlamento Inglés– que coartaban las libertades de los súbditos, propició su abdicación, así como que los integrantes de las Cámaras de los Lores y de los Comunes

–como representantes del pueblo– presentaran a los sucesores a la Corona (Guillermo y María –príncipes de Orange–) una Declaración por escrito a la que denominaron: *“Ley que declara los derechos y libertades del súbdito y establece la sucesión de la Corona”*.

En esta Declaración se consagran los derechos plasmados en “La Petición de Derechos de 1628” –rechazada por el rey Carlos I– y en El Acta de Habeas Corpus de 1679 –que prohibía las detenciones sin orden judicial–, reconociendo, además, una serie de principios que debería seguir la Corona, así como el reconocimiento de diversos derechos en favor de los súbditos; Declaración que se denominó. The bill of Rights {La declaración de derechos} de 13 de febrero de 1689, con la que se validaron los derechos y libertades del pueblo de Inglaterra y se determinó, además, la separación de la Corona de la Iglesia Católica.

1.5.2. Declaración de Derechos de Virginia. (1776)

Se adoptó por la Convención de Delegados de Virginia el 12 de junio de 1776 como parte de su Constitución, en el escenario de la revolución de los Estados americanos que se encontraban bajo el imperio de Inglaterra, se le considera como la primera declaración de derechos humanos moderna porque reconoce sus aspectos universales y supralegales, según se desprende del texto de su artículo primero que literalmente establece:

Artículo I. Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes de los que no pueden ser privados al entrar en sociedad.

George Mason realizó el borrador inicial de este documento inspirado en la Carta de Derechos Inglesa (Bill of Rights de 1689), el cual fue modificado por Thomas Ludwell Lee y la propia Convención de Virginia, consta de 16 artículos que consisten en una lista específica de derechos; resultando esta

Declaración el punto de partida para que las otras colonias americanas decidieran independizarse de la Gran Bretaña.

En efecto, a partir de 1775, y con motivo de la pretensión en la implementación de la Ley del Timbre –que consistía en el cobro de un impuesto cuya recaudación sería destinada a la Corona Británica para estabilizar su economía después del gasto que sufrió con motivo de la Guerra de los Siete Años que entabló en contra de Francia– los gobiernos de las colonias comenzaron a promulgar sus propias constituciones o declaraciones de derechos influenciados por la publicación de Thomas Paine denominada “*Sentido común*”, que revestía un enfoque abiertamente independentista.

De igual forma, a esta Declaración se le considera como el antecedente directo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1789, así como de la Carta de Derechos incorporada a la Constitución de Estados Unidos en diciembre de 1791, conocida como “Enmiendas constitucionales”.

1.5.3. Declaración de Independencia de los Estados Unidos. (1776)

El texto de esta Declaración, de 4 de julio de 1776, se atribuye a Thomas Jefferson –1743-1826– basada en su texto *Breve exposición de los derechos de la América inglesa*.

La efervescencia política que prevalecía en el año de 1776 en las Colonias americanas culminó con la Declaración de Independencia de Estados Unidos en la que, no obstante que contiene una serie de agravios políticos, tuvo por finalidad declarar la independencia de las trece colonias americanas respecto del Reino de Gran Bretaña.

Este documento proclamó en una sola frase los actuales principios y elementos universales de los derechos humanos, al instituir:

“Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; [...]”

Esas “verdades evidentes” constituyen la primera expresión política directa de los principios de igualdad, universalidad y naturalidad de los derechos humanos como fuente del vigente Derecho Internacional de los Derechos humanos.

1.5.4. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (1789)

En plena Revolución francesa, y con la caída de la Bastilla el 14 de julio de 1789, comenzó a tomar fuerza popular la demanda de una Declaración de derechos francesa.

El primer borrador lo elaboró el marqués La Fayette –amigo de Thomas Jefferson– inspirado en la Declaración de Derechos de Virginia de 1776; sobre esa base, la Asamblea Nacional designó un comité de 40 diputados que al 20 de agosto de 1789 solamente habían elaborado 24 artículos, y tras seis días de discusión se aprobaron 17 de esos preceptos mediante la sesión del 27 de agosto de 1789, documento al que denominaron: *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*.

Los postulados y exigencias de esta Declaración se encuentran en su preámbulo, mismos que por su trascendencia a continuación se transcriben:

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos,

han resuelto exponer, en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse a cada instante con la finalidad de toda institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, en adelante fundadas en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos.

Estos axiomas dejaron claro que no constituyó un pacto entre gobernantes y ciudadanos, tampoco una petición dirigida al soberano o una carta otorgada por él, sino que contenían los anhelos de libertad de los franceses.

1.5.5. Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana. (1791)

Durante la historia de la humanidad los derechos políticos de las mujeres –y hasta el siglo XVIII– eran casi nulos, no contaban con el derecho a votar en las elecciones, a recibir herencia y menos aún a promover el divorcio, sencillamente no se consideraban como sujeto de derecho alguno, ni figuraron en los debates de la Asamblea Nacional francesa celebrados entre 1789 y 1791.

Anteriormente a las revoluciones americana y francesa, respectivamente, los derechos de las mujeres no habían sido objeto de debate, surgiendo en 1790 el artículo del Marqués de Condorcet denominado: “*Sobre la admisión de las mujeres al derecho de la Ciudadanía*”, en donde se destacó que todos los individuos tienen derechos sin distinción alguna.

Paralelamente, en Inglaterra Mary Wollstonecraft publicó en 1792 su obra “*Vindicación de los derechos de la mujer*”, la cual tuvo gran influencia y difusión tanto en Inglaterra como en América.

Sin embargo, la primera carta feminista fue emitida por la antiesclavista y

revolucionaria francesa Olimpia de Gouges –1748-1793– denominada “*Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*”, consistente en una inversión básica del lenguaje de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Carta en cuestión que le costó a Gouges que la condenaran a morir en la guillotina por “impúdica e innatural” (hombre-mujer).

Con motivo de lo anterior, diversos diputados de la Asamblea Nacional francesa se abocaron a señalar que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano no diferenciaba a los hombres de mujeres, pero lo cierto es que las mujeres no figuraban como sujeto de derechos civiles y políticos.

Posteriormente, surgieron múltiples planfletos, publicaciones en prensa y clubes políticos en donde se reunían las mujeres, estos lugares fueron prohibidos en 1793 por la Asamblea Nacional francesa bajo el argumento de que solamente servían para distraerlas de sus tareas domésticas.²²

1.5.6. Carta de Derechos de los Estados Unidos. (Enmiendas de 1791)

La Constitución estadounidense se aprobó trece años después de su declaración de independencia, pero carecía de una proclamación de derechos del hombre [Bill of Rights], motivo por el cual Thomas Jefferson – inspirado en la Declaración de Virginia– exigió al Congreso la incorporación de una Carta de Derechos a la Constitución de los Estados Unidos.

La síntesis más elocuente de este proceso la formuló el Doctor Lucio Cabrera Acevedo en su obra *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, al señalar:

²² Cfr. Hunt, Lynn, Op. cit. p. 176 y sigs.

El 8 de junio de 1789 James Madison presentó al Congreso una lista de enmiendas basadas en las proposiciones hechas por las convenciones de los Estados que ratificaron la Constitución. Una comisión de la Cámara de Representantes redujo las enmiendas a diecisiete y las transmitió al Senado. Éste a su vez las limitó a doce y las envió para su ratificación a los Estados. En diciembre de 1791, diez de las enmiendas fueron aprobadas por las tres cuartas partes de los Estados; no así las otras dos. Estas diez enmiendas son las que se consideran Bill of Rights de la constitución estadounidense.²³

1.5.7. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (1793)

El 24 de junio de 1793, poco después de la derrota de la Gironda, la Convención Nacional francesa –con la llegada de Robespierre y los jacobinos al poder– decretó una nueva Declaración de derechos a través de la cual se modificó su orden y la jerarquización de los derechos naturales, pero conservando un espíritu iusnaturalista.²⁴

En esta nueva Declaración prevaleció la igualdad como concepción más compleja de la democracia, y se plasmaron una nueva clase de derechos denominados económicos y sociales, ligados con una percepción más crítica de las funciones del poder público.

Este documento transformó radicalmente la forma de concebir las relaciones entre la libertad individual, la legalidad y el Estado. Su perspectiva prioritaria constituyó la igualdad ante la ley para ser reconocidos por el Estado como ciudadanos por encima de las diferencias de riqueza y propiedades; consagra, además, la igualdad de acceso a los cargos públicos, condicionados solamente a actitudes y talentos. Se orientó en la soberanía popular al atribuírsela al pueblo –conformado por la totalidad de ciudadanos–

²³ Cabrera Acevedo, Lucio, *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, SCJN, México, 2005, pp. 21-22.

²⁴ Cfr. Papachino, Angelo, “Los Derechos Humanos a través de la Historia”, *Revista Colombiana de Psicología*, Universidad Nacional de Colombia, Número 7, MCMXCVIII, Bogotá, D.C., p. 167. Visible en: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/psicologia/article/viewFile/16061/16942>. Consultado el 20 de febrero de 2015.

como el depositario del poder soberano y el intérprete legítimo de la voluntad general.

Asimismo, se reconocieron a los ciudadanos como sujetos de necesidades, tanto materiales como culturales, y consagra la obligación positiva de la sociedad frente a las necesidades insatisfechas de los más desprotegidos del cuerpo social.

Con esas inclusiones de derechos sociales, los ciudadanos se vieron legitimados para exigir al Estado la protección de su vida y de sus bienes materiales, así como los medios y condiciones para satisfacer su acceso a la cultura, con lo que el Estado adquirió una función eminentemente social; paradójicamente, con su emisión se inició una sistemática violación de derechos en contra de los ciudadanos con motivo del despotismo de Maximiliano Robespierre, quien instauró un régimen de terror para eliminar a sus adversarios.

En esta Declaración, y en la supra indicada francesa de 1789, se contienen las ideas básicas sobre los Derechos Humanos, tal y como lo establece el Profesor Angelo Papachino:

Más allá de las tensiones y contradicciones que marcan los acontecimientos revolucionarios y los textos mismos de las Declaraciones de derechos, es innegable que en el debate teórico que acompaña estas formulaciones solemnes salen a relucir las ideas básicas sobre derechos humanos que constituirán, en los dos siglos siguientes, el arma ideológica del liberalismo, del socialismo y de la democracia.²⁵

1.5.8. Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano. (1795)

Con la caída de Robespierre, la Asamblea Nacional Francesa emitió, en

²⁵ Papachino, Angelo, Op. cit., p. 170.

agosto de 1795, esta tercera Declaración con tintes más conservadores, la cual solamente explicó las obligaciones de la población para con la sociedad y hacia el cuerpo político; se presentó como un contrapeso a las libertades individuales establecidas en la Declaración de Derechos de 1789.

Este documento estableció exclusivamente “derechos del hombre en sociedad” (artículo 1º) y nueve “deberes”; asimismo, prescribió obligaciones para los legisladores y ciudadanos: los deberes que consagra son del hombre y del ciudadano, mismos que se deducen de principios conforme a los cuales los deberes vendrían a ser, curiosamente, “*naturales*” frente a los derechos *sociales*.

Tres pasiones, simples pero abrumadoramente fuertes, han gobernado mi vida: el anhelo de amor, la búsqueda del conocimiento y una insoportable piedad por el sufrimiento de la humanidad.

Russell, Autobiografía, 1967.

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y CONVENCIONES CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Introducción capitular.

La protección internacional de los Derechos Humanos encuentra su origen en la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que integra un catálogo de derechos y libertades que conforman el eje de su protección para la comunidad internacional, constituye la base para el desarrollo de diversos tratados de Derechos Humanos de Naciones Unidas, dando lugar a un sistema internacional y a tres sistemas regionales: el Americano, el Europeo y el Africano.

El sistema internacional sentó sus bases en la Carta Internacional de Derechos Humanos, integrada por la Declaración Universal y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, respectivamente. A través de estos instrumentos ha estructurado –conjuntamente con otros tratados internacionales– un sistema de protección internacional y tres regionales, respectivamente, para salvaguardar los temas prioritarios en materia de derechos humanos.

En síntesis, se les conoce como Sistema Universal de Protección o Sistema de Tratados de Naciones, porque abordan materias prioritarias de Derechos Humanos y se distinguen por establecer en sus instrumentos de creación los órganos que permitan su operación y supervisión.

2.1. Sistema Universal.

La Organización de las Naciones Unidas tiene distintos órganos y programas, los principales tienen su fundamento en la Carta de San Francisco de 1945, pero sus Comités han surgido a partir, básicamente, de 9 Tratados de Derechos Humanos, lo que se conoce como: “Órganos Creados en virtud de Tratados”, por lo que no son órganos de las Naciones Unidas.

La Asamblea General aprobó los primordiales 9 Tratados de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que a saber son:

- ❖ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial.
- ❖ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- ❖ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- ❖ Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
- ❖ Convención Contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- ❖ Convención sobre los Derechos del Niño.
- ❖ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- ❖ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- ❖ Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

En estos Tratados se estableció su creación y funcionamiento para que puedan conocer de ciertos asuntos, los Estados Parte han declarado su aceptación y, al efecto, se han creado Protocolos Facultativos ex profeso.

2.1.1. Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Los órganos principales de la Organización de las Naciones Unidas son:

- a) La Asamblea General: cuenta con diversos órganos subsidiarios (Comités principales y otros comités del periodo de sesiones; Comisión de desarme; Comisión de Derecho Internacional; Consejo de Derechos Humanos; Comités permanentes y órganos especiales.), así como otros órganos –directos y conexos- así como con diversos programas, fondos e institutos de investigación y capacitación.
- b) El Consejo de Seguridad: tiene un Órgano Consultivo subsidiario como lo es la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas y con diversos Órganos Subsidiarios, como son:
 - o Comités de Estado Mayor.
 - o Comités contra el terrorismo.
 - o Comités de sanciones (ad hoc).
 - o Comités permanentes y especiales.
 - o Misiones políticas y operaciones de mantenimiento de la paz.
 - o Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia.
 - o Tribunal Penal Internacional para Rwanda.
- c) El Consejo Económico y Social tiene: Comisiones Orgánicas, Comisiones Regionales y Organismos Especializados, entre otros órganos.
- d) Una Secretaría: que se auxilia con diversos departamentos y oficinas administrativas.
- e) La Corte Internacional de Justicia.
- f) El Consejo de Administración Fiduciaria.

2.1.2. Garantías del Sistema Universal.

El sistema universal de protección de los derechos humanos tiene como característica principal la de fungir como un medio de defensa contra la violación de derechos humanos; además, sirve como un instrumento de prevención, promoción y vigilancia del cumplimiento de los deberes y obligaciones que los estados asumen con motivo de la suscripción de instrumentos internacionales en esta materia.

Los Organismos que lo conforman intervienen para: la solución de controversias contenciosas, en la emisión de criterios interpretativos de las normas de derechos humanos y aprueban recomendaciones sobre el cumplimiento de los deberes y obligaciones contraídos por los estados partes suscribientes de tratados o convenciones en la materia. Su intervención puede ser de manera subsidiaria o complementaria.

La subsidiariedad implica que la intervención de un organismo internacional de defensa de los derechos humanos se dará única y exclusivamente cuando se hayan agotado todos y cada uno de los medios internos de solución del estado correspondiente.

La intervención complementaria se refiere a los casos en que ante la imposibilidad o ineficacia de los sistemas internos del estado para proteger los derechos fundamentales, el organismo internacional puede intervenir.

El origen de los Organismos internacionales de protección de derechos humanos puede ser de naturaleza extra convencional o convencional.

La protección extra convencional tiene como característica que es aplicable a los estados parte de la Carta de Naciones Unidas y a los estados no incorporados.

La convencionalidad tiene su origen en acuerdos o convenciones suscritos entre estados, quienes se someten y aceptan las resoluciones de los organismos creados para su observancia y cumplimiento.

Su actuación se divide en jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Los primeros se erigen como tribunales con jurisdicción y competencia determinada, su función principal es la de resolver controversias contenciosas entre partes, aunque algunos funcionan también como árbitros.

Los Organismos no jurisdiccionales no constituyen en sí un tribunal, empero, tienen la función de verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los estados parte respecto del contenido de los convenios o tratados que les dan origen y pueden conocer de denuncias por violaciones a derechos humanos.

Existen también organismos regionales y globales que tienen como función vigilar, fomentar y resolver cuestiones vinculadas con los derechos humanos.

2.1.3. Mecanismos de protección.

Una característica que distingue a los nueve tratados primordiales del Sistema Universal de Derechos Humanos, es que cada uno cuenta con un Comité creado por virtud del propio instrumento. Estos Comités se integran por expertos independientes, elegidos por los Estados Parte entre sus nacionales, que ejercen sus funciones a título personal, sin que representen a los Estados de los que son nacionales.

El número de miembros varía en cada caso, son propuestos y elegidos por un periodo fijo renovable. Se integran por un Presidente, Vicepresidentes y Relatores, según se establezca en sus respectivos reglamentos.

Los mecanismos de protección Convencional se subdividen en:

1. Jurisdiccional
2. Cuasi Jurisdiccional
3. No Jurisdiccional

2.1.4. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Se aprobó el 17 de julio de 1998, entró en vigor el 1º de Julio del 2002; actualmente 120 países lo han ratificado y se integra de 128 artículos.

2.1.4.1. Objetivos.

Garantizar una justicia internacional duradera sobre los principales crímenes contra la comunidad internacional; asegurar el respeto universal de las libertades fundamentales y castigar a los autores de violaciones a tales derechos.

Solamente la fiscalía puede presentar un caso a la vez ante la Corte.

2.1.4.2. Facultades.

La Corte ejercerá su jurisdicción sobre personas que tengan relación con los crímenes más graves de trascendencia internacional y de complementariedad en las jurisdicciones penales nacionales de los Estados que formen parte (Artículo 1º).

2.1.4.3. Estructura orgánica.

La Corte se integra por 18 magistrados, cantidad que podrá aumentar cuando la Presidencia lo considere necesario; son electos por votación secreta en una sesión de la Asamblea de los Estados Parte.

2.1.4.3.1. Asamblea de los Estados Parte.

- ❖ Se integra por representantes de los Estados Miembros de la Corte.
- ❖ Se reúne en sesión ordinaria una vez al año.
- ❖ Puede reunirse de manera extraordinaria.
- ❖ Todos los miembros tienen derecho a voto.

2.1.4.3.2. Presidencia.

Se conforma por: Presidente, Vicepresidente primero y Vicepresidente segundo, elegidos por mayoría absoluta de los Magistrados por un periodo de tres años con posibilidad de reelección.

Actualmente la Corte Penal Internacional conoce de 15 casos, en 7 situaciones (entre ellos en el Congo, República Central Africana, Uganda, Sudán, Kenya y Libia).

2.1.4.4. Competencia.

La jurisdicción de la Corte se constriñe a los crímenes siguientes (Artículo 5º):

2.1.4.4.1. Genocidio.

Entendido como cualquier acto que se realice con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso por medio de: matanzas; lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su

destrucción física, total o parcial; medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo (Véase artículo 6º).

2.1.4.4.2. Crímenes de lesa humanidad.

Constituye un ataque generalizado o sistemático contra una población civil por medio de asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso de población, encarcelación u otra privación grave de la libertad en violación de normas fundamentales de derecho internacional, tortura, violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional; desaparición forzada de personas; el crimen de apartheid.

Asimismo, se conforma de otros actos inhumanos que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten contra la integridad física o la salud mental. (Confróntese con el artículo 7º)

2.1.4.4.3. Crímenes de guerra.

Se encuentran descritas las conductas en su Artículo 8º, entre los cuales destacan:

- Matar intencionalmente.
- Someter a tortura o a otros tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos.
- El hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud.

- Destruir bienes y apropiarse de ellos de manera no justificada por necesidades militares.
- Obligar a un prisionero de guerra o a otra persona protegida a prestar servicio en las fuerzas de una potencia enemiga.
- Privar deliberadamente a un prisionero de guerra o a otra persona de sus derechos a un juicio justo e imparcial.
- La deportación o el traslado ilegal o el confinamiento ilegal.
- Tomar rehenes.
- Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil que no participan directamente en las hostilidades.
- Dirigir ataques contra objetos civiles.
- Dirigir ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o asistencia humanitaria.

2.1.4.4.4. Crimen de agresión.

Se define como toda acción conducente a: planear, preparar, iniciar, ejecutar algún acto, con uso de la fuerza armada, por parte de un Estado, contra la soberanía, integridad territorial, o independencia política de otro Estado. Implica cualquier acto que constituya una violación manifiesta a la Carta de las Naciones Unidas.

Está considerado ese crimen como artículo 8 Bis de las enmiendas al Estatuto de Roma que tuvieron verificativo en la Conferencia celebrada en Kampala, Uganda, entre el 31 de mayo y el 11 de junio de 2010. Para realizar la persecución de este crimen se requiere agotar previamente un procedimiento (escisión hasta el 1º de enero de 2017, por 2/3 partes de los Estados Miembros, sujeto a ratificación por 30 Estados.)

2.1.5. Carta Internacional de Derechos Humanos.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional quedó horrorizada con las crueles violaciones perpetradas deliberadamente a los civiles alemanes por el ejército comandado por Adolfo Hitler –actos denigrantes que se pretendieron justificar con las ideas sobre la supremacía de los arios y la purificación nacionalista–.

Las filmaciones y fotografías tomadas en los campos de exterminio nazis que se encontraron, así como las declaraciones rendidas con motivo de los juicios de Núremberg (1945-1948), sentaron precedente internacional para que en lo futuro se castigara a los gobernantes, funcionarios y militares por crímenes perpetrados contra la humanidad.

Thomas Buergenthal señala que esos terribles hechos constituyeron la evolución de la legislación internacional moderna de los derechos humanos, al señalar:

La legislación internacional moderna de derechos humanos no es un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial. Su evolución puede atribuírsele a las monstruosas violaciones de los derechos humanos en la era de Hitler y a la creencia de que esas violaciones, y quizá la guerra misma, hubieran podido evitarse si en los días de la Liga de las Naciones hubiese existido un sistema internacional de protección de los derechos humanos eficaz.²⁶

A través de la Conferencia de San Francisco de 1945, los aliados –Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña– decidieron mejorar la Sociedad de Naciones creada mediante el *Pacto* del propio nombre que suscribieron en Versalles el 28 de junio de 1919, en vigor a partir del 10 de enero de 1920, con la finalidad de “fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad”.

²⁶ Buergenthal, Thomas, Op. cit., pp. 51 y 52.

En la Conferencia referida se propuso la instauración de un nuevo Organismo y de un Tribunal, lo cual generó la formación la Carta de las Naciones Unidas, con la que se creó la Organización de las Naciones Unidas y el Tribunal Internacional de Justicia, por lo que se considera formalmente a dicha Sociedad de Naciones como el antecedente formal inmediato de creación de ese Organismo internacional.

La Carta de las Naciones Unidas fue adoptada el 26 de junio de 1945 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas en la Ciudad de San Francisco, California, Estados Unidos de América.

Para el Estado mexicano fue vinculante hasta el 17 de Octubre de 1945, fecha en que se publicó en el Diario Oficial (actual Diario Oficial de la Federación) el decreto de aprobación por parte de la Cámara de Senadores, reiterándose su difusión el miércoles 9 de octubre de 1946 en el citado Órgano de difusión oficial mediante la transcripción literal de la “Carta de las Naciones Unidas, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y los Acuerdos Provisionales concertados por los Gobiernos Participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

Esta Carta, establece entre sus propósitos y principios:

- ❖ Mantener la paz y la seguridad internacional.
- ❖ Fomentar entre las naciones relaciones de amistad.
- ❖ Tomar medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.
- ❖ Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.
- ❖ Desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

- ❖ Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar todos estos propósitos comunes.

Uno de los acuerdos primordiales de la Conferencia de San Francisco fue la creación de la Comisión de Derechos del Hombre, asignándose dentro de su plan de trabajo la elaboración de una “Carta Internacional de Derechos del Hombre”, integrada por un Pacto relativo a los derechos del hombre y sus medidas de aplicación. Para tal efecto, se creó un comité de redacción de ocho miembros, dentro de los cuales se encontraban: René Cassin, de Francia; Peng Chun Chan, de China; Charles Malik, del Líbano; Eleanor Roosevelt, de los Estados Unidos y John P. Humphrey, de Canadá; a este último se le atribuye el texto preliminar de la propia Declaración.²⁷

Esta Comisión consideró que para no retrasar la emisión de la Carta Internacional o Declaración Universal –sobre todo su aprobación por los Estados miembros– sería más fácil alcanzar primero un acuerdo para la suscripción de una declaración de principios generales y se dejara para la posteridad la emisión de los tratados vinculantes (Pactos), esto es, sin disponerse de mecanismos de aplicación.

El proceso de aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos lo describe nítidamente Lynn Hunt en su obra *La Invención de los Derechos Humanos*, al señalar:

Este texto debía ser revisado por la Comisión en pleno, enviado a todos los estados miembros, examinado por el Consejo Económico y Social y, en caso de ser aprobado, remitido a la Asamblea General, donde primero se sometería a la consideración del Tercer Comité sobre Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales. En el Tercer Comité había delegados de todos los estados miembros; mientras se debatía el texto preliminar, la Unión Soviética propuso enmiendas a casi todos los artículos. Al cabo de 83 sesiones (sólo del Tercer Comité) y 170 enmiendas, se

²⁷ Cfr. Rojas Caballero, Op. cit., p. 36.

aprobó un texto que había de someterse a votación. [...] ²⁸

El 10 de diciembre de 1948, –en el Palacio de Chaillot, París– tuvo verificativo la 183a Sesión Plenaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas para someter a votación la Resolución 217 (III) denominada “Carta Internacional de los Derechos del Hombre”.

Esta resolución se integró con cinco apartados, dentro de los cuales destaca el identificado con la letra “A”, referente a la “Declaración Universal de Derechos del Hombre”, aprobándose con cuarenta y ocho votos a favor; ocho países del bloque soviético se abstuvieron [Unión Soviética, Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Ucrania, Yugoslavia, la Unión Sudafricana y Arabia Saudita], sin ninguna oposición.

Por Resolución 548 (VI), de 5 de febrero de 1952, la Asamblea General de las Naciones Unidas determinó que el término “Derechos del hombre” fuera sustituido por “Derechos Humanos” en todas las publicaciones de las Naciones Unidas. Surge así, el primer instrumento internacional de derechos humanos: La *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

Esta Declaración dividió los Derechos Humanos en dos categorías: Derechos civiles y políticos y Derechos económicos, sociales y culturales; ante tal circunstancia, la Asamblea General de las Naciones Unidas instruyó mediante el Acuerdo que se tomó bajo el Apartado “E” de la precitada 183a Sesión Plenaria, que la Comisión de Derechos Humanos continuara con su Plan de trabajo, instrucción que quedó plasmada en los términos siguientes:

“E

PREPARACIÓN DE UN PROYECTO DE PACTO RELATIVO A
LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DE MEDIDAS DE

²⁸ Hunt, Lynn, Op. cit., p. 209.

APLICACIÓN

La Asamblea General,

Considerando que el plan de trabajo de la Comisión de Derechos del Hombre prevé la elaboración de una Carta Internacional de Derechos del Hombre, que deberá comprender una Declaración, un Pacto relativo a los derechos del hombre y medidas de aplicación;

Invita al Consejo Económico y Social a pedir a la Comisión de Derechos del Hombre se sirva continuar dando prioridad, en su plan de trabajo, a la preparación de un proyecto de Pacto relativo a los derechos del hombre y a la elaboración de medidas de aplicación.”

(el énfasis corresponde a este texto)

En cumplimiento de este acuerdo, el 16 de diciembre de 1966 (18 años después), durante la 1496a. Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se sometió a votación la Resolución 2200 (XXI), por la que se adoptaron los tratados que integran los mecanismos de protección de los Derechos Humanos, como son: **i)** El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; **ii)** El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y **iii)** el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, mismos que entraron en vigor diez años posteriores a su aprobación –1976–.

Por lo tanto, la Carta Internacional de Derechos Humanos se integra con:

- i) Declaración Universal de Derechos Humanos.
- ii) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- iii) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- iv) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos

Civiles y Políticos y

v) Carta de las Naciones Unidas.

Un gran sector de la doctrina nacional e internacional no considera a la Carta de las Naciones Unidas como parte integrante de la Carta Internacional de Derechos Humanos, bajo el argumento de que la Organización de las Naciones Unidas se regula por dicha Carta.

En nuestra opinión, este documento internacional, además de coincidir en que es parte integrante de la Carta de las Naciones Unidas, consideramos que sí es vinculante para los Estados parte, desde el momento que sus disposiciones rigen el sustento de principios que deben contener los tratados internacionales.

En ese contexto, el jurista Juan de Dios Gutiérrez Baylón afirmó:

“La Carta de las Naciones Unidas sólo puede ser interpretada por una instancia universal, y ello sin perder de vista que se trata de una convención multilateral especial.”²⁹

2.1.5.1. Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948)

Con la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos se cristalizaron los esfuerzos históricos de la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos con carácter universal; se le considera como un instrumento normativo al que la comunidad internacional le atribuye un carácter moral que tiene como objetivo un ideal común basado en la libertad y dignidad de la persona humana, anteriores y superiores al Estado.

A este respecto, Máximo Pacheco afirma:

²⁹ Gutiérrez Baylón, Juan de Dios, *Derecho de los Tratados*, Porrúa, México, 2010, p. 144.

La ‘Declaración Universal de Derechos Humanos’ es un hito trascendente en la historia de la humanidad. Ella representa un hecho nuevo en cuanto que, por primera vez, un sistema de principios fundamentales de la conducta humana ha sido libremente aceptado por la mayor parte de los países. Solamente después de esta Declaración Universal podemos tener la certidumbre histórica de que la humanidad comparte algunos valores comunes en relación con los derechos humanos [...] es sólo el comienzo de un largo proceso del que no estamos en condiciones de ver todavía la realización final. Ella constituye algo más que un sistema doctrinal, pero algo menos que un sistema de normas jurídicas positivas de valor universal.³⁰

2.1.5.1.1. Objetivos.

Estos se determinaron mediante la Resolución 217 (III), apartado “D”, de 10 de diciembre de 1948, que tuvo verificativo durante la 183a. Sesión Plenaria de la Organización de las Naciones Unidas bajo el encabezado: “Publicidad que habrá de darse a la Declaración Universal de Derechos del Hombre”, en la que se estipuló a través de su Considerando Único que constituyó:

“[...] un acto histórico, destinado a consolidar la paz mundial mediante la contribución de las Naciones Unidas a la liberación del hombre de la opresión y las restricciones injustificadas a que con demasiada frecuencia está sometido”.

2.1.5.1.2. Principios que la rigen.

El espíritu y principios filosóficos, políticos y jurídicos de esta Declaración Universal se encuentran claramente definidos en el preámbulo del Apartado “A” de la invocada Resolución 217 (III), en donde literalmente se estableció:

³⁰ Pacheco Gómez, Op cit., p. 30.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS DEL HOMBRE

PREÁMBULO

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos del hombre han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

La Asamblea General

Proclama la presente Declaración Universal de Derechos del Hombre como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan,

mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

[...]

Los 30 artículos que integra la Declaración Universal constituyen una serie de aspiraciones sociales e individuales y un conjunto de obligaciones morales para la comunidad internacional que comprenden una concepción holística de los derechos humanos.

2.1.5.1.3. Validez jurídica.

Desde el punto de vista formal, la Declaración Universal de Derechos Humanos no constituye un tratado jurídicamente vinculante, porque solamente contiene un listado de principios morales; sin embargo, recientemente la doctrina ha cuestionado su valor jurídico como instrumento de derecho porque, desde el punto de vista material, es evidente que tiene el carácter de obligatoria por haberse aceptado su aplicación reiterada en las sentencias de la Corte Penal Internacional y en los mecanismos regionales de derechos humanos, así como en diversas resoluciones y opiniones consultivas emitidas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, sustentándose, además, en la consideración de que la fuente tradicional de los Tratados es la costumbre que, al ser generalmente aceptada, constituye el *ius cogens*, reconocido en diversos instrumentos jurídicos como fuente del derecho internacional.

Rojas Caballero afirma que la obligatoriedad de la Declaración Universal fue reconocida por el Acta Final de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos, celebrada en Teherán en 1968, según la cual, citando a Loretta Ortiz Ahlf, establece:

“[...] la Declaración enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional”.³¹

El Profesor Máximo Pacheco Gómez se ha pronunciado en el sentido de que:

“[...] la ‘Declaración Universal de Derechos Humanos’ es una declaración de principios de Derecho Internacional aplicables a esta materia y expresa el consenso de la Comunidad Internacional y que, en consecuencia, ella debe ser considerada como una verdadera fuente del Derecho Internacional”.³²

2.1.5.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966)

El 16 de diciembre de 1966 se adoptó este Pacto por la Organización de las Naciones Unidas en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el cual se abrió a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), mismo que entró en vigor Internacional el 23 de marzo de 1976.

En México, su promulgación tuvo verificativo el 20 de mayo de 1981, derivándose de esta publicación una Fe de erratas que apareció el 22 de junio de 1981, obligatorio para a partir del día siguiente.

El Gobierno mexicano, mediante esta adhesión, formuló las declaraciones interpretativas y reservas siguientes:

³¹ Ortiz Ahlf, Loretta, citada por Rojas Caballero, Ariel A., Op. cit., p. 37.

³² Pacheco Gómez, Máximo, Op. cit., p. 29.

“1. DECLARACIONES INTERPRETATIVAS.

Art. 9 párrafo 5. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia penal se consagran, y en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa. Sin embargo, si por falsedad en la denuncia o querrela, cualquier individuo sufre un menoscabo en este derecho tiene entre otras cosas, según lo disponen las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa.

Artículo 18. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, con la limitación, respecto de los actos religiosos de culto público de que deberán celebrarse precisamente en los templos y, respecto de la enseñanza, de que no se reconoce validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. El Gobierno de México considera que estas limitaciones están comprendidas dentro de las que establece el párrafo 3 de este Artículo.

2. RESERVA:

Artículo 13. El Gobierno de México hace reserva de este Artículo, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25, inciso b), El Gobierno de México hace igualmente reserva de esta disposición, en virtud de que el Artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.”

El retiro parcial de la reserva en cita se realizó mediante la publicación que apareció en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2002. La notificación respectiva se realizó previamente al Secretario General de las Naciones Unidas mediante la Nota CJA 685 del 14 de febrero de 2002, a través de la cual se eliminó la expresión “voto activo”.

El retiro de la reserva en cita, tuvo su origen en la reforma que efectuó el

legislador federal al artículo 14 de la **Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público**, por la que se facultó a los ciudadanos mexicanos de cualquier culto a que ejercieran el derecho de “voto activo” en los términos de la legislación electoral aplicable.

2.1.5.2.1. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. (1966)

Este instrumento fue adoptado el 16 de diciembre de 1966 por la Organización de las Naciones Unidas en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América; entró en vigor en el ámbito internacional el 23 de marzo de 1976.

La adhesión a este instrumento se realizó el 15 de marzo de 2002, su promulgación apareció en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2002, entrando en vigor el 15 de junio de 2002.

2.1.5.2.2. Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. (1989)

En la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, la Organización de las Naciones Unidas adoptó este instrumento el 15 de diciembre de 1989, entrando en vigor en el ámbito internacional el 11 de julio de 1991.

Su adhesión se realizó el 26 de septiembre de 2007 y su promulgación se publicó el 26 de octubre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el 26 de diciembre de 2007.

2.1.5.3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966)

Se adoptó por la Organización de las Naciones Unidas en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 16 de diciembre de 1966, entró

en vigor en el ámbito internacional el 3 de enero de 1976.

Para el Estado mexicano su obligatoriedad fue hasta el 23 de junio de 1981, previa adhesión del 23 de marzo de 1981, con motivo de su promulgación que apareció en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

Al adherirse el Gobierno de México formuló la declaración interpretativa siguiente:

Al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el artículo 8 del aludido Pacto se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.

2.1.6. Tratados en materia de combate a la corrupción

2.1.6.1. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – UNCAC–. (2003)

A este instrumento también se le conoce como Convención de Mérida porque, no obstante que se adoptó en Nueva York el 31 de octubre de 2003, se suscribió en Mérida, Yucatán, celebrada en diciembre de 2003 al realizarse la Conferencia Política de Alto Nivel, en donde los países miembros de las Naciones Unidas la suscribieron.

México firmó la Convención el 9 de diciembre de 2003, se aprobó por el Senado de la República hasta el 29 de abril de 2004 y su ratificación se realizó el 20 de julio de 2004, la publicación se efectuó en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el miércoles 14 de diciembre de 2005, entrando en vigor ese mismo día.

Consideramos que esta Convención se sustenta en los principios rectores siguientes:

- ❖ Que una función pública eficiente y transparente es la base de un buen gobierno;
- ❖ Que para evitar los efectos nocivos de la corrupción es necesario que sus normas sean aplicables también al sector privado; y
- ❖ Es necesario que se involucre a la sociedad en el diseño e implementación de estrategias en la materia.

Con esta Convención se pretende fortalecer la cooperación internacional entre los estados parte, a través de la adopción de medidas preventivas, con la finalidad de: penalizar una amplia gama de actos de corrupción; fomentar la asistencia jurídica recíproca y el decomiso del producto del delito; que exista una amplia cooperación internacional para la extradición; y proporcionarse mayor asistencia técnica; de igual forma, establece un mecanismo para la devolución al país de origen respecto de los frutos materia de los actos de corrupción.

2.1.6.2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. (OCDE-1997)

Se adoptó en la ciudad de París, Francia, el 17 de diciembre de 1997, previa Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); entró en vigor el 26 de julio de 1999, a través de la cual se determinó que cada País Miembro tomará las medidas específicas y coherentes con arreglo a sus elementos jurisdiccionales y otros principios jurídicos básicos.

Consideramos que de este documento destacan los siguientes presupuestos de acción:

- a) Fortalecer la lucha contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, aplicable a los países miembros y a los demás países que sean parte de la Convención Anticohecho de la OCDE.
- b) Tomar medidas eficaces para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de los servidores públicos extranjeros relacionado con las transacciones comerciales internacionales.
- c) Crear conciencia en el público y en el sector privado para prevenir y descubrir el cohecho internacional.
- d) Replantear las leyes penales y su aplicación de acuerdo con la Convención Anticohecho y de la Guía de Buenas Prácticas que se anexó a la propia como Convención.
- e) Adecuación de la legislación fiscal para eliminar cualquier apoyo indirecto al cohecho internacional, conforme a la Recomendación del Consejo de 2009 sobre Medidas Fiscales para Fortalecer la lucha contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, así como de lo previsto en la Sección VIII de la propia Recomendación.
- f) Tomar medidas para asegurar la denuncia internacional.
- g) Establecer leyes y reglamentos sobre bancos y otras instituciones financieras para garantizar que se mantengan los registros adecuados y que estén disponibles para la inspección e investigación.
- h) Regular eficientemente los subsidios públicos, las licencias, los contratos de adquisiciones públicas, los contratos financiados con ayuda oficial para el desarrollo, los créditos para la exportación apoyados oficialmente o las ventajas públicas de otro tipo, de tal forma que esas ventajas puedan rechazarse como una sanción por cohecho en los casos

pertinentes.

- i) Adecuar las leyes y reglamentos civiles, comerciales y administrativos para combatir el cohecho internacional.
- j) Fomentar la cooperación internacional en las investigaciones y otros procedimientos jurídicos.

Con motivo de la aprobación de esta Convención, el 17 de mayo de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adicionó al Código Penal Federal el Capítulo XI, denominado: “Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros”, integrado por el artículo 222bis.

2.2. Sistema Interamericano.

Se encuentra conformado por la Carta de la Organización de los Estados Americanos, tiene como instrumentos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (como tratado general) junto con sus Protocolos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y el relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, así como con cuatro convenciones interamericanas sectoriales sobre: prevención y sanción de la tortura, desaparición forzada de personas, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer y eliminación de discriminación contra personas con discapacidad.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 sirve de marco para todo el sistema porque cumple un papel importante para aquellos Estados miembros que todavía no han ratificado la Convención Americana, pero también resulta útil para sus Estados parte porque opera como derecho consuetudinario y es una fuente de derecho fundamental al suplir lagunas jurídicas, como en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales.

El sistema de protección contenido en el Protocolo de San Salvador fue concebido para llenar la laguna que dejó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no contener una enunciación taxativa de derechos económicos, sociales y culturales, debido a que solamente constituye una norma escueta caracterizada, principalmente, por su ambigüedad. Así, el artículo 26 de la Convención Americana dispone lo siguiente:

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

2.2.1. Organización de Estados Americanos. (OEA)

Su origen se remonta a la Conferencia Panamericana de 1889 y a la Primera Conferencia Internacional Americana celebrada en Washington, D.C. Estados Unidos de América, del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890, “con el objeto de discutir y recomendar a los respectivos Gobiernos la adopción de un plan de arbitraje para el arreglo de los desacuerdos y cuestiones que puedan en lo futuro suscitarse entre ellos; de tratar de asuntos relacionados con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países; de fomentar aquellas relaciones comerciales recíprocas que sean provechosas para todos y asegurar mercados más amplios para los productos de cada uno de los referidos países”, según consta en el preámbulo del Acta respectiva.³³

En esta Conferencia acordaron establecer una Unión Internacional de

³³ Cfr. Pelayo Moller, Carlos María, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derecho Humanos, Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, México, 2011, p. 11.

Repúblicas Americanas, con sede en Washington, D.C., “por medio de la cual se pueda obtener la pronta y exacta publicación, a costa y en provecho común, de datos comerciales importantes”, y posteriormente se transformó en la “Unión Panamericana”. Originalmente se propusieron varios nombres para su designación: “Unión”, “Comunidad regional” y “Organización”.

Una vez que se eligió esta última designación, se discutió sobre el uso de “Estados”, “Naciones” o “Repúblicas”. No se optó por el término “Repúblicas” a fin de no excluir otras formas de gobierno que pudieran existir en la región, y se rechazó la opción “Naciones” por ser este término más cultural o sociológico que jurídico. Así se gestó el nombre que conocemos en la actualidad: “Organización de los Estados Americanos”.

2.2.2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH)

Se creó en el año de 1959 en el marco de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile, con la finalidad de promover la defensa de los derechos humanos y para fungir como órgano consultivo de la Organización de los Estados Americanos sobre la materia.³⁴

Es un órgano de expertos integrado por 7 miembros por disposición del artículo 2.1 de su Estatuto y 3º del Reglamento respectivo, actúan en forma independiente sin representar a ningún país en particular, son electos por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos para un periodo de cuatro años y pueden ser reelectos solo una vez. La Secretaría Ejecutiva cumple las tareas que le delegada la propia Comisión y brinda todo el apoyo jurídico y administrativo.

Sus integrantes se reúnen para la celebración de periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones varias veces al año.

³⁴ Cfr. Castañeda, Mireya, *El derecho Internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2012, p. 146.

Al actuar como órgano de protección y promoción de los Derechos Humanos en todo el continente, realiza una diversidad de acciones que van desde lo político hasta el conocimiento de casos concretos de violaciones a derechos humanos.

Las funciones de carácter cuasi jurisdiccional de la Comisión son, entre otras, conocer de peticiones en donde se reclaman violaciones a Derechos Humanos entre sus países miembros, así como la atención y emisión de medidas cautelares en situaciones de gravedad y urgencia.

Posee jurisdicción territorial para analizar cualquier denuncia de violación a los derechos humanos cometida en sus Estados parte, incluso, si la representación de su gobierno ha sido suspendida de dicha organización, lo que realiza mediante la aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Estatuto de la propia Comisión.

Su competencia para conocer de casos de violaciones de los derechos humanos proviene de diversas fuentes, como son: competencia original, competencia para conocer de denuncias de violaciones de derechos humanos, por violaciones a la libertad sindical y derecho a la educación y por violaciones a las Convenciones Interamericanas para prevenir y sancionar la tortura, sobre desaparición forzada y de la emitida para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, respectivamente.³⁵

2.2.3. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es el órgano jurisdiccional dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se estableció el 18 de julio de 1978 al entrar en vigencia la

³⁵ Cfr. O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos, Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, 2ª. ed., OACNUDH-TSJDF, México, 2013, p. 48.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo 3.1. de su Estatuto dispone que es una institución judicial autónoma que tiene su sede en San José, Costa Rica, cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana.

Su competencia está establecida en el Capítulo VIII de la Convención Americana de Derechos Humanos. Dentro de sus funciones destaca la emisión de opiniones consultivas y la resolución de casos contenciosos, según se desprende de los artículos 42, 61 y 62 de la propia Convención, respectivamente.

Conforme al artículo 52.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 4.1 de su Estatuto, está integrada por siete jueces nacionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos; son elegidos a título personal “entre juristas de la más alta calidad moral de reconocida competencia en materia de Derechos Humanos que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos.

Cada Estado parte puede proponer hasta tres candidatos del propio Estado o de cualquier otro miembro conforme lo establece el artículo 53.2 de la Convención; el mandato de los Jueces es por seis años y solamente pueden ser reelectos una vez (art. 54.1 de la Convención y 5.1 de su Estatuto). Los jueces permanecerán en sus cargos hasta el final de su mandato y deben seguir conociendo de los casos a que ya se hubieren abocado y que se encuentren en estado de sentencia (artículo 54.3 de la Convención y 5.3 de su Estatuto).

2.2.4. Instrumentos normativos.

La estructura de este sistema se regula por una doble composición institucional: derivada de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2.2.4.1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre. (1948)

Se aprobó en la IX Conferencia Internacional Americana de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Bogotá, Colombia en 1948.

El carácter vinculatorio de esta Declaración también ha sido ampliamente discutido doctrinariamente debido a su naturaleza declarativa, no obstante ello, es evidente que forma parte de los elementos compartidos en la aplicación jurídica y sustento de los Derechos Humanos del Sistema Interamericano.

2.2.4.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos. “Pacto de San José de Costa Rica. (1969)

Se suscribió en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969, suscrita este último día, con vigencia Internacional a partir del 18 de Julio de 1978.

Para el Estado mexicano entró en vigor el 24 de marzo de 1981, su promulgación se efectuó mediante la publicación que apareció en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

Al adherirse el gobierno mexicano a esta Convención formuló diversas declaraciones y reservas, de las cuales realizó su retiro parcial el 9 de abril de 2002, según consta en el decretó publicado en el Diario Oficial de la

Federación del 17 de enero de 2002, subsistiendo en los términos siguientes:

Declaración interpretativa: con respecto al párrafo 1 del artículo 4 considera que la expresión 'en general' usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida 'a partir del momento de la concepción', ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los estados".

RESERVA: "El gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Desde el punto de vista jurisdiccional, es preciso aludir a esta Convención para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Veinticinco naciones Americanas han ratificado o se han adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.³⁶

2.2.4.2.1. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (Protocolo de San Salvador -1988-)

Adoptado por la Organización de los Estados Americanos en la Ciudad de San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, entró en vigor en el ámbito internacional y nacional el 16 de noviembre de 1999. En México se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1998.

³⁶Cfr.

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B_32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm. Consultada el 31 de agosto de 2015.

Al realizar la ratificación de dicho Protocolo el Estado mexicano formuló la siguiente declaración:

Al ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el artículo 8 del aludido Protocolo se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus Leyes reglamentarias.

2.2.4.3. Convención Interamericana contra la Corrupción. (OEA)

Se adoptó por la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos en la Ciudad de Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, entró en vigor 6 de marzo de 1997.

México la ratificó el 2 de junio de 1997, su publicación se realizó el 9 de enero de 1998 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el 2 de julio de 1997.

Constituye el primer Tratado Internacional en la historia destinado a combatir la corrupción, ejerciendo una decisiva influencia en la adopción posterior de otros instrumentos internacionales; en síntesis, tiene como propósitos: suscitar y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover, facilitar y regular la cooperación entre los estados partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

Para dar seguimiento al cumplimiento e implementación de esta Convención y, en el marco de la XXXI Asamblea General de la Organización de Estados

Americanos, celebrada el 4 de junio de 2001 en San José, Costa Rica, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), según consta en el Documento de Buenos Aires, el cual comenzó a operar en enero de 2002.

2.2.5. Jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El derecho Internacional de los Derechos Humanos cuenta con distintas fuentes, sobre todo las enunciada en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, como son: las convenciones internacionales, la costumbre internacional, los principios generales del derecho y, como medio auxiliar, las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia.

El sustento de esta fuente del derecho internacional de los Derechos Humanos se encuentra en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, vigente de forma multilateral a partir del 27 de enero de 1980, misma que establece en su artículo 1º:

“1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto fin.”

De las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pueden distinguir dos características:

- la naturaleza vinculante de la sentencia para los Estados parte, en las que se establezca si hubo responsabilidad internacional.
- la interpretación que se contenga en el propio fallo como fuente del derecho internacional.

De la interpretación que realiza la Corte Interamericana en sus fallos, respecto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se deriva la fuente del derecho para el propio tribunal, denominada “jurisprudencia interamericana”, la cual constituye una fuente de derecho para jueces y tribunales de los Estados parte.

Así, la Corte Interamericana al interpretar la Convención Americana integra los criterios de casos anteriores de diversos países y toma en consideración argumentos de fallos emitidos tanto por la Corte Europea de Derechos Humanos, como por la Corte Internacional de Justicia.³⁷

Respecto a la recepción de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte del Estado mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011 –en la que contendieron los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, respecto de la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos frente a la Constitución y del Valor de la Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente– determinó el criterio que debe prevalecer sobre el posicionamiento de las normas de derechos humanos contenidas en los tratados de derechos humanos de fuente internacional, con relación a la constitución, y estableció como obligatoria la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De esta manera, se estableció que la reforma en materia de derechos humanos amplía el catálogo constitucional de los mismos porque permite armonizar, a través del principio *pro persona*, las normas nacionales y las

³⁷ Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, UNAM, México, 2006, p. 4.

internacionales, garantizando la protección más amplia a la persona; estableciendo, además, que cuando haya una restricción expresa en la Constitución al ejercicio de los derechos humanos, se debe estar a lo que indique la norma internacional.

Destaca de esta Contradicción de Tesis la determinación de que toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana –incluyendo aquella en los casos litigios en los que México no fue parte– su aplicación resultará obligatoria para los jueces Mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona, lo cual quedó plasmado en las jurisprudencias que a continuación se transcriben:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de seis votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A.

Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, quien reconoció que las sentencias que condenan al Estado Mexicano sí son vinculantes y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Tesis y/o criterios contendientes: Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO." y "TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN."; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: "DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS." y "JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 20/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 09:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época, Registro: 2006225, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Publicación: viernes 25 de abril de 2014 09:32 h, Materia(s): (Común), Tesis: P./J. 21/2014 (10a.)

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en

comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente; Margarita Beatriz Luna Ramos, quien se manifestó a favor de las consideraciones relacionadas con la prevalencia de la Constitución y se apartó del resto; José Fernando Franco González Salas, quien indicó que formularía un voto concurrente; Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, quien manifestó que haría un voto aclaratorio y concurrente para explicar el consenso al que se llegó y el sentido de su voto a pesar de que en los límites tuvo un criterio distinto; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular el voto concurrente; Luis María Aguilar Morales, con reservas respecto de las consideraciones y, en su caso, realizaría un voto concurrente; Sergio A. Valls Hernández, reservándose el derecho de hacer un voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, reservándose su derecho a voto concurrente en relación con los límites; Alberto Pérez Dayán, quien se manifestó a favor del reconocimiento de la prevalencia constitucional y Juan N. Silva Meza, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente para aclarar su posición de entendimiento constitucional del texto propuesto y, a reserva de ver el engrose, aclararía u opinaría sobre las supresiones que se pretenden hacer, sin variar su posición en el sentido; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldivar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Tesis y/o criterios contendientes: Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO." y "TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN."; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: "DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS." y "JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 20/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 09:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época, Registro: 2006224, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Publicación: viernes 25 de abril de 2014 09:32 h, Materia(s): (Constitucional), Tesis: P./J. 20/2014 (10a.).

Estas jurisprudencias constituirán un compromiso de estudio constante mediante el ejercicio de una interpretación y armonización permanente del

sistema jurídico mexicano con los sistemas de derechos humanos.

De lo expuesto, deducimos:

- ✓ Que del artículo 1º constitucional se desprenden un conjunto de normas de derechos humanos de fuente, tanto constitucional como convencional;
- ✓ Que ese conjunto de normas se rigen por principios interpretativos, entre los cuales no se distingue la fuente de la que derivan esos derechos;
- ✓ Que los derechos humanos de fuente internacional a partir de la reforma al artículo 1º constitucional tienen la misma eficacia normativa que los ya previstos en la Constitución Federal y, por ende, se les reconoce el mismo rango constitucional.
- ✓ Que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los todos los órganos jurisdiccionales, siempre que favorezca en mayor medida a las personas.

En nuestro concepto, la determinación asumida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer como vinculante la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deja un compromiso inexcusable a los juzgadores mexicanos al momento de impartir justicia; además, a los operadores jurídicos les impone la obligación de proteger con efectividad los derechos humanos y a los litigantes les deja un manantial de recursos para encontrar el mejor cause legal en la defensa de quienes claman justicia.

"El poder –todos los poderes, sean estos públicos o privados– tiende en efecto, ineluctablemente, a acumularse en forma absoluta y a liberarse del derecho".

Luigi Ferrajoli.

CAPÍTULO TERCERO

RÉGIMEN JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Introducción capitular.

A efecto de establecer en un contexto general el origen y tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos con motivo del desempeño de su encargo, es menester comprender lo que constituye el Estado como ente jurídico, establecer qué se entiende por “poder público” desde el punto de vista histórico, sociológico y jurídico.

De igual forma, se busca distinguir lo que constituye la “función pública” y el “servicio público”; destacando los aspectos de la inmunidad que tienen durante su encargo los servidores públicos que enumera la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en su Título Cuarto, intitulado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

El desarrollo de este Capítulo encuadra en el contexto del límite al poder público bajo la exigencia, el respeto y la protección de los derechos humanos por parte de los servidores públicos del Estado.

3.1. El Estado.

La naturaleza y concepto del Estado ha sido expuesta a través del tiempo por juristas, filósofos y sociólogos mediante múltiples teorías o corrientes de pensamiento, entre las cuales destacan las ideas de Platón, Aristóteles, San Agustín, Santo Tomás de Aquino, Francisco Suárez, Tomás Hobbes, John Locke, Montesquieu, Juan Jacobo Rousseau, Hegel, Marx y Lenin, Jellinek, Duguit, Kelsen, Carré de Malberg, Maritain, Adolfo Posada y Heller y Burdeau.

3.1.1. Concepto.

El Maestro Rolando Tamayo y Salmorán estableció:

“... El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto de derecho internacional; el Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones. Las teorías que ven en el Estado sólo los aspectos naturales –si esto es posible– no pueden explicar cómo funciona el Estado. Aún más, conceptos como poder, legitimación, soberanía y otros que se refieren al Estado, deben mucho de su significado a las normas jurídicas que presuponen. ...”³⁸

Los juristas Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, consideran:

“... el Estado es un término muy genérico y que designa la totalidad de la comunidad política, en otras palabras, a un conjunto de instituciones y de personas –gobernantes y gobernados– que forman una sociedad jurídicamente organizada sobre un espacio

³⁸ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Estado*, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tercera Edición, Porrúa-UNAM, México, 1989, Tomo II, p. 1320.

geográfico determinado; ...”³⁹

En nuestra opinión, el Estado es un órgano de poder político y de administración creado conforme a un conjunto de normas jurídicas que lo dotan de un carácter dinámico y coercitivo para regular el comportamiento en sociedad.

3.1.2. Reconocimiento en las leyes de indias.

En la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680), aparece la palabra ‘Estado’ indistintamente en plural y singular, bajo diversos sinónimos como: “provincias”, “señoríos”, “reinos y provincias”, “reinos y señoríos”, “Estados y reinos” y “Estados de las Indias”, asociados, invariablemente, a la idea de nación, partiendo de una dualidad: gobernación espiritual y gobernación temporal.

Para el Investigador Bernardino Bravo Lira, en las Indias se podía distinguir al Estado desde el punto de vista material e institucional, al señalar:

Materialmente el Estado de las Indias está constituido por tierras y naciones diversas y formalmente está dotado de gobierno y legislación propios, distintos de los de Castilla. En consecuencia, se entiende por cosas del Estado de las Indias, aquellas sobre que pueda recaer gobierno y legislación, es decir, en las cuales está en juego el bien común.

Institucionalmente el Estado de las Indias está configurado a partir de la dualidad: gobernación espiritual y gobernación temporal. Cada una de estas esferas tiene sus instituciones propias, pero se procura que en los distintos niveles –territorial, provincial y local– coincidan entre sí.⁴⁰

³⁹ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México 1999, p. 233.

⁴⁰ Bravo Lira, Bernardino, *La noción de Estado de las Indias en la Recopilación de 1680*, Recopilación de leyes de los reynos de las Indias, Tomo de Estudios Históricos-Jurídicos, Coordinador Icaza Dufour, Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, México, 1987, pp. 145-160.

3.1.3. Como ente jurídico.

Don Mariano Coronado consideró que “El estado ... es la encarnación y la personificación del poder nacional.”⁴¹ Entendiendo a la nación como organismo político.

Kelsen señaló que el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional.

De acuerdo con las apartados que anteceden, consideramos que el Estado es una institución jurídica suprema creada por el orden jurídico fundamental que se encuentra investido de personalidad jurídica, titular de derechos y obligaciones.

Ahora bien, al Poder del Estado lo identificamos como la relación en la que unos mandan y otros obedecen, en donde existe un dominio estatal normativo, de autoridad, constituyéndose así el poder estatal que, en palabras de Kelsen, es “la eficacia del orden jurídico” del Estado.

3.2. El Poder Público.

El maestro Burgoa Orihuela destacó que para que el Estado cumpla con sus objetivos necesariamente debe estar investido de un poder o de una actividad dinámica, y al efecto estableció:

“... Esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos del poder público,

⁴¹ Coronado, Mariano, Elementos de Derecho Constitucional, 3ª ed., Segunda Reimpresión de la Edición Facsimilar, UNAM-MUSEO DE LAS *CONSTITUCIONES*, México, 2011, p. 118.

los cuales, por ende, participan de sus atribuciones esenciales: la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad ...”.⁴²

Existe un uso muy amplio sobre el término “poder público”, se le utiliza tanto en la teoría del derecho público como en la teoría general del Estado. En sentido estricto se le considera como la instancia social que conduce (que gobierna) a la comunidad.

El Estado, como titular de derechos y obligaciones que persigue una finalidad genérica, se encuentra dotado de una capacidad dinámica y jurídica que expresa su voluntad a través de sus órganos, con lo que se da origen al Poder Público, cuyo ejercicio se regula por normas jurídicas conforme a la estructura orgánica y funcional de sus instituciones.

3.2.1. Definición socio-jurídica.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española define el término “Poder” como sinónimo de “Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejercer una cosa”.

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez –siguiendo a Alfredo Pose– estableció que originariamente se advirtió que el poder era algo divino; que la naturaleza del mandatario supremo se encuentra en la India, en las leyes de Manú, donde se creía que el rey fue formado con partículas eternas de los Dioses principales; en Grecia, Homero afirmaba que los reyes eran ‘hijos de Júpiter, alimentados por Júpiter’; y en Roma al César lo proclamaron divus.

Así, Alfredo Pose consideró:

“[...] Cristo produjo una verdadera revolución en las ideas sobre la

⁴² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. 7ª ed., Porrúa, México, 1989, p. 256.

divinidad de los césares y en general de los hombres investidos de Poder, cuando exclamó: ‘¡Dad al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios!’ Así estableció una clara separación entre los reinos temporales y el reino espiritual.”⁴³

Ahora bien, sobre el término “Poder”, el maestro Mendieta y Núñez lo conceptualizó en los términos siguientes:

“... la posibilidad de una persona, excepcionalmente de reducido número de personas, en cada país, de actuar sobre los elementos del Estado por medio de la organización política, jurídica, burocrática y militar del mismo con objeto de realizar los fines estatales.”⁴⁴

Para el sociólogo Henry Pratt Fairchild, por “poder” debe entenderse a:

“La capacidad o autoridad para dominar a los hombres, refrenarlos y controlarlos, obtener su obediencia, coartar su libertad y encauzar sus actividades en direcciones determinadas.”⁴⁵

3.2.2. El poder público como emanación de la soberanía nacional.

Ahora bien, cabría preguntarse ¿de dónde emana el poder de los servidores públicos en México?; La respuesta es concreta, se deriva de la soberanía nacional.

No obstante que el tema de la soberanía como detentadora originaria del poder público se abordará en el capítulo siguiente, para efectos de este apartado es preciso establecer su naturaleza como fuente del poder público.

La idea de soberanía surgió con el pensamiento de Rousseau sobre la libertad e igualdad del hombre, a los cuales consideraba incompatibles con el

⁴³ Pose, Alfredo, *Filosofía del Poder*, citado por Mendieta y Núñez, Lucio, en *Sociología del Poder*, 2ª ed., UNAM, México, 1976, p. 21.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 18.

⁴⁵ Pratt Fairchild, Henry, *Diccionario de Sociología*, 4a reimpression, FCE, México, 1971, p. 222.

despotismo, con lo que surgió la oposición a los poderes del rey francés y del propio Estado, así como entre los señores feudales y el papado.

“La soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres”, con esta expresión el insigne maestro Mario de la Cueva, siguiendo a su vez al constitucionalista José María del Castillo Velasco, expresó la esencia ideológica de la soberanía.⁴⁶

Por lo tanto, la soberanía es la esencia y base de todas las decisiones del Estado, empero, en un ámbito pragmático, constituye la autodeterminación de normas jurídicas conforme a las cuales se desarrolla y regula la vida de los gobernantes y gobernados.

Retomando la idea sobre el término “Poder público”, es de señalarse que este concepto se encuentra plasmado en la segunda parte del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde literalmente se establece:

“Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste [...], lo cual reviste una gran composición sociológica y jurídica.”

El maestro Burgoa Orihuela precisó que el sentido que se otorgue al concepto de “Poder” es el que determinará el sentido de su aplicación, al señalar:

“Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste” puede interpretarse diversamente, según la acepción que se atribuya al concepto de ‘poder’. Si éste se toma en su sentido correcto, que es dinámico, o sea, como energía o actividad, la disposición transcrita, aunque impropia redactada, hace referencia al poder del Estado o poder público de

⁴⁶ Cfr. De la Cueva, Mario, citado por Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*. Porrúa, México, 1998, p. 270.

imperio, el cual, siendo unitario, se desarrolla mediante las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, teniendo como fuente originaria la soberanía popular y siendo distinto de ella. Si la idea de 'poder', por otro lado, se imputa una connotación orgánica en cuanto que se le identifica con la de 'órgano', la citada disposición expresa que es el pueblo, mediante el derecho fundamental o Constitución, quien crea o establece los órganos primarios del Estado".⁴⁷

Kelsen señaló que cuando se hace referencia a los tres poderes del Estado, la palabra 'poder' debe ser entendida en el sentido de una función del Estado.

Por ejemplo: las funciones del Poder Ejecutivo se subdividen en políticas y administrativas. A la función política se atribuyen actos que tienden a la dirección de la administración que políticamente son importantes, realizados por los órganos administrativos de mayor jerarquía, como podría ser el jefe del Estado, el Presidente de la República y los jefes de los diversos departamentos administrativos, como son los Secretarios de Estado.

El maestro Sánchez Bringas consideró que en el artículo 39 constitucional, en su parte relativa, se contienen los tres aspectos que determinan al "poder público" en cuanto a su alcance: i) su concepto, ii) el origen y iii) su destino, al señalar:

- i) Concepto.- La población del Estado percibe como 'poder público' lo que en realidad es una serie de aplicaciones de normas que se manifiestan a través de actos de autoridad. ... Desde esa apreciación, la población no se percata que ese orden no es un atributo de los servidores públicos sino del orden normativo. [...] En conclusión: el poder público no es otra cosa que las normas que integran el orden jurídico nacional, la constituyente y las constituidas, en su dinámica de aplicación.
- ii) Origen.- Desde la perspectiva del derecho, al disponer el mandato 'todo poder dimana del pueblo' significa que los

⁴⁷ Burgoa Orihuela, *Derecho ...*, Op. cit., p. 263.

ciudadanos pueden participar, directamente como gobernantes o indirectamente como electores, en la creación de las normas jurídicas.

Sin embargo, desde el enfoque ideológico observamos el principio republicano y democrático consistente en que la fuente del poder no puede ser el hecho mismo del nacimiento ... Constitucionalmente sólo es posible ser titular de un órgano del Estado si tal investidura deriva de la voluntad ciudadana manifestada a través de procesos electorales o mediante la voluntad de quienes disponen de la representación política del electorado.

- iii) Destino.- El destinatario del poder público es la población del Estado, no solamente los ciudadanos. Porque el orden normativo –las leyes, la administración y la impartición de justicia– es para todos los habitantes del país.⁴⁸

En ese contexto, es de afirmarse que el Poder Público es el Poder Político y de Administración para gobernar a través de los órganos del Estado en aras de un bien común, lo que constituye en esencia el Servicio Público.

Concluimos: el Poder Público surge con el nacimiento del Estado, reviste una gran composición sociológica y jurídica que se le concibe como acto o dominio de autoridad.

3.3. Marco Constitucional del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

El régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra en el Título Cuarto nuestra Constitución Federal, denominado de “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, que comprende de los artículos 108 al 114, inclusive, en donde se integran a los órganos de los poderes legislativo y judicial, respectivamente.

⁴⁸ Sánchez Bringas, Op. cit., p. 281.

El artículo 108 determina qué sujetos pueden ser considerados servidores públicos, así como quiénes son afectos a las responsabilidades con motivo de su actividad dentro del servicio público y en su calidad de representantes.

El artículo 109 establece el régimen de sanciones para los servidores públicos, así como de particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción; de igual forma, enumera los principios que deben observar en el desempeño de sus empleos los servidores públicos, dotando a la Auditoría Superior de la Federación de facultades para investigar y substanciar faltas administrativas graves, mismas que serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que determine la ley reglamentaria. El último párrafo contempla la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que cause en los bienes o derechos de los particulares con motivo de su actividad irregular.

El artículo 110 enumera en sus párrafo primero y segundo a los servidores públicos que podrán ser sujetos de juicio político; el párrafo tercero establece los tipos de sanciones; los párrafos cuarto y quinto determinan el procedimiento para la instauración y aplicación de sanciones del juicio político.

El numeral 111 prevé la forma y términos para proceder penalmente en contra de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como al Presidente de la República. De igual forma este precepto establece los efectos que tendrá dicha declaratoria de

procedencia.

El artículo 113 comprende la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción como "... instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. ..."

El artículo 134 determina que también son sujetos de responsabilidad oficial todas las personas que manejen recursos públicos federales, sean o no servidores públicos.

3.4. Régimen legal.

Lo constituye, sustancialmente, la Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional denominada **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, misma que en su artículo 2º establece a qué sujetos se considera como servidores públicos, al señalar:

"Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Conforme al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en materia de combate a la corrupción, ahora será necesario que el constituyente permanente rediseñe todo el sistema legal secundario para que prevalezca un nuevo esquema institucional que armonice el Sistema Nacional Anticorrupción con el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, tomando en consideración la responsabilidad

penal de las personas morales.

De igual forma, deberá delimitarse legalmente la forma de participación de la ciudadanía; reestructurándose, además, la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** y las leyes orgánicas de: la Secretaría de la Función Pública, de la Auditoría Superior de la Federación y del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respectivamente.

También deberán crearse nuevas leyes, como podrán ser: una Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Participación Ciudadana en materia de combate a la corrupción, Ley de Responsabilidad Penal de personas física o morales, la Ley de Regulación de Cabildeo, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Ley de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y una nueva Ley General de Propaganda Gubernamental, para lo cual el Congreso de la Unión cuenta con un año por así disponerlo expresamente el Artículo Segundo Transitorio del invocado Decreto.

Para que opera el Sistema Nacional Anticorrupción también deberán realizarse múltiples adecuaciones normativas, como son: a la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**; la **Ley de Amparo**; la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**; la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, entre otras.

En el ámbito estatal, la citada reforma constitucional prevé que los Congresos locales cuentan con ciento ochenta días para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, computados a partir de que entren en vigor de las leyes generales a que se refiere el artículo segundo transitorio del Decreto en mención.

3.5. Sujetos de responsabilidad.

El régimen constitucional actual de responsabilidades administrativas y penales rige tanto para los servidores públicos como para particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, así como para cualquier persona que maneje recursos públicos federales por disposición del artículo 134 del propio texto constitucional.

En consecuencia, todos los servidores públicos y representantes que se enumeran en los artículos 108 y 110 de la Constitución Federal, y en general todos aquellos que ocupen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Centralizada o Paraestatal, por tiempo limitado o ilimitado, aún cuando no tenga el carácter de servidor público, en la que ocupen un cargo de Dirección en las entidades Paraestatales, así como toda persona que administre o disponga de recursos económicos federales, y los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, serán sujetos de responsabilidad administrativa y/o penal, según corresponda.

A este respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la Tesis de Jurisprudencia número P.LX/1996, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo: III, abril de 1996, página 128, determinó que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos descansa en un principio de autonomía, a través del cual un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y por ello ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones, el rubro, texto y precedentes de la tesis en cita son del tenor literal siguiente:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Es preciso reiterar que conforme a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, dentro del marco jurídico sancionador el legislador tendrá la obligación de:

- I. Precisar las sanciones que procedan por responsabilidad civil de los servidores públicos cuando el Estado asuma la responsabilidad patrimonial.
- II. Delimitando los elementos estructurales para la imposición de las sanciones de los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

- III. Establecer los tipos penales a imponerse a los particulares vinculados con hechos de corrupción.

3.6. Concepto de Administración Pública.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, establece:

“Administración Pública. f. Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial. || 2. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.”⁴⁹

Teodosio Lares al establecer un concepto de “Derecho Administrativo”, estimó:

“El derecho administrativo, así considerado, es la ciencia de la acción y de la competencia, del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos é (sic) intereses de los ciudadanos, y con el interés (sic) general del Estado”⁵⁰

El Estado al adolecer de sustantividad psico-física, por no darse en el terreno de la realidad óptica, y por lo tanto carecer de voluntad psicológica, por ser creación del orden fundamental del derecho, su voluntad jurídica la expresa por los órganos creados mediante el orden constitucional, surgiendo así la Administración Pública.

El maestro Burgoa Orihuela consideró:

“... la administración pública es el mismo gobierno del Estado que se ejerce al través de múltiples órganos colocados dentro de una

⁴⁹ Diccionario de la Lengua, Op. cit. t. 1, p. 32.

⁵⁰ Lares, Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo, Imprenta de Ignacio Pulido, edición facsimilar, UNAM, México, 1978, p. 2.

situación jerárquica que tiene como autoridad cúspide al Presidente.⁵¹

En nuestra opinión, y a manera de síntesis, establecemos que la administración pública es una estructura orgánica del Estado, cuya actividad constituye la función pública.

3.7. Concepto de Servicio Público.

No existe una definición legal sobre el “Servicio Público”, por lo cual recurriremos a las fuentes gramaticales y a la doctrina.

A través de la historia, los pueblos han contado con la implementación de una organización administrativa, la cual se ha ocupado de regular la conducta y desempeño de sus integrantes, identificada por la doctrina del Derecho Administrativo como el Servicio Público.

Olivera Toro estableció como origen del servicio público lo siguiente:

“La idea de servicio público tuvo su origen en el derecho francés, a partir de una sentencia de fecha 8 de febrero de 1873, dictada por el Tribunal de Conflictos, en el caso Agnes Blanco, mediante la cual se resolvió la competencia del tribunal administrativo y no del judicial, dado que los daños que se habían causado al particular tenían origen en actividades de servicio público, y por lo mismo el Estado debía garantizar que fueran resarcidos, y esta resolución no podía estar regulada por los principios del código civil”.⁵²

El maestro Andrés Serra Rojas determinó:

“... es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada de los particulares, que

⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Locución: *Administración Pública*, 3ª ed. Porrúa, México, 1992, pp. 25-26.

⁵² Olivera Toro, Jorge, Manual de derecho administrativo, citado por Francisco Javier Venegas Huerta en *Los Grandes desafíos del Derecho en México, Homenaje al Dr. José Dávalos Morales*, Porrúa, México, 2014, p. 701.

ha sido creada y controlada para asegurar –de manera permanente, regular, continúa y sin propósito de lucro– la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”⁵³

El Doctor Acosta Romero estableció:

“ [...] es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, la cual puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión”.⁵⁴

Fanny Pineda en el Diccionario Jurídico Mexicano escribió:

“SERVICIO PÚBLICO. I. Institución Jurídico-Administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público. [...]”⁵⁵

Nótese que la connotación de la Administración Pública Federal está enfocada en el marco de la relación laboral, lo cual ha sido identificado por los tratadistas del Derecho Administrativo como Función Pública, de la cual nos ocuparemos con posterioridad.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Tesis de Jurisprudencia con el rubro: “SERVICIO PÚBLICO”, visible en el Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Época, Pleno, Tomo XV, página 1251, determinó que por servicio público se entiende un servicio técnico prestado al público, de manera regular y

⁵³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 15ª ed., Porrúa, México, t. I, 1992, p. 102.

⁵⁴ Acosta Romero, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1992, p. 394.

⁵⁵ Pineda, Fanny, “Servicio Público” en Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit., t. IV, p. 2906.

continua, para la satisfacción del orden público.

3.7.1 Regulación normativa del Servicio Público.

La estructura y organización administrativa que constituye el Servicio Público se encuentra sistematizada por el Derecho Administrativo como un conjunto de “normas jurídicas de Derecho Público que regulan la estructura y organización del Poder Ejecutivo, así como las facultades y tareas que dicho Poder realiza bajo la forma de función administrativa”.⁵⁶

El jurisconsulto Teodosio Lares afirmó que el Derecho Administrativo es:

“[...] la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.⁵⁷

Ahora bien, por norma jurídica debemos entender, en palabras de la Doctora Gloria Moreno Navarro, a:

“[...] la conducta de dos entidades: el ciudadano, contra cuyo acto ilícito la medida coercitiva de la sanción está dirigida, y el órgano que va a aplicar la medida coercitiva al ilícito. La función de la norma jurídica consiste en ligar la sanción como consecuencia de ciertas condiciones, entre las cuales el acto ilícito juega un papel principal.”⁵⁸

El maestro Sánchez Bringas razonó que las normas jurídicas son:

“[...] hipótesis de conducta humana y de todo hecho o circunstancia relacionado con aquella. Esa hipótesis es un mandato, o sea, la expresión jurídica del poder político que siempre restringe las posibilidades de la conducta del hombre al

⁵⁶ Cfr. Acosta Romero, Miguel y López Betancourt, Eduardo, *Delitos Especiales*. Porrúa, México, 1989, p. 21.

⁵⁷ Lares, Teodosio, Op. cit., p. 2.

⁵⁸ Moreno Navarro, Gloria. *Teoría del Derecho*, McGraw-Hill, México, 1999, p. 65.

establecer prescripciones, declaraciones o manifestaciones relativas a su comportamiento.”⁵⁹

La norma jurídica suprema (hipótesis de conducta humana) en nuestro sistema jurídico es la Constitución, concebida por el maestro Jorge Carpizo como la norma de normas, la norma cúspide y superior de todo orden jurídico, la norma que establece el procedimiento de creación de todas las demás normas, las cuales le están subordinadas.

Así, Hans Kelsen consideró a la Constitución como la unidad de validez de todo un determinado orden jurídico.

Jellinek determinó que la Constitución comprende los principios jurídicos que crean a los órganos supremos del Estado, las formas de esa creación, sus relaciones recíprocas, su ámbito de competencia y la situación que cada uno de ellos guarda respecto del poder del Estado.

Por su parte, Burgoa Orihuela consideró que nuestra Constitución primeramente fue una Constitución política, y que en la actualidad ha asumido una tónica social, lo cual complica la emisión de un concepto, por lo que solamente emitió una idea de la misma, al establecer:

[...] es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales; y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.⁶⁰

El constitucionalista Jorge Carpizo realizó su estudio de forma más profunda al ocuparse de la realidad ontológica de la Norma Suprema,

⁵⁹ Sánchez Bringas, Op. cit., p. 132.

⁶⁰ Burgoa Orihuela, *Diccionario ...*, Op. cit., Locución: *Constitución, Concepto y especies*, p. 87.

contextualizándola en los términos siguientes:

[...] la Constitución real en un país de Constitución escrita no es ni la realidad, ni la hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica valorado y el folleto se interfieren [...] así, la Constitución de un país es un eterno duelo entre ser y deber ser, entre realidad y norma. La Constitución de un país es una perpetua adecuación entre un folleto y la vida [...] no es ni ser ni deber ser, sino es ser deber-ser.⁶¹

Recapitulando: el Servicio Público constituye el ejercicio del Poder Público a través de los órganos que conforman la Administración Pública, con el objeto de realizar los fines del Estado, mismos que se encuentran regulados en su competencia por normas de derecho público que emanan de la Norma Jurídica Suprema.

El artículo 49 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El artículo 80 de la propia constitución determina:

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

En alcance a dicho precepto el artículo 90 del propio Código Político en cita refiere:

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

⁶¹ Carpizo, Jorge, “Constitución y Revolución”, en *Estudios Constitucionales*, UNAM, México, 1980, pp. 52 y 53.

paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

La **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, reglamentaria del último numeral en cita, en sus artículos 1º, 2º y 3º, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, clasificándola de la siguiente manera:

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

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

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

Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado; II. Consejería Jurídica, y
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos.

Conforme a los preceptos antes transcritos, encontramos que la Administración Pública Federal se clasifica en Centralizada y descentralizada, encontrándose dentro de esta última la administración pública paraestatal.

Dichos órganos se encuentran clasificados desde el punto de vista central y paraestatal, de la siguiente manera:

- i. De administración activa: que realizan las operaciones y tareas propias del servicio público.
- ii. De administración contenciosa: que resuelven controversias con los particulares con motivo de la actividad administrativa. Dichos órganos a pesar de su naturaleza jurisdiccional pertenecen al llamado Poder Ejecutivo (tribunales administrativos, fiscales, laborales, de protección al consumidor).
- iii. De autoridad: que tienen facultades de decisión y ejecución: Sus resoluciones afectan a los particulares.
- iv. Auxiliares o de consulta: que apoyan a los de autoridad en la toma de decisiones.
- v. Generales: su ámbito de acción es todo el territorio.
- vi. Locales: su ámbito de acción es determinada parte del territorio.
- vii. Centrales: pertenecientes a la llamada administración directa o

centralizada.

- viii. Descentralizados: pertenecientes a la llamada administración indirecta o descentralizada.
- ix. Desconcentrados: aquellos que sin dejar de pertenecer a la jerarquía de la administración central, obtienen cierto grado de autonomía para ejercer funciones en cierta materia o en determinados lugares del territorio.⁶²

Son múltiples las disposiciones que conforman el régimen de regulación jurídica de la Administración pública en México; dentro de las cuales destacan la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** y la **Ley Federal de Entidades Paraestatales**, a través de las cuales se establece que corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Por lo tanto, si de conformidad con la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, el Presidente de la República tiene, entre otras facultades y obligaciones, la de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, dicho servidor público es una autoridad con imperium, por lo que se en autoridades, empero, ese poder también se despliega en los órganos legislativos y judiciales conforme a la división de poderes.

3.7.2. Concepto de Servidor Público.

En nuestro sistema Constitucional y en la tradición jurídica, se utilizó el término “Responsabilidad Oficial”, mismo que se suprimió con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

⁶² Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, UNAM, México, 1980, p. 92.

Antes de la reforma aludida, nuestro texto constitucional conservaba la fórmula establecida desde la Constitución del 57, en la cual existía una clara distinción entre los delitos en que incurrieran los empleados públicos en el desempeño y/o con motivo de su función pública, con aquellas conductas punitivas o de responsabilidad civil que cometieran como simples gobernados, lo cual quedó explícitamente explicado por Don León Guzmán mediante el ensayo “Cuestiones constitucionales. El sistema de dos Cámaras y sus consecuencias” que más adelante se transcribe.

En el ámbito del derecho comparado, la doctrina norteamericana también consideró la necesidad de hacer un distingo entre los delitos oficiales y la responsabilidad por infracciones políticas, según se desprende de El Federalista, (The Federalist) atribuido a Hamilton.⁶³

Actualmente, dentro de la propia Carta fundamental, se encuentran diversas denominaciones para referirse a los servidores públicos, como son: “funcionarios”, “empleados”, “trabajadores” y “servidores públicos”.

3.8. La Función Pública.

Los doctrinarios del Derecho Administrativo han ubicado a la función pública en el ámbito de regulación de la relación laboral entre el Estado y sus servidores.

El maestro Alfonso Nava Negrete apuntó en el Diccionario Jurídico Mexicano sobre la Función Pública que:

“Es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública,

⁶³ Cfr. *The Federalist*. Traducción de Gustavo R. Velasco, ensayos LXV y LXVI, México, 1974, p. 73.

servicio administrativo o servicio público. [...]»⁶⁴

Así, los servicios personales que se prestan a los poderes públicos constituyen el acto a través del cual se establece la relación jerárquica de derecho público entre el Estado y los particulares.

Por lo anterior, consideramos que la administración pública es una estructura orgánica del Estado, cuya actividad constituye la función pública.

La distinción entre la Función Pública y el Servicio Público puede resumirse de la forma siguiente:

- la Función Pública es ejercitable por los órganos estatales a través de actos de autoridad: unilaterales, imperativos y coercitivos, inherentes a la persona.
- el Servicio Público constituye el ejercicio del Poder Público a través de personas físicas sometidas a una relación jerárquica con la Administración Pública para realizar los fines del Estado.
- El servicio público puede concesionarse a los particulares, en tanto que la función pública no.

3.9. El Fuero Constitucional.

3.9.1. Concepto.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia establece:

“fuero. (Del lat. Fórum. Foro). ... || 5. Privilegio, prerrogativa o

⁶⁴ Nava Negrete, Alfonso, “Función Pública” en *Diccionario Jurídico ...*, Op. cit. t. II, p. 1498.

derecho moral que se reconoce a ciertas actividades, principios, virtudes, etc., por su propia naturaleza. ...”⁶⁵

En México el término “fuero” tiene diversas acepciones por razones históricas; ha sido sinónimo de privilegio concedido a la clase política, al clero y al ejército para llevar sus causas a tribunales especiales; generalmente se le percibe con la idea de arropamiento jurisdiccional.

De igual forma, en la tradición jurídica mexicana al “fuero” se le han dado diversas acepciones, por ejemplo:

- Puede referirse a las compilaciones o al conjunto general de leyes dictadas en una época determinada, y suele hablarse del Fuero Juxgo, del Fuero Real, del Fuero de Castilla, etc.
- Constituirse como los usos y costumbres inveterados que por ser constantes, han adquirido consagración dando origen al Derecho Consuetudinario;
- Situaciones de privilegio, por razón del rango y del linaje de las personas, como la exención de impuestos; el otorgamiento de gracias, mercedes o inmunidades transitorias o definitivas para la persona o bienes del beneficiario;
- Concebirse como el derecho que tienen determinadas personas por virtud de su categoría social, para llevar sus pleitos al conocimiento de tribunales ex profesamente creados para conocer de éste género de negocios;
- también se extiende a las “cartas-pueblas”, verdaderas concesiones otorgadas por el Señor, a cambio del reconocimiento del vasallaje y al pago de ciertos tributos, autorizando a los siervos para sembrar las tierras y aprovechar los frutos;

⁶⁵ Diccionario de la Lengua ... Op. cit., t. 5., p. 742.

- también pueden ser las concesiones gratuitas otorgadas por los Reyes a sus súbditos, para erigir ciudades o villas y organizar los municipios.”⁶⁶

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Jurisprudencia número P./J.37/96 con el rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE.”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, correspondiente al mes de Junio de 1996, página 388, determinó que el fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado como impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional.

3.9.2. Nociones históricas.

El origen de los fueros es tan remoto como el origen de las primeras civilizaciones en atención a que:

- * Los grandes movimientos sociales han tenido su génesis en la desigualdad y los orientadores de las multitudes se han preocupado por encontrarle una solución adecuada.
- * Moisés pensó en las vicisitudes de su pueblo cuando le entregaron las tablas de la Ley en las cimas del Monte Sinaí.
- * Preocupó a Sakia Muni al iniciar la reforma social del Brahamanismo.
- * Inspiró a Jesús cuando predicaba sus doctrinas en las calcinadas tierras de Judea.

⁶⁶ González Bustamante, Juan José, *Delitos de los Altos Funcionarios y Fuero Constitucional*, Ediciones Botas, México, 1946. p. 17.

González Bustamante consideró:

Los fueros han existido desde que el hombre, ser esencialmente gregario, concibió la idea de reunirse con sus semejantes y de dictarse normas de conducta para regular la vida en común: Esta autolimitación del grupo, creó el principio de la desigualdad e inició la era de los privilegios. En las organizaciones humanas primitivas, fue diferente el tratamiento impuesto para el jefe de la tribu o del 'clan'. El Patriarca es el Supremo Pontífice y el Jefe del Gobierno. Representa la fuerza y el mando." Es quien marca la línea de conducta a seguir y los demás le deben sumisión y respeto.[...] ⁶⁷

Por su parte, Emilio Rabasa, estableció:

El derecho como concepción existe, gracias a la fuerza que se impone y que amenaza; lo que le falta es el desenvolvimiento en el mismo y extensión dentro de la comunidad que son obra del tiempo y del crecimiento de las sociedades. El esclavo no tiene derechos respecto a su amo, pero el derecho del amo sobre él, produce una protección refleja en su favor respecto a los demás, lo que es ya una defensa de carácter jurídico y que será después el origen de su derecho personal y propio. ⁶⁸

Durante el Virreinato se crearon múltiples tribunales especiales que privilegiaban a determinados sectores, mismos que se agruparon en la Real Cédula, también conocida como "Ordenanzas de Intendentes", de la que ordenó su observancia Carlos III en el año de 1786, en la que se agruparon las diversas disposiciones que existían hasta ese momento, con la finalidad de hacer más accesible el conocimiento de los fueros y evitar la anarquía que prevalecía. Entre los múltiples fueros que reglamentaba la citada Real Cédula se encuentran los siguientes:

⁶⁷ Cfr. González Bustamante, Op cit., p. 15.

⁶⁸ Rabasa, Emilio, citado por Gonzalo Bustamante en *Delitos ...*, Op, cit., p. 16.

El fuero común o justicia real ordinaria: que conocían de negocios que no eran de la incumbencia del fuero privativo o de menor cuantía con derecho de apelación ante la audiencia. En la Nueva España existían dos audiencias: la de México y la de Guadalajara.

El Fuero de Indios: establecido por Real Cédula expedida en Valladolid el año de 1550, que se ocupaba de conocer de los litigios habidos entre los indígenas y los españoles.

El Fuero de Hacienda: que conocía de las cuestiones concernientes a la moneda, alcabalas y estancos, y en general de los impuestos, así como de la supervisión de todas las cuentas y gastos del presupuesto.

El Fuero Monástico: creado para conocer de los asuntos civiles y criminales entre los eclesiásticos seculares y regulares [...]

El Fuero de la Bula de la Santa Cruzada: que se ocupaba de la recaudación de rentas o donativos destinados al objeto para el que fue creado.

El Fuero de Diezmos: encomendado a un juez eclesiástico, llamado “hacedor”, que intervenía con el carácter de subdelegado del monarca y se ocupaba de recolectar las cantidades de dinero que se entregaban a la iglesia.

El Fuero Mercantil: reglamentado por las Ordenanzas de Bilbao, y que estaba constituido por tribunales de comercio, independientes de los tribunales ordinarios, compuesto de un prior y de cónsules elegidos por los ministros comerciantes en primera

instancia, y de un oidor en la apelación.

El Fuero de Minería: que al igual que el Fuero Mercantil no era sino un privilegio reconocido a los mineros para que sus negocios quedasen sujetos a una jurisdicción especial, autorizándolos para designar a sus propio jueces.

El Fuero de Bienes Mostrencos: Vacantes o Intestados, creado por Carlos V por Real Cédula de 11 de abril de 1550 y confirmado después por las Leyes de Recopilación, que conocía de todo lo relacionado con bienes mostrencos, intestados y bienes ausentes.

El Fuero de la Acordada o Tribunal del mismo nombre: establecido en México a principios del Siglo XVIII para conocer de delitos contra la propiedad y contra las personas, escándalos públicos, bebidas prohibidas y salteamiento.

El Fuero de la Santa Hermandad: creado con idénticas finalidades que el anterior y que fue necesario establecer para perseguir a los malhechores en los caminos.

El Fuero de la Santa Inquisición: creado en la Nueva España al establecerse el Tribunal del Santo Oficio y que, como el Fuero Monacal, obró con absoluta independencia de los demás poderes, inclusive del mismo virrey. Se ocupaba de mantener el imperio de la fe y de perseguir a los ateos, judaizantes, herejes y relapsos, etc.

El Tribunal de Corte y Consejo de Indias: que intervenía en cuestiones de carácter privilegiado, y en aquellos casos en que se afectaban los intereses de los huérfanos, viudas, ancianos y

corporaciones de cierto linaje; mayorazgos y encomiendas de cuantía.”

El Fuero de Guerra: que se subdividía en fuero de ingenieros, de artillería y de marina, cuya característica es la de mantener la exclusividad en todo lo relacionado con las funciones militares e impedir que la Justicia Común extendiese su acción a personas pertenecientes al Ejército.

Además de los fueros enumerados, existían también los fueros del Protomedicato, de matrículas de San Blas, del Estado y Marquesado del Valle de Oaxaca, de Gallos, de Pelota, de Conservadores de Mayorazgos, los treinta y un fuero de la Real Ordenanza, del Tribunal de la Acordada, etc.⁶⁹

En la época de independencia y durante los años siguientes a su consumación los fueros desaparecieron paulatinamente, quedando únicamente los fueros del clero, de la milicia y el fuero constitucional.

La Constitución de Cádiz conservó el fuero de los Senadores y Diputados y el Fuero de los Cuerpos de Casa Real como solía llamarse a los cuerpos militares encargados de la custodia de la persona del Rey. Sus miembros eran juzgados por un tribunal especial como arreglo o procedimientos de carácter privativo y con derecho a apelación ante el Tribunal supremo de Guerra y Marina.

En cuanto al fuero para Diputados y Senadores, se estableció la inviolabilidad de sus personas por las opiniones expresadas en el desempeño de sus funciones y en cuanto a los procedimientos criminales que contra ellos se intentasen, sólo podían ser juzgados por el Tribunal de

⁶⁹ Cfr. González Bustamanta, Op. cit., pp. 23-27.

Cortes y durante las sesiones de una mes después de concluidas, no podían ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas.

La Constitución Hispana de 18 de junio de 1837, conservó la disposición de sus antecesora por lo que se refiere a la libre expresión de las ideas de los diputados, pero dispuesto que cualquiera que fuera el delito cometido, no podían ser arrestados ni procesados durante las sesiones, sin permiso de la cámara respectiva, a no ser que hubiesen sido sorprendidos in flagranti delito, pero aún en este caso, debía darse cuenta inmediata a la Cámara.

3.9.3. La abolición de fueros en la Constitución de 1857.

La Ley Juárez constituye el antecedente fundamental de la abolición de los fueros en nuestros textos fundamentales, pugnado por Benito Juárez originalmente en el Estado de Oaxaca cuando fue Gobernador.

Los principios de la Ley Juárez se retomaron por el Constituyente de 1857, en cuya constitución se determinó con abierta decisión la abolición de todo tipo de fueros de los que tradicional e históricamente gozaban muchos sectores.

3.10. Servidores públicos que gozan de fuero.

A la luz de nuestro texto constitucional, existen diversas categorías de servidores públicos que gozan de fuero constitucional con un tratamiento distinto, destacando los siguientes:

- Diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a

la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.
- El Presidente de la República.

3.11. Clasificación de responsabilidades.

En términos de lo dispuesto por los artículos comprendidos del 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes que consideramos son las siguientes:

- A).- Responsabilidad Política. Aplicable para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- B).- Responsabilidad Penal. Se aplica para los servidores públicos que hayan perpetrado algún delito y cuando cuentan con fuero debe efectuarse previamente la Declaración de Procedencia por parte del Congreso Federal o Estatal, según corresponda.
- C).- Responsabilidad Administrativa. Se impone para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y

D).- Responsabilidad Civil. Surge cuando el Estado repite contra el servidor público derivado de un procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado conforme a lo previsto por el Segundo Párrafo del Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.11.1. Responsabilidad Política.

Han sido múltiples las definiciones que la doctrina ha emitido para conceptualizar el término “Juicio Político” debido a que ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en algún otro ordenamiento se encuentra una definición legal, únicamente en el artículo 108 de la carta fundamental se enumeran servidores públicos que pueden ser sujetos de dicho procedimiento.

Sobre el término “Juicio Político” nuestro marco constitucional y legal vigente únicamente determina:

- i) qué servidores públicos son sujetos del mismo;
- ii) las causales y excepciones de procedencia;
- iii) las sanciones; y
- iv) el procedimiento que debe seguirse.

A efecto de desentrañar la naturaleza de la figura que nos ocupa, es preciso recurrir a las fuentes gramaticales y a la doctrina, así como a conceptos asociados para llegar a la exégesis del término “Juicio Político”.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia establece que el término Juicio proviene del latín *iudicium*, que significa facultad del alma, por la que el hombre puede distinguir el bien del mal y lo verdadero de lo falso.

Asimismo encuentra su acepción como término contencioso, que es el que se sigue ante el juez sobre derechos o cosas que varias partes contrarias litigan entre sí.⁷⁰

El juicio como proceso reviste una serie de actos concatenados entre sí, es una función jurisdiccional, que encuentra a su vez dos vertientes en el campo del derecho procesal: en sentido amplio y en sentido restringido.

En sentido restringido se ha considerado como la resolución o sentencia del juez.

En sentido amplio ha sido la acepción más común dentro de la legislación y doctrina mexicana que, en palabras del maestro Ovalle Favela:

“JUICIO. [...]. II. [...] En sentido amplio, se le utiliza como sinónimo de *proceso* y, más específicamente, como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un proceso.”⁷¹

La connotación de “Política” proviene del latín *Polítice*, y éste del griego *Politiké*, término figurado de –Kós, político. Que significa: Arte de gobernar que comprende la organización y administración de un país en sus interiores y exteriores.”⁷²

Todo lo concerniente a la actividad política, tanto en los sujetos, como en las leyes e instituciones gubernativas.

De la conjugación gramatical y jurídica de los términos “Juicio” y “Político” concluimos que el “Juicio Político” es: el procedimiento que se instaura ante un órgano político para separar, cesar e inhabilitar de la función pública a un

⁷⁰ Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., Tomo 6, p. 899.

⁷¹ Favela, Ovalle, en Diccionario Jurídico ..., Op. cit., t. III., p. 1848.

⁷² Lexipedia.. *Encyclopaedia Britannica* de México, EUA, 1989, t. II, p. 915.

servidor público de alta jerarquía o investidura por actos de naturaleza estrictamente política.

El profesor José de Jesús Orozco Henríquez considera:

El juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político –como necesariamente es el Congreso– ... función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.⁷³

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela estableció:

“Por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable.”⁷⁴

El maestro Enrique Sánchez Bringas concibió al “juicio político como una “institución” identificada como el procedimiento constitucional a través del cual un órgano –legislativo, judicial o de composición mixta- conoce y resuelve sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de elevado nivel.”⁷⁵

Rafael Bielsa estipuló que es:

“[...] el procedimiento dirigido a la renovación del mandato, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generadores de su responsabilidad jurídica.”⁷⁶

⁷³ Orozco Henríquez, José de Jesús, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, UNAM-Porrúa, México, 1995, Tomo II, p. 1104.

⁷⁴ Burgoa Orihuela, *Diccionario ...*, Op. cit., p. 562.

⁷⁵ Sánchez Bringas, Op. cit., p. 700.

⁷⁶ Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, 3ª ed. Palma, Argentina, 1959, p. 596.

El maestro Manuel González Oropeza, conceptualizó al juicio político como:

“Término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. El juicio político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.”⁷⁷

Para Monserrit Ortiz “La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses público fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurren en violaciones a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de recursos federales”⁷⁸

3.11.1.1. Servidores Públicos susceptibles de juicio político.

El artículo 110 de la Carta Fundamental enumera los servidores públicos sujetos de responsabilidad que gozan de inmunidad, al establecer:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de

⁷⁷ González Oropeza, Manuel, en Diccionario Jurídico ..., Op. cit., t. III, p. 1867.

⁷⁸ Monserrit Ortiz, Op. cit., p. 78.

participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

3.11.1.2. Causas de responsabilidad política.

Las causales de responsabilidad política se encuentran enumeradas en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual es del tenor siguiente:

ARTICULO 7o.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

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

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

3.11.1.3. Procedimiento para instaurar un juicio político.

La forma de instauración de un Juicio Político se conforma de una serie de fases para su debido desahogo, que a saber son:

- i) Denuncia.
- ii) Integración de un jurado que se conforma con la Cámara de Diputados como órgano de acusación, y con la Cámara de Senadores como jurado de sentencia;
- iii) Garantía de audiencia al acusado (cuenta con un término para ofrecer pruebas y defensas); y
- iv) Concluye con una declaratoria que, en estricto sentido, constituye una resolución o sentencia, es, en conjunto, un

juicio o proceso.

- v) El artículo 74 fracción V, establece la facultad de la Cámara de Diputados para intervenir en las acusaciones que se entablen contra funcionarios públicos, parlamentarios y judiciales que gocen de inmunidad; y
- vi) El artículo 76 fracción VII, determina que será la Cámara de Senadores la que se erigirá en Jurado de Sentencia.

Una vez que el servidor público es separado de su cargo (desafuero), y ante el evento de que en el ejercicio del poder público hubiera incurrido en alguna o diversas responsabilidades de naturaleza administrativa, penal o civil, podrá ser juzgado por los tribunales comunes, de manera separada o concurrente.

3.11.1.4. Elementos.

De lo expuesto, válidamente puntualizamos que el Juicio Político comprende los siguientes elementos:

- i) **Un sujeto activo:** Persona física que presta un servicio público enumerado en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ii) **Un sujeto pasivo:** La Administración Pública, el Poder Judicial Federal o el Poder Legislativo, en sus distintos ramos: centralizada, desconcentrada, paraestatal, de administración de justicia o de órganos de elección popular.
- iii) **Una relación jerárquica:** Entre el sujeto activo subordinado a un sujeto pasivo a través de un nombramiento que puede ser expreso o de constancia de mayoría electoral en los casos de cargos de elección popular.
- iv) **Un objeto:** La regulación de la disciplina en el ejercicio de la

función pública y de elección popular.

- v) **Un acto u omisión:** Una conducta positiva o negativa.
- vi) **Una sanción:** Amonestación, suspensión, cese e inhabilitación para ocupar un cargo público, en forma indistinta o conjunta.
- vii) **Un Órgano político-jurisdiccional:** El Congreso de la Unión o las legislaturas estatales.

En razón de las características de los sujetos del juicio político, nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales.

Delgadillo Gutiérrez establece que:

“Tratándose de funcionarios locales la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que ningún ordenamiento se establece en que consiste la gravedad de la violación.”⁷⁹

3.11.1.5. Sanciones.

Las sanciones que pueden ser impuestas consisten en destitución e inhabilitación hasta por veinte años, según lo disponen el tercer párrafo del artículo 110 constitucional al señalar:

ART. 110.- ...

“...”

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

⁷⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis H., *El Sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1999, p. 34.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

3.11.1.6. Responsabilidad presidencial.

Un punto de controversia lo constituye el hecho de que en los términos gramaticales de los artículos 108 y 110 constitucionales el Titular del Ejecutivo Federal carece de responsabilidad política, en virtud de que, si bien es cierto que el primer párrafo del artículo 108 reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, dentro de los que debe incluirse al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que el primer párrafo del artículo 110 lo excluye como sujeto de Juicio Político.

Con base en el segundo párrafo del artículo 108 constitucional y en el cuarto párrafo del artículo 111, ambos de la Constitución Federal, el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de lo cual, “la Cámara de Senadores resolverá conforma a la legislación penal aplicable.”

Consecuentemente, las conductas infractoras que dan lugar a las responsabilidades políticas de los funcionarios públicos por violación a los intereses públicos fundamentales y su buen despacho no atañen al Titular del Ejecutivo Federal en tanto no se consideren como traición a la patria y delitos graves del orden común que puedan tipificarse como conductas ilícitas graves, durante el tiempo que dure su encargo.

Monserriit Ortíz ha considerado:

Si el Presidente de la República carece de responsabilidad política y de responsabilidad administrativa, aún siendo el primer político y el primer mandatario del país, su eventual conducta infractora debe tipificarse necesariamente en los delitos graves del orden común contemplados en la legislación penal y someter la denuncia penal a la Cámara de Senadores para que declaren su procedencia y así estar en posibilidad legal de exigir cuentas de su actuación.⁸⁰

Existe un alto contenido político en las causas que pudieran dar origen al juicio de esta naturaleza, ya que a excepción de aquellas que pueden ser comprobadas mediante revisiones o auditorias oficiales, las demás se caracterizan por su vaguedad y su determinación depende de los criterios que apliquen los miembros de las cámaras del Congreso de la Unión al conocer de conductas que puedan implicar una responsabilidad política.

3.11.1.7. El Juicio Político como ficción jurídica.

En la realidad el Juicio Político en México solamente ha constituido una quimera y arma política mediática para contener los intereses de los oponentes a los grupos de poder. Su aplicación material y práctica ha sido prácticamente inaplicable para los efectos que planteó el constituyente y propiamente se ha utilizado con fines de impacto social sin efecto real alguno.

3.11.1.8. Prolegómenos sobre la concepción del juicio político en México.

A efecto de tener una amplia comprensión sobre cualquier concepto que se aporte del “Juicio Político”, resulta imprescindible plasmar el pensamiento que orientó al constituyente del 57, de quien irónicamente se considera el “autor” del procedimiento de responsabilidad política en la Constitución de 1857: Don León Guzmán (1821-1884).

⁸⁰ Monserrit Ortiz, Op. cit., pp. 83 y 84.

Lo anterior, en virtud de que la Comisión de Estilo, encargada de revisar los aspectos gramaticales y de estilo del texto constitucional aprobado por la Asamblea de 1857, se integró con Melchor Ocampo, Joaquín Ruiz y el señor Guzmán; el primero presentó su renuncia sin que le fuera aceptada, sin embargo se retiró del Congreso, y el segundo nunca se presentó,⁸¹ quedando como único integrante Don León Guzmán, quien fue comparado por Juan Mateos como un Don Quijote por el amor profundo que sentía por la Constitución del 57, decía: era su Dulcinea.

El maestro Justo Sierra afirmó que mucho había de cierto en tan irreverente símil quijotesco, haciendo patente ese comparativo con singulares enunciados, como son:

Don León Guzmán llevó al Ministerio lo que Juárez le pedía con absoluta buena fe: un amor intransigente por la constitución de 57 y fe en la Reforma. Y era efectivamente un poco quijotesco ese amor; aquel enjuto, aquel amojamado ministro, amaba y creía en la Constitución como en Dulcinea. Con razón: tomando ejemplo del último caballero andante, su amada era su obra.⁸²

Don León Guzmán encargado de revisar el texto constitucional, lo ordenó y aclaró a su modo, él sólo, porque a él sólo quedó reducida una comisión nombrada con ese objeto, ¡y la minuta de la constitución actual fue aprobada de prisa por un Congreso expirante! Ese es nuestro texto constitucional obra de Guzmán. Su Dulcinea era, pues, su hija; y, por cierto, que había llegado a convencerse de que era una especie de libro sagrado el de la Ley fundamental.⁸³

Como “redactor” final el señor Guzmán modificó diversos artículos del texto aprobado por la Asamblea constituyente, lo cual reconoció él mismo más adelante (1879).

⁸¹ Cfr. “Cuestiones Constitucionales. El sistema de dos Cámaras y sus consecuencias” de León Guzmán, en *Anuario Jurídico Mexicano* VII-1980, Sección ‘Clásicos del Derecho’, UNAM, México, 1980, pp. 551-635.

⁸² Sierra, Justo, *Juárez, su obra y su tiempo*, Obras completas, 2ª ed., anotada por Arturo Arnáiz y Freg, UNAM, México, 1977, t. XIII, pp. 272-273.

⁸³ *Ibídem*, p. 278.

El espíritu que tuvo el constituyente de 1857 para implementar el “Juicio Político” en la Carta Magna lo difundió el señor Guzmán mediante un ensayo que publicó en el año de 1870, intitulado “CUESTIONES CONSTITUCIONALES. EL SISTEMA DE DOS CÁMARAS Y SUS CONSECUENCIAS”.

Este ensayo salió a la luz pública cuando se discutían en el Congreso diversas reformas constitucionales tendientes, principalmente, a restaurar la Cámara de Senadores; pugnadas por Benito Juárez mediante la Ley de Convocatoria del 14 de agosto de 1867 (considerada como el error juarista), misma que León Guzmán se negó a publicar en el Estado de Guanajuato, en su carácter de Gobernador provisional, argumentando que el procedimiento para reformar la Constitución estaba contenido en ella misma; lo cual propició que Juárez lo depusiera de su cargo.

El objetivo que tuvo Don León Guzmán al emitir el ensayo en comento, según el propio autor, fue:

- I. dar una explicación sobre el por qué él sostuvo el unicamarismo en la Constitución del 57;
- II. señalar su postura respecto al bicamarismo y
- III. hacer públicas sus propuestas de reformas constitucionales que en esa época se discutían en el Congreso.

El párrafo V de la Sección Tercera del precitado ensayo, subtulado “El procedimiento político”, lo destinó el Señor Guzmán a exponer los motivos y figuras jurídicas con apoyo en las cuales el Constituyente del 57 (o mejor dicho él mismo) estableció el sistema de corrección de faltas de los funcionarios con la denominación “Juicio Político”, y al mismo tiempo proponer las reformas que consideraba pertinentes en ese procedimiento

para el caso de que se aprobase el bicamarismo en el Poder Legislativo. (reformas constitucionales del 13 de noviembre de 1874).

Este Ensayo lo considero de importancia porque refleja el espíritu real en que descansa nuestro actual sistema de responsabilidad en materia política, motivo por el cual, por su importancia, trascendencia y precisión en cuanto a la figura del “Juicio Político” implementado en México se transcribe a continuación en su parte relativa:

EL PROCEDIMIENTO POLÍTICO.

La comisión que formó el proyecto de Constitución, al ocuparse del modo de corregir las faltas de los funcionarios públicos, quiso adoptar la institución del Impeachment, que los americanos á (sic) su vez habían tomado de la legislación inglesa.

Sabido es que Inglaterra tiene establecido, y viene practicando desde muy remotos tiempos, un modo especial de juzgar á los funcionarios públicos; y que semejante institución ha sido un resorte poderosísimo, para el doble efecto de contener los abusos y estimular las virtudes de esos funcionarios. Sabido es también que los Estados-Unidos adoptaron la misma institución, aspirando á iguales resultados, y que de hecho los han obtenido.

Sin embargo, entre el impeachment inglés y el americano, hay una diferencia muy sustancial, que es preciso consignar. El impeachment inglés es un verdadero juicio en que se aplica al funcionario culpable la pena del delito cometido: el americano es un procedimiento estrictamente político, que tiene por exclusivo objeto la remoción y la descalificación del funcionario; el cual, por lo relativo al delito, queda sujeto á la jurisdicción común, única que puede imponer la pena correspondiente. En Inglaterra el derecho de procesar á un funcionario compete á la cámara de los comunes; y la de los lores tiene la facultad de imponer toda clase de penas, por supuesto con arreglo á las leyes: en los Estados-Unidos la cámara de representantes formula los capítulos de acusación y el senado pronuncia sobre ellos. En Inglaterra, después del fallo de la cámara alta, no queda por hacer más que ejecutar la pena: en los Estados-Unidos la declaración del senado en contra del acusado, solo produce el efecto de separarlo y destituirlo; quedando á los tribunales del orden común (sic) la misión de castigar su delito.

En el proyecto de Constitución se quiso, como he dicho, adoptar el sistema americano; pero fué preciso retroceder ante dos dificultades invencibles. Fué la primera: que el impeachment americano supone como condición precisa la existencia de dos cámaras; y aunque se intentó llenar la falta de una, mediante combinaciones ingeniosas, se vió claro que estas no darían resultados satisfactorios, ni en punto á respetabilidad de la institución, ni en punto á garantías para los acusados. La segunda razón fué: que una considerable mayoría de diputados estaba firmemente adherida á las doctrinas españolas, las cuales no conociendo el procedimiento estrictamente político, no sabían ver las faltas de los funcionarios públicos, sino como delitos que debían ser castigados conforme á las leyes, es decir, como meras responsabilidades.

Fué preciso adoptar otro sistema, en que se hizo, por decirlo así, una amalgama de las legislaciones inglesa, francesa y española. Se estableció diferencia entre delitos oficiales y delitos comunes: de unos y otros conoce la cámara como jurado de acusación: pero con la importante diferencia de que, en los primeros pronuncia sobre la culpabilidad del acusado [Actualmente es la Cámara de Diputados y no se pronuncia sobre su culpabilidad, sólo declara si ha lugar a proceder (declaratoria de procedencia)], mientras que en los segundos se ciñe á declarar que pueden proceder en su contra los tribunales. No hubo necesidad de establecer jurado de sentencia para los delitos comunes; porque el conocimiento en todo, inclusa (sic) la sustanciación, corresponde á los tribunales. Para los delitos oficiales es jurado de sentencia la Suprema Corte de Justicia [Ahora corresponde a la Cámara de Senadores], la cual en tribunal pleno debe imponer al culpable la pena designada por la ley [La Cámara de Senadores no impone penas, sólo destituye e inhabilita]. Tal es el sistema sancionado por la constitución de 1857. En su ejecución ha tropezado con la falta de la ley penal. Se han pronunciado algunas sentencias, ejerciendo el jurado el arbitrio judicial; pero esto es una infracción de la Constitución, que exige la aplicación de pena designada por la ley.

La comisión de puntos constitucionales propone ahora una reforma, contraída a que la cámara federal asuma las funciones que están encomendadas á la suprema corte de justicia. Es oportuno examinar esta materia á la luz de los principios y tal es el objeto de que me paso á ocupar.

Si se tratara de un procedimiento exactamente político, yo no tendría inconveniente en que se encomendase a ambas cámaras; siendo una jurado de sustanciación y la otra de resolución. No

adopto en cuanto á detalles el sistema americano: pero aceptando el principio fundamental, daría á la cámara popular la facultad de instruir el proceso y proponer la destitución é inhabilitación del acusado, y atribuiría á la federal el derecho de acordarlas. La declaración no produciría mas efecto que esa destitución y esa inhabilitación; pero impondría a la justicia ordinaria la obligación de proceder de oficio (menos en el caso de ofensa privada) al encausamiento y castigo del culpable.

He dicho que aceptaría este sistema para un procedimiento estrictamente político, lo cual quiere decir tanto, como que separaría este del juicio criminal. He aquí mis fundamentos.

En las faltas de los funcionarios públicos hay que considerar separadamente dos distintos males: primero, el trastorno de la administración pública y la violación de los deberes oficiales: segundo, la ofensa á la sociedad en general, ó en términos jurídicos, el delito en sí mismo. Para lo primero debe usarse el procedimiento político: para lo segundo el enjuiciamiento criminal. El primero no es propiamente judicial, porque no envuelve ejercicio de jurisdicción: es una atribución anómala, que yo llamaría de policía política, y que sin duda tiene grande importancia por el orden público. El segundo entraña jurisdicción en su acepción propia y legítima, y por lo mismo entra exactamente en la esfera del poder judicial. Por esto creo que el procedimiento estrictamente político puede y debe ser atribuido á las cámaras; pero ponerlas a juzgar la causa criminal es, á mis ojos, tanto como infringir el principio de división de poderes.

Y no solo hay que considerar la infracción del principio, sino además sus malas y funestas consecuencias. Es condición indispensable del recurso político que sea muy espedito (sic) y de fácil ejecución: por el contrario la acción criminal debe ser seguida con arreglo á las formas y trámites legales; porque aquellas y estos constituyen la garantía, tanto de la sociedad como de los acusados. Por consiguiente, unir ambos procedimientos, es alterar la naturaleza y frustrar el objeto del primero; y es á la vez desvirtuar al segundo y acaso pervertir su marcha. Se desnaturaliza el primero, porque se le sujeta á las reglas comunes de los juicios, cuando no debe ser más que una apreciación política meramente prudencial, si bien fundada en consideraciones de justicia; y se frustra su objeto, porque el principal es la oportunidad, que de seguro se pierde por las demoras y dilaciones que son indispensables en el enjuiciamiento común. Se desvirtúa el segundo; porque la sola idea de ver un delito bajo su aspecto político excluye (sic) la calma é impassibilidad con que debe procederse á su averiguación y castigo; y se pervierte su marcha,

porque la actividad y energía con que es preciso obrar en política, dan al proceso cierta precipitación, que no se aviene con el reposo y tranquilidad de ánimo que debe caracterizar á los jueces.

De esta transcripción se advierte con claridad la teleología del Juicio Político en México.

3.11.2. Responsabilidad Penal.

Para fincar este tipo de responsabilidad se requiere que el Congreso emita una “Declaratoria de Procedencia” para que a los servidores públicos que gocen de fuero constitucional les sea retirada esa inmunidad.

El procedimiento para la emisión de esta declaratoria se rige por lo previsto en los artículos 111 y 112 constitucional, que literalmente establecen:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones

propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

El Código Penal Federal tipifica en los Título Décimo y Décimo Primero, denominados “Delitos cometidos por Servidores Públicos” y “Delitos contra la Administración de justicia”, respectivamente, diversas conductas ilícitas por las que pueden ser castigados los servidores públicos.

3.11.2.1. Declaración de Procedencia o desafuero.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció mediante la jurisprudencia número **P./J. 38/96** la diferencia que existe entre la responsabilidad política y penal, que a literalidad señala:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 38/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

Época: Novena Época, Registro: 200103, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: P./J. 38/96, Página: 387.

3.11.2.1.1. Procedimiento.

Conforme a la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las sanciones penales están sujetas a la emisión de una declaratoria de procedencia por parte de Congreso Federal o de los Congresos estatales, según corresponda.

3.11.2.1.2. Procedimiento conforme al nuevo sistema penal adversarial y oral.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando la implementación de un nuevo sistema de justicia penal acusatorio dentro de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 y 115; reforma constitucional conforme a la cual podemos observar que todo proceso penal acusatorio deberá contener:

- a. Fase de Investigación (administrativa, judicial).
- b. Fase Intermedia.
- c. Fase de Juicio.
- d. Fase de Ejecución.

El nuevo sistema penal acusatorio contraviene el sistema de responsabilidades de los Servidores Público en lo tocante a la responsabilidad penal porque con base en el sistema vigente se puede iniciar una investigación a cualquier servidor público que cuente con fuero constitucional y concluida ésta se podrá solicitar la declaración de procedencia para proceder en su contra.

En cambio, con el nuevo sistema oral no será permisible iniciar la investigación sin conocimiento del imputado en los casos de la declaración de procedencia, toda vez que conforme a las fases de investigación, desde que se inicia ésta se tiene que notificar al inculpado para que se haga sabedor de la acusación e iniciación del procedimiento, lo cual no es permisible conforme al fuero constitucional que actualmente se prevé en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.11.3. Responsabilidad Administrativa.

Los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero, de nuestra carta fundamental conforman el marco constitucional del régimen de responsabilidades administrativas.

El régimen legal lo comprende la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, según se desprende de su artículo 1º que establece:

ARTICULO 1o. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y

[...]

El constituyente al contemplar el régimen de responsabilidades tuvo como objetivo salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del Servicio Público.

3.11.3.1. Causales de sanción.

El artículo 47 de la Ley de Responsabilidades en cita establece veinticuatro causas de responsabilidad administrativa, dejando abierta la determinación que contengan “las leyes”, bajo la premisa de que todo servidor público tendrá la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Constituyen meros correctivos en el desempeño del Servicio Público, cuyas sanciones pueden consistir, por disposición del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en:

- Apercibimiento privado o público;
- Amonestación privada o pública;
- Suspensión;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica; y
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Los elementos que deben ponderarse para la imposición de estas sanciones se encuentran contenidos en el artículo 54 de la propia Ley de Responsabilidades que nos ocupa, el cual establece:

ARTICULO 54. Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La antigüedad del servicio;
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y,
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

3.11.3.2. Aplicación de sanciones.

El artículo 3º de la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** establece a qué instituciones y órganos políticos corresponde su aplicación al establecer:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I Bis.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV.- El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;
- V.- (Derogada por el artículo Octavo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, por el que se creó la LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.)
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

3.11.3.2.1. La inhabilitación.

En los foros jurídicos relativos a la defensa de los servidores públicos cuando han sido sancionados a promover demandas de garantías por considerar que en materia de responsabilidades solamente se les podrá imponer una sanción bajo el argumento de que constitucionalmente la imposición de sanciones corresponde a la autoridad judicial y no así a las autoridades administrativas.

Lo anterior, ha sido resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, integrante de la Novena Época, mediante la tesis de Jurisprudencia P.LXI/96, que es del tenor siguiente:

INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y COMO PENA. La inhabilitación, entendida como la sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos, puede ser configurada como una sanción penal, cuando su imposición derive de la comisión de un delito en términos del artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, o como una sanción administrativa para el servidor público que ha faltado a los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto sólo restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Abril de 1996, Tesis: P. LXI/96, página 93.

3.11.4. Responsabilidad Civil.

A partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del catorce de junio de dos mil dos se estableció el Régimen de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y ley Reglamentaria se publicó en el citado órgano de difusión oficial el 31 de diciembre de 2004; con base en ello la responsabilidad civil de los servidores públicos quedó sujeta a que cuando el Estado asuma una obligación extracontractual derivada de la actividad irregular, objetiva y directa con motivo de la prestación u omisión de un servicio público por parte de los Entes públicos Federales en el cumplimiento de sus deberes, el Estado podrá repetir en contra del servidor público que haya ocasionado la afectación respectiva.

Así es, el Capítulo V de la invocada Ley, denominado “Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos” que comprende los artículos 31 al 35, establece la posibilidad de que el Estado les reclame el pago que haya cubierto como indemnización, ello con independencia de instaurarles el procedimiento disciplinario conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Con base en lo anterior, quedó superado el sistema de responsabilidad solidaria del Estado que estaba previsto en el artículo 1927 del Código Civil Federal.

3.12. Concurrencia de sanciones.

El artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos lo siguiente:

ARTICULO 4º.-Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

De los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la intención del Constituyente de regular las funciones de vigilancia de todos los servidores públicos a fin de garantizar la transparencia en el ejercicio de la función pública, así como instrumentar la necesidad de fincar responsabilidades cuando esa función se ejerza en forma indebida, por lo que pueden concurrir diversas sanciones.

3.13. Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación.

La aplicación de sanciones a los Servidores Públicos pertenecientes al Poder Judicial de la Federación quedó a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, misma que ha emitido para tal efecto el Acuerdo general numero 14/1996, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en el que se determina que será la comisión de disciplina el órgano encargado de resolver

las quejas administrativas a que se refiere el artículo 133, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; acuerdo en mención que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1996.

En nuestro sentir, el Consejo de la Judicatura Federal se erige con facultades de imperio porque realiza los trámites administrativos, nombramientos y al mismo tiempo investiga las faltas en que incurren los miembros del Poder Judicial de la Federación.

“Todas las instituciones son ineficaces cuando el carácter nacional pierde su temple”.

José Vasconcelos

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS SOCIOLÓGICO RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO CRITERIO DE EVALUACIÓN DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA.

Introducción capitular.

Con base en un método jurídico se formulará un enfoque sociológico, político y jurídico con referencia a la legitimidad democrática desde la perspectiva de la teoría del derecho y de la filosofía política, asumiendo que mediante el pluralismo político y la aplicación de un Sistema Anticorrupción y un eficiente régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos se podrá incorporar un mecanismo eficaz para hacer exigible el cumplimiento, respeto y protección de los derechos humanos como medio para limitar al poder público y, con base en ello, reivindicar la credibilidad social en las instituciones públicas.

El sistema legal de responsabilidades de los servidores públicos vigente no responde a la necesidades que demanda la sociedad mexicana, tan es así que en la Exposición de Motivos de la iniciativa que dio lugar al Sistema Nacional Anticorrupción se establece:

“Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), elaborado anualmente por [...] Transparencia Internacional, México se ubica en la posición 106 del índice de 177 países, con una calificación de 3.0 en una escala donde 0 es la mayor y 10 la menor percepción de corrupción.

Con esos datos reflejan que no existen eficientes métodos de fiscalización en

México, tampoco de rendición de cuentas, ni de transparencia en el ejercicio del gasto público, mucho menos una efectiva administración y procuración de justicia, entre otras múltiples acciones corruptas.

Efectivamente, hoy más que nunca la sociedad se siente ultrajada y burlada cada vez que se ve sometida a participar en actos de corrupción para la “pronta” realización o liberación de sus trámites; de recibir maltrato en el otorgamiento de sus servicios médicos; de estar sometido a la omnipotencia del ministerio público; de admitir la subcontratación para que los patronos eludan responsabilidades laborales y fiscales; de tener conocimiento constante sobre gobernantes, políticos y líderes que se han enriquecido en forma desmedida al amparo de la influencia y del poder que ostentan; de advertir que grandes empresas y banqueros no tienen límites en el cobro de comisiones pese al mal servicio que prestan, todo lo cual entre un sinnúmero de actos turbios que se realizan con la connivencia, encubrimiento y protección del aparato estatal.

De igual forma, resulta perceptible que no existen sanciones ejemplares para los servidores públicos de mandos superiores y, en todo caso, cuando se les llega a sancionar es amplio el margen de posibilidades de que saldrán exonerados ante las deficientes resoluciones sancionadoras y de las inconcebibles e inauditas interpretaciones jurídicas que se realizan en el sistema judicial.

Todo lo anterior, alcanza a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de todos los niveles de gobierno, lo que constituye el detonador de toda clase de corrupción en México.

4.1. Democracia.

Son considerables los estudios doctrinarios que abordan el tema de la democracia, entendida ésta como autodeterminación normativa del Estado, empero, aquí abordaremos un enfoque que se hace consistir en lo siguiente: La imperatividad del neoliberalismo y la globalización han generado que la hegemonía del poder económico forje la pérdida del sistema democrático, perpetrando gran concentración de poder político y económico sin límites jurídicos, propiciando con ello graves desigualdades sociales.

El predominio de los grandes grupos económicos ha fomentado que los principios de legalidad, publicidad y control de las actividades estatales queden en segundo plano, dándose pauta a una abierta corrupción e irresponsabilidad generalizada de los servidores públicos, con el consecuente encubrimiento del aparato estatal, debido a que los servidores públicos en lugar de abocarse a cumplir con un fin social, solamente satisfacen las necesidades de los grupos de presión más fuertes en el mercado económico y político, dejando a un lado el cumplimiento de las prestaciones sociales o solapando que el cumplimiento de muchas de éstas se realice fuera del marco legal, acrecentándose así un desorbitado daño social.

El origen de todo ese desaseo tiene su fuente en el desprecio por los derechos humanos, lo cual no es nuevo, tan es así, que ello se sustentó en la consideración inicial de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano –adoptada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789– en donde se estableció:

“[...] la ignorancia, el descuido y el desprecio por los derechos humanos son las únicas causas de la desgracia pública y la corrupción de los gobiernos [...]”

Han sido múltiples los tratadistas que han abordado estudios sobre la

limitación y acotación del poder público como una forma de aspirar a un estado de derecho más justo y democrático, sin que ello se haya compaginado actualmente en forma armonizada y articulada con los derechos humanos.

En la época contemporánea existen singulares tratadistas que han abordado de manera conjunta los temas relativos a la legitimidad democrática, al poder público y a los derechos humanos, verbi gracia: Luigi Ferrajoli, Gerardo Pisarello, el Profesor Eusebio Fernández García y Norberto Bobbio.

Luigi Ferrajoli ha emitido diversas obras en las que abunda sobre la relación que existe entre democracia y derechos humanos y, al efecto, ha pugnado por una “una nueva ciencia de las garantías o teoría sobre el Estado de derecho garantista”, en donde deduce que el poder estará limitado siempre y cuando el ciudadano sea libre y se le garanticen sus derechos sociales, estableciendo como principal postulado que:

“El Derecho ya no puede ser concebido como instrumento de la política, sino que, por el contrario, es la política la que tiene que ser asumida como instrumento para la actuación del Derecho”.⁸⁴

Gerardo Pisarello ha planteado una reconstrucción jurídico-política de los derechos sociales por medio de mejores garantías y más democracia, abordando la temática de la exigencia de los derechos sociales al considerar que: “El poder sólo se disciplina como consecuencia de actos externos que lo heterolimiten”.⁸⁵

El catedrático Eusebio Fernández García a través de sus obras ha visto al Estado de Derecho como una conquista histórica de la lucha contra el

⁸⁴ Ferrajoli, Luigi, “El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en *Corrupción y estado de derecho. El papel de la jurisdicción*. Perfecto Andrés Ibáñez (editor y traductor), Trotta, España, 1996, p. 24.

⁸⁵ Cfr. Pisarello, Gerardo, “Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada ‘desde abajo’ en *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para su reconstrucción*. Trotta, Madrid, 2011, p. 156.

absolutismo del poder.

Norberto Bobbio estipuló que existe una interrelación entre los derechos humanos, la democracia y la paz; de igual forma, estableció que el liberalismo no solamente es compatible con la democracia y que ésta puede ser considerada como el desarrollo de aquél (el Estado liberal) a condición de que no se considere a la democracia desde el punto de vista de su ideal igualitario, sino de su fórmula política que es: la soberanía popular, al afirmar:

[...] En suma, existen buenas razones para creer: a) que hoy el método democrático es necesario para salvaguardar los derechos fundamentales de la persona que son la base del Estado liberal; b) que la salvaguardia de estos derechos es necesaria para el funcionamiento correcto del método democrático.

Con respecto al primer punto, se debe señalar lo siguiente: la mayor garantía de que los derechos de libertad están protegidos contra la tendencia de los gobernantes a limitarlos y suprimirlos reside en la posibilidad de que los ciudadanos se defiendan de los abusos eventuales. Ahora bien: el mejor remedio contra el abuso de poder bajo cualquier forma, aunque 'mejor' de ninguna manera quiere decir óptimo ni infalible, es la participación directa o indirecta de los ciudadanos, del mayor número de ciudadanos, en la formación de las leyes. [...]

Con respecto al segundo punto, que ya no se refiere a la necesidad de la democracia para la sobrevivencia del Estado liberal, sino al reconocimiento de los derechos inviolables de la persona en los que se basa el Estado liberal para el buen funcionamiento de la democracia, se debe señalar que la participación en el voto puede ser considerada como el correcto y eficaz ejercicio de un poder político, o sea, del poder de influir en la toma de decisiones colectivas, sólo si se realiza libremente, es decir, si el individuo que va a las urnas para sufragar goza de las libertades de opinión, de prensa, de reunión, de asociación, de todas las libertades que constituyen la esencia del Estado liberal, y que en cuanto tales fungen como presupuestos necesarios para que la participación sea real y no ficticia.⁸⁶ (el subrayado corresponde a este texto)

⁸⁶ Cfr. Bobbio, Norberto, "El encuentro entre el liberalismo y la democracia" en *Liberalismo y democracia*. Traducción de José F. Fernández Santillán, FCE, México, 2012, p. 45.

4.1.1. Concepción contemporánea de la democracia.

Desde el punto de vista jurídico-institucional se comprende históricamente a la democracia como forma de gobierno en donde la distribución del poder político se propicia entre la mayor parte de los ciudadanos, diferenciando con ello a la democracia formal de la democracia sustancial, es decir: la democracia como gobierno del pueblo de la democracia como gobierno para el pueblo.

Sin embargo, las pautas que inciden actualmente en la concepción de la democracia no corresponden a su concepción original, y así lo describió Norberto Bobbio al desarrollar el Capítulo “Democracia e Ingovernabilidad” en su obra *Liberalismo y democracia*, en donde acotó:

“[...] hoy el blanco principal es la incapacidad de los gobiernos democráticos de dominar convenientemente los conflictos de una sociedad compleja: un blanco de signo opuesto, no el exceso sino el defecto de poder.”⁸⁷

El “defecto de poder” que refiere Bobbio se encuentra evidenciado en la actuación existente del Estado frente al neoliberalismo y ante el embate del poder económico global, lo cual sintetiza el propio autor en los siguientes términos:

Ahora, la reacción democrática frente a los neoliberales consiste en pedir la ampliación del derecho a participar en la toma de decisiones colectivas en lugares diferentes de aquellos en los cuales se toman decisiones políticas, en conquistar nuevos espacios para la participación popular y por tanto en inducir el paso [...] de la fase de la democracia de equilibrio a la fase de la democracia participativa.⁸⁸

En esa tesitura, encontramos que la percepción social actual de la democracia en México se concibe en el sentido de que para los gobernados

⁸⁷ Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, 14ª reimpresión, Traducción de José F. Fernández Santillán, FCE, México, 2012, p. 103.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 108.

es casi nula la participación –directa o indirecta– en la elaboración de las leyes y decisiones políticas, además, actualmente el poder económico global opera sin límites bajo el auspicio de la compleja red de complicidades de un gran sector del poder público, actuando éste por encima de cualquier control social y legal.

4.2. La soberanía como detentadora originaria del poder público.

El diccionario de la Real Academia Española establece que la Soberanía nacional es:

“La que reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales”.⁸⁹

El término en cita deriva de las locuciones latinas *super* y *omnia*, que significan “cualidad máxima no subordinada a ninguna otra” y de *Soberanu* que proviene a su vez del latín *superanus*, *super*, que significa: sobre, encima.⁹⁰

La idea de soberanía en su concepción originaria surge como oposición a los poderes del rey francés y del Estado, así como entre los señores feudales y el papado, encontrándose como principal exponente Juan Jacobo Rousseau con su pensamiento sobre libertad e igualdad del hombre que resultaban incompatibles con el despotismo prevaleciente en esa época, lo cual desarrolló ampliamente en su obra *El Contrato Social o Principios de Derecho Político* (1762) en donde instituyó:

“La primera y más importante consecuencia de los principios establecidos [de la soberanía] es la de que la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común ...”.⁹¹

⁸⁹ *Diccionario de la Lengua Española*, Op cit., tomo 9, p. 1409.

⁹⁰ Cfr. Pantoja Morán, David, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, UNAM, México, 1973, p. 11.

⁹¹ Rosseau, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*. 9ª. ed., Porrúa, México, 1992, p. 14.

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez consideró:

“La evolución histórica de la soberanía culminó al localizar al Estado como titular del poder soberano, con el fin de esquivar de este modo la peligrosa consecuencia a que llegó la doctrina revolucionaria cuando trasladó al pueblo el absolutismo del príncipe”.⁹²

El maestro Jorge Carpizo al conceptualizar el término soberanía en el *Diccionario Jurídico Mexicano* determinó:

“La soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Herman Heller es ‘aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz’ [...]”.⁹³

En nuestro régimen jurídico, el principio de soberanía se encuentra comprendido en el Capítulo I del Título Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado “De la soberanía nacional y de la Forma de Gobierno”, integrado por los arábigos 39, 40 y 41 que, en su parte relativa, establecen:

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

[...]

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente

⁹² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 19ª ed., Porrúa, México, 1982, p. 7.

⁹³ Carpizo, Jorge, en *Diccionario Jurídico*, Op. cit., tomo IV, pp. 2935-2937.

Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

Adminiculando los preceptos transcritos, encontramos que los principios de soberanía nacional radican en todo poder público y son la esencia y base de todas las decisiones del Estado, de donde se desprende que el pueblo tiene como atributos: ser libre, ser soberano, es fuente de la soberanía originaria y su ejercicio material lo delega en órganos creados expresamente para ello, quienes ejercitan dicho poder en forma derivada.

Así, encontramos que el concepto soberanía comprende dos aspectos: en lo interno (supremacía política) y en lo externo (independencia). En su aspecto interior, –señala el maestro Tena Ramírez– la soberanía es un superlativo, mientras que en su aspecto externo es un comparativo de igualdad.⁹⁴ La soberanía atribuye al Estado plena supremacía política en el ámbito interno y reivindica plena independencia e igualdad de los Estados entre sí. El aspecto interno de la soberanía es la supremacía política.

Por lo tanto, el término soberanía consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe comprenderse como autodeterminación normativa del Estado, de donde se desprenden a su vez dos conceptos fundamentales: pueblo y nación.

Para Bluntschli por “*pueblo*” debe entenderse: “una comunidad de familias que, hecha abstracción del lazo político, se siente unida por el origen y la cultura y especialmente por la lengua y las costumbres”.⁹⁵

El adjetivo *nacional* como sinónimo de nación es un concepto sociológico que al trasladarse al ámbito jurídico equivale a *Estado* el cual detenta la

⁹⁴ Cfr. Tena Ramírez, Op. cit., p. 6.

⁹⁵ Cfr. Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano* (1906), facsimilar, 3ª ed., UNAM, México, 1977, p. 117.

soberanía política o poder público.

4.3. Los fines del derecho.

El Estado como ente sociológico, jurídico y político tiene dentro de sus fines buscar el bien común, por su parte la democracia como forma de gobierno tiene como finalidad –en sentido lato– garantizar la justicia y la seguridad a los gobernados, razón por la cual el Estado debe buscar y propiciar la realización de esos fines bajo la óptica y aplicación del contexto jurídico actual de los derechos humanos.

Gustav Radbruch al participar en el Tercer Congreso del Instituto Internacional de Filosofía del Derecho y Sociología Jurídica, celebrado en Roma (1937-1938), destacó mediante su Conferencia denominada “El fin del Derecho”, lo siguiente:

Cuatro viejos adagios hacen aparecer a nuestros ojos los principios supremos del derecho y al mismo tiempo las fuertes antinomias que reinan entre esos principios. He aquí el primero: *Salus populi suprema lex est*, pero ya un segundo adagio responde: *iustitia fundamentum, regnorum*: ¡No es el bien común el fin supremo del derecho, sino la justicia! Esta justicia, sin embargo, es una justicia suprapositiva, y no es la justicia positiva o más exactamente la legalidad, la que contempla nuestro tercer adagio así concebido: *fiat iustitia pereat mundus*; la inviolabilidad de la ley debe ser colocada por encima del mismo bien común. A lo cual, en fin, el cuarto adagio objeta: *summum ius, summa iniuria*: la estricta observancia de la ley implica la injusticia más sublevante.

[...]

El bien común, la justicia y la seguridad, ejercen un *condominium* sobre el derecho, no en una perfecta armonía, sino en una antinomia viviente. La preminencia de uno u otro de estos valores frente a otros, no puede ser determinada por una norma superior –tal norma no existe–, sino únicamente por la decisión responsable de la época. El Estado de policía atribuía la preminencia al bien común, el derecho natural a la justicia, y el positivismo a la seguridad. El estado autoritario inaugura la nueva evolución

haciendo pasar de nuevo el bien común al primer plano; pero la historia nos enseña que el contragolpe dialéctico no dejará de producirse, y que nuevas épocas, al lado del bien común reconocerán a la justicia y a la seguridad un valor más grande que el que les atribuye el tiempo presente. *Justitia omnium est domina et regina virtutum.*⁹⁶

Por ello, es en los fines del derecho (bien común, justicia y seguridad) en donde debe descansar la convivencia humana, cuyos elementos deben ser el eje de la pluralidad democrática y de la aplicación del régimen jurídico de los derechos humanos al servicio de nuestros semejantes con base en un equilibrio y aprovechamiento de la hegemonía económica prevaleciente en el cause de políticas públicas en beneficio social y no a la inversa.

4.4. Políticas Públicas y desigualdad social.

Toda actividad, programa o acción que realice el Estado para la conducción, coordinación y orientación de las actividades económicas sustentadas en una planeación democrática para el desarrollo nacional constituyen Políticas Públicas.

Resulta inaudito que la regulación constitucional de la actuación del Estado mexicano en materia económica y de desarrollo nacional se haya realizado hasta el 3 de febrero de 1983, mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, circunstancia que consta expresamente en la exposición de motivos que le dio origen, en donde se confirma:

De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

[...]

Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la

⁹⁶ Radbruch, Gustav, *Los fines del Derecho. Bien común, justicia, seguridad*, 5ª ed., Traductor Daniel Kuri Breña, UNAM, México, 1989, pp. 57-70.

participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

[...]

Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un plan nacional de desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la administración pública federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público [...]"⁹⁷

Del texto transcrito se desprende que la delimitación de las acciones gubernamentales y su planeación para buscar el bien común deben ser en beneficio general por tener vinculación directa e inmediata con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en donde se establece que para el cumplimiento de esos fines el Estado debe aplicar hasta el máximo de los recursos de que disponga, tal y como lo preceptúa expresamente el punto 1 de su artículo 2º que literalmente establece:

Artículo 2.

1. *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*".

(el énfasis corresponde a este texto)

Ahora bien, departir sobre desigualdad social involucra un conjunto de factores socio-culturales, geográficos, históricos y económicos, así como la inactividad del Estado para regular los efectos nocivos de las

⁹⁷ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Porrúa, México, Tomo III, 1985, p. 67 y sigs.

concentraciones económicas perjudiciales para la sociedad ante la desigualdad de derechos y oportunidades para cada gobernado.

La doctrina tradicional de los derechos humanos –siguiendo la clasificación de Karel Vasak⁹⁸–, considera como de segunda generación los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales porque giran en torno al concepto de igualdad de oportunidad para aspirar a un mejor nivel de vida.

No obstante que se encuentran delimitados y definidos constitucionalmente los alcances del Estado Mexicano para hacer efectiva su rectoría económica, así como para realizar una debida planeación democrática, concatenada con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que ha delineado el mínimo de derechos de igualdad, es notorio que en México cada día es más grande la brecha entre la concentración del poder político y económico para con la igualdad social porque –al permitirse por parte del poder público un neoliberalismo económico a ultranza– se generan al mismo tiempo vínculos de todo tipo de dependencia y dominación.

4.5. Corrupción y representación política.

El fenómeno de la corrupción afecta el bienestar de la sociedad en general y sus prácticas se expanden desde su interior hasta el ejercicio de las funciones públicas, generando repercusiones negativas que impactan en el desarrollo equitativo de la sociedad, favorece la consolidación de élites y burocracias políticas y económicas; afecta la credibilidad y legitimidad del gobierno e impide que los recursos públicos contribuyan al desarrollo y bienestar de la sociedad.

⁹⁸ Cfr. Riva Palacio Lavín, Antonio, El pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. CNDH, México, 2012, pág. 13.

Actualmente la relación funcional entre los ciudadanos (votantes) y los políticos, partidos e instituciones –incluyendo a los congresos–, ya no es efectiva porque los diputados ya no representan los intereses del pueblo o la voluntad popular, con lo cual se ha roto el principio de nuestro sistema democrático. La percepción social sobre el grado de legitimidad de los políticos y servidores públicos de mandos medios y superiores se ha visto mermado por su cuestionable desempeño y constante enriquecimiento inexplicable, conjugado con la evidente falta de competencia para velar por los intereses públicos fundamentales y por la ausencia de transparencia en el manejo de los recursos públicos y contrataciones gubernamentales.

Ahora, es preciso cuestionarse si en la actualidad los “*representantes de la Nación*” cumplen con el cometido con el que de origen se les concibió, y si aún cuentan con una efectiva representatividad para buscar la solución a las desiguales sociales que día con día son más profundas en la sociedad mexicana.

Resulta innegable que se ha trastocado el anhelo de una democracia representativa, entendida ésta como el sistema de gobierno en donde se lleva a cabo la sustitución de los ciudadanos por representantes en el ejercicio del poder que desempeñan las funciones de gobierno en favor de los intereses de la sociedad.

En coherencia con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos (Caso 12,535) advirtió la crisis existente sobre la representación política en Latinoamérica, al establecer:

204. ... A la Corte no se le escapa que en la región *existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el*

acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.⁹⁹ (las cursivas corresponden a este texto)

4.6. La forma partido como base de la representación política.

La representación popular moderna a través de los partidos políticos es relativamente reciente, lo cual resumió Maurice Duverger de la siguiente manera:

“En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos), conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: habían tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos.”¹⁰⁰

En un sentido consonante Jorge Montaña plasmó:

En rigor, la palabra ‘partido’ se empezó a utilizar en nuestro continente con una connotación muy peculiar. Distintas facciones armadas se aglutinaron en grupúsculos políticos bajo la dirección de un líder convirtiéndose posteriormente en una organización orientada a la conquista del poder en la que prevalecía el carácter personalista y advirtiéndose escasos planteamientos ideológicos.¹⁰¹

A partir de la denominada *Reforma política de 1977*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se estableció una definición para los “partidos políticos”, según se desprende del texto de la fracción I del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁹⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Fernando Silva García, *El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primer sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, Porrúa, México, 2009, p. 149 y sigs.

¹⁰⁰ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1961, p. 15.

¹⁰¹ Montaña, Jorge, *Partidos y política en América latina*, UNAM, México, 1975, p. 11.

Mexicanos, en donde se les considera: “*entidades de interés público*”.

Max Weber concibió a los partidos políticos en los siguientes términos:

[...] formas de ‘socialización’ que descansando en el reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).¹⁰²

Paolo Biscaretti Di Ruffia los conceptualizó como:

“[asociaciones políticas] compuestas de ciudadanos, reunidos con el fin común de influir en la orientación política general del Gobierno, valiéndose de una organización estable, basada sobre un vínculo jurídico bien definido.”¹⁰³

En la tradición jurídica internacional se ha considerado a la Cámara de Diputados, de Representantes o Parlamentos, como la institución en la cual recae la representación popular, por ello el artículo 51 de la Constitución Federal establece:

“Art. 51. La Cámara de Diputados se compondrá de *representantes de la Nación*, electos en su totalidad cada tres años. [...]”
(el énfasis corresponde a este texto)

No obstante lo anterior, se ha quebrantado el sistema representativo puro al contemplarse en el artículo 54 de la propia carta magna la elección de diputados por el sistema electoral plurinominal, designación conforme a la cual los diputados actúan con disciplina partidaria y no así en representación del pueblo como fue su concepción originaria.

Existe, en suma, una decadencia de la representación popular que, otrora, se

¹⁰² Weber, Max, “Los tipos de dominación” en *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2ª edición en español, traducción de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imáz, Eduardo García Maynez y José Ferrater Mora, FCE, México, 1964, p. 228.

¹⁰³ Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 774.

pensó serían los *representantes de la Nación* y, al mismo tiempo, prevalece una falta de identificación ciudadana con los partidos porque han perdido los principios de su existencia, principios que se concibieron desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) al establecer:

“II. La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.”¹⁰⁴

4.6.1. Aspectos sociológicos de la representación política.

Hacer referencia a la “crisis de la democracia representativa” toma sentido cuando se quieren expresar los problemas que aquejan a la política, por ejemplo: baja participación electoral, descrédito y pérdida de popularidad de los partidos políticos, falta de confianza en los gobernantes, desafección política, apatía y desinformación por parte de los ciudadanos, entre otros.

El mal funcionamiento de las instituciones representativas es la principal razón por la cual la mayoría de las democracias han tenido retrocesos institucionales o se han afrontado a un camino sinuoso hacia su consolidación ante la ausencia de mecanismos de participación ciudadana y la exclusión de las minorías en la representación. Estas deficiencias se han pretendido subsanar extendiendo el sufragio a grupos excluidos (mujeres, indígenas, analfabetas, migrantes, etcétera), creando la percepción de democratización y apertura para dar solución a problemas sociales como: la pobreza, la desigualdad, la injusticia, la educación y la inseguridad.

Tradicionalmente la representación ha sido una herramienta política hasta ahora funcional para el ejercicio de la democracia, pero actualmente es necesario que ésta se someta a requerimientos y mecanismos para que los

¹⁰⁴ Paine, Thomas, *Derechos del hombre*, Traductor Fernando Santos Fontanela, El libro de bolsillo, España, 1984, p. 152.

gobernados tengan pleno acceso a la información gubernamental, al control del aparato estatal y para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos.

Para que exista una efectiva representación en el ámbito administrativo y político conforme a las nuevas demandas sociales derivadas de la globalización deben rescatarse los fines de la ciencia y del derecho como lo propone la Doctora Gloria Moreno Navarro:

[...] ni la ciencia ni el derecho pueden permanecer ajenos a estos cambios y el objetivo principal es que la ciencia del derecho busque un nuevo paradigma evitando el dogmatismo y su legalismo, debe superar el dualismo y el reduccionismo. Todo ello deberá realizarse mediante el reconocimiento de una actitud crítica, dialéctica e interdisciplinaria sobre las bases de una pluralidad metodológica, debiendo resaltar la interacción entre: valor, norma y hecho; justicia, vigencia y eficacia; considerando puntos de vista internos y externos en toda sociedad. [...] ¹⁰⁵

4.7. Corrupción política.

El Diccionario de la Lengua Española establece como significado de la voces corrupción y política, en la parte que aquí interesa, lo siguiente:

corrupción. [...] f, Acción y efecto de corromper. [...] 4. Der. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas para provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. [...] ¹⁰⁶

política. [...] 5. Dicho de una persona: Que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado. [...] 8. Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. [...] ¹⁰⁷

Con base en estos conceptos se considera que la corrupción política existe cuando se corrompe la conducción de quienes rigen las actividades de la función pública.

¹⁰⁵ Moreno Navarro, Op. cit., p. 70.

¹⁰⁶ Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., Tomo 3, p. 451.

¹⁰⁷ Ibídem, Tomo 8, p. 1219.

Sin embargo, “todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación”, según lo refirió Montesquieu en *El espíritu de las leyes*.¹⁰⁸

El “límite” que debe imponerse a los servidores públicos –afirma Ferrajoli– está precisamente en el derecho (norma jurídica) porque invariablemente los poderes tienden a liberarse del mismo, lo cual resume de la siguiente manera:

“[...] el poder conserva siempre algo de irreductiblemente salvaje, existe en general una relación de virtual y permanente oposición entre derecho y poder. El poder –todos los poderes, sean estos públicos o privados– tiende en efecto, ineluctablemente, a acumularse en forma absoluta y a liberarse del derecho”.¹⁰⁹

El maestro Eduardo García Máynez en su obra *Ética* estipuló que *entre la política y la ética existe íntima correlación*, y con base en esa premisa sustentó que el derecho no puede ser la única fórmula de limitar al poder público; abundando al analizar la doctrina platónica que el problema moral incumbe a la comunidad y al Estado como un instituto de educación, lo que resume de la siguiente manera:

La ética es sólo un aspecto de la filosofía práctica del pensador ateniense [Platón]. El otro aspecto está constituido por la política. Más que de dos disciplinas diferentes, se trata de facetas diversas de una sola, cuyo objeto consiste en la formación integral del hombre. El individuo perfecto no es sólo el éticamente bueno, sino el buen ciudadano. En este punto confluyen las enseñanzas de Sócrates, Platón y Aristóteles. *El problema moral no es asunto exclusivo de cada miembro de la Polis; fundamentalmente, incumbe a la comunidad; la formación espiritual del hombre sólo es posible en el Estado y por el Estado. Este último no es concebido como simple organización de poder, sino como instituto*

¹⁰⁸ De Secondat, Barón de la Brede y Montesquieu, Carlos Luis, *Del espíritu de las leyes*, 14ª ed., Versión castellana de Nicolás Estévanez, Porrúa, México, 2001, p. 144.

¹⁰⁹ Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, traducción de Gerardo Pisarello, Alexei Julio Estrada y José Manuel Díaz Martín, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2000, p. 121.

*de educación, cuya finalidad suprema es realizar la Idea del Hombre y conducir a los individuos al conocimiento y práctica de aquellas virtudes que habrán de hacerlos dichosos.*¹¹⁰
(el énfasis recae a este texto)

A mayor hincapié el maestro García Máynez al realizar el estudio de la “Teoría Kantiana de los imperativos” dedujo:

“La determinación de la voluntad por leyes objetivas se llama *constricción*. Esta es, por ende, la relación entre una voluntad no enteramente buena y ciertos fundamentos racionales de la misma, a los que el sujeto no es en todo caso obediente.”¹¹¹

Con base en los postulados expuestos es de concluirse que la corrupción política no debe combatirse únicamente desde la norma jurídica, tiene que complementarse con un cambio al sistema educativo para que éste no sea solamente sea instructivo, sino que se sustente en valores honorables porque la corrupción es, en esencia, la falta o ausencia de principios ético-morales.

4.8. El cumplimiento de las garantías institucionales y sociales como parámetro de la legitimidad democrática.

La eficacia del sistema normativo, considerado éste como “el conjunto de reglas de conducta establecidas o ‘puestas’ por los órganos del poder público para la realización de valores jurídicos”¹¹², no concluye con la emisión y promulgación de las leyes porque su fundamento axiológico y sociológico implica que el orden jurídico no sea considerado como arbitrario, sino como normas que al cumplirse realizarán una serie de valores colectivos como los de justicia, seguridad y bien común.

En ese sentido, el maestro García Máynez en su obra *Filosofía del Derecho*

¹¹⁰ Cfr. García Máynez, Eduardo, *Ética, ética empírica, ética de bienes, ética formal, ética valorativa*, 9ª ed., Porrúa, México, 1963, p. 138.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 172.

¹¹² García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 6ª ed., Porrúa, México, 1989, p. 269.

al referirse a la vigencia del orden legal afirmó:

“III. La eficacia *de* un orden legal no depende sólo del poder del Estado; en buena medida está condicionada, como dice Hans Barth, por el *reconocimiento* que de ese orden hacen los sometidos a su imperio.”¹¹³

En la misma obra el maestro García Máynez –siguiendo a Hans Barth– refiere que de todo orden jurídico derivan tres elementos:

“Todo orden jurídico refleja, según Barth, el juego de tres elementos, que representan la ‘lógica’ del mismo. En primer lugar, *una unidad espiritual*, cuyas condiciones son la *lealtad* y el *consenso*; en segundo término, un conjunto de *sanciones* y, por último, la *institución de la instancia*.

[...]

El segundo elemento es un conjunto de sanciones. Después de subrayar que *sanción* y poder son términos en conexión indisoluble, y declarar que ‘representan la tutela del orden’, Barth insiste en que por *sanciones* no debemos entender simplemente las establecidas por la ley. En un sentido latísimo, ‘consisten en una más o menos poderosa, más o menos inequívocamente expresada aprobación o censura que la comunidad exterioriza frente al violador’.¹¹⁴

El autor en cita al realizar el estudio de los valores jurídicos llegó a la formulación de uno de sus mayores aportes a la ciencia jurídica: la *teoría de los tres círculos*, de la cual destaca, en la parte que aquí interesa, lo siguiente:

Si aplicamos ahora a la consideración del diagrama nuestra concepción del derecho como orden normativo concreto, encontraremos lo siguiente: como para la citada concepción la *eficacia normal* del sistema es elemento integrante de todo orden jurídico concreto y, de acuerdo con la misma concepción, los órdenes de tal especie deben hallarse orientados hacia la realización de valores colectivos como la justicia, la seguridad y el

¹¹³ García Máynez, *Filosofía ...*, Op. cit., p. 270.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 270-271.

bien común, es claro que, dentro del marco de la taxología general [...] sólo podremos considerar como *derecho correcto* (*richtiges Recht* como dicen los juristas alemanes) al que reúna los atributos de vigencia, validez intrínseca y eficacia. [...] ¹¹⁵

Retomando las ideas expuestas para ubicarlas en el plano de la realidad social, válidamente se podrá determinar que respecto de la legitimidad democrática de que goza actualmente el poder público en México no existe una aprobación social.

Lo anterior es así, porque no obstante que nuestro derecho positivo contempla una serie de garantías para que las instituciones públicas den cumplimiento al régimen jurídico de los derechos humanos, esas normas no constituyen derecho vigente, no se aplican, no se percibe su cumplimiento en favor de la sociedad, desde el momento que no existe censura al “poder salvaje” que Ferrajoli considera que ejercen los grandes grupos de poder político y económico.

En esencia, no existe aprobación en el cumplimiento de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni de los previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; adicionalmente, existe reprobación social de las políticas económicas porque solamente han acrecentado el detrimento de las clase sociales de menores ingresos.

En otras palabras, tenemos derecho vigente que no es extrínsecamente válido porque no existen los medios técnicos ni materiales que garanticen la aplicación del régimen jurídico de los derechos humanos al no darse un cumplimiento por parte del aparato estatal al cumplimiento de las garantías institucionales y sociales, lo que hace evidente que no existe una aprobación de la comunidad respecto del poder público ante la corrupción que lo permea

¹¹⁵ García Máynez, *Filosofía ...*, Op. cit., p. 515.

y de la hegemonía de un neoliberalismo que opera sin límites jurídicos sobre la rectoría económica del Estado y derechos laborales; de la representación y políticas públicas al no reunirse plenamente los atributos de vigencia, validez intrínseca y eficacia de los derechos humanos, lo que en su conjunto sirve como parámetro de valoración de la legitimidad democrática.

CONCLUSIONES:

PRIMERA. La sociedad reclama la existencia de un régimen jurídico eficaz y la existencia de instituciones públicas que proscriban los graves vicios que tienen a México en los niveles más altos de corrupción.

SEGUNDA. Debe eliminarse el fuero constitucional por tratarse de una dispensa que actualmente no corresponden a la convergencia y efervescencia social y política que le dio origen, por lo que el legislador al implementar el Sistema Nacional Anticorrupción tendrá que eliminar todo privilegio para los servidores públicos, sin incurrir en vacíos o lagunas legales que den pauta a su impunidad.

TERCERA. Se requieren medidas reales que combatan la inobservancia de la ley y controlen el cabal cumplimiento en el desempeño de la función pública porque el principal problema no es la ausencia de herramientas jurídicas, sino su aplicabilidad.

CUARTA. Se requiere que el Estado genere políticas públicas que promuevan una sociedad más justa, próspera y armoniosa porque la principal divergencia en la sociedad es la inequitativa distribución del ingreso.

QUINTA. El Estado debe pugnar porque los postulados de las Convenciones anticorrupción que ha suscrito el Estado impacten preponderantemente en el ejercicio del servicio público.

SEXTA. Los Derechos Humanos y la globalización demandan una auténtica transparencia en el ejercicio del poder público, lo que constituye una herramienta poderosa que compete tanto al gobierno, a las empresas, a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad en general.

SÉPTIMA. La exigencia, respeto y protección de los Derechos Humanos implica que en donde no exista una razón poderosa para limitarlos, el Estado debe promover y proteger su aplicabilidad práctica.

OCTAVA. Se requieren un Estado transparente y abierto, que pueda ser observado, evaluado y fiscalizado, en donde sean reales y perceptibles las medidas reales que combatan la inobservancia de la ley y controlen el cabal cumplimiento en el desempeño de la función pública y se les exija el respeto y la protección de los Derechos Humanos.

NOVENA. La democracia debe ser concebida como una defensa de los derechos humanos de los individuos y de los grupos que se encuentren en situación de dominación, desigualdad o exclusión, lo cual no solamente debe provenir del Estado, sino también de la sociedad para exigir y defender sus libertades mediante una crítica y fiscalización activa hacia los servidores públicos.

DÉCIMA. El poder únicamente se disciplina como consecuencia de actos externos que lo heterolimiten, por lo cual es necesario que los partidos políticos busquen un nuevo cause de representación política porque la sociedad solamente los identifica como sinónimo de corrupción.

DÉCIMA PRIMERA. El eje rector de la convivencia social y del desarrollo humano debe sustentarse en los principios generales del derecho, primordialmente en la justicia, la seguridad y el bien común, por lo que ese debe ser el punto de partida para establecer un nuevo régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos mediante la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

DÉCIMA SEGUNDA. No habrá tutela de los Derechos Humanos sin instituciones obligadas a garantizarlos, por lo cual deberán establecerse

límites o vínculos incisivos al ejercicio del poder público, de lo contrario solamente constituirán postulados del derecho positivo, pero carentes de vigencia.

DÉCIMA TERCERA. Como solución para disminuir los niveles de desigualdad se propone el cabal y eficiente ejercicio del Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos, para lo cual resultará necesario que la sociedad exija su respeto y protección por parte del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTÍCULOS

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo*. 14ª ed., Porrúa, México, 1999.
- *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1992.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y LÓPEZ BETANCOURT, EDUARDO, *Delitos Especiales*, Porrúa, México, 1989.
- ALCALÁ ZAMORA Y TORRES, NICETO, *Nuevas Reflexiones Sobre las Leyes de Indias*, Porrúa, México, 1980.
- ÁLVAREZ LEDESMA, MARIO, *Acerca del concepto de Derechos Humanos*, McGraw Hill, México, 1999.
- ARISTÓTELES, *Moral a Nicómaco*, Escalpe, Madrid, 1972.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSÉ, *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del amparo)*, UNAM, México, 1978.
- BECERRA RAMÍREZ, MANUEL, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, UNAM, México, 2006.
- BEINER, RONALD, *El Juicio Político*. Traducción Juan José Utrilla, FCE, México, 1987.
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO, *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1991.
- BLANC ALTEMIR, ANTONIO, *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Universidad de Lleida-Tecnos-ANUE, Madrid, 2001.
- BOBBIO, NORBERTO, “La declaración Universal de los derechos del hombre” en *Teoría General de la Política*, 3ª ed., Trotta, Madrid, 2003.
- “Presente y porvenir de los Derechos Humanos”, en: Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1984.
- “El encuentro entre el liberalismo y la democracia” en *Liberalismo y democracia*. Traducción de José F. Fernández Santillán, FCE, México, 2012.
- *Liberalismo y democracia*, 14ª reimpresión, Traducción de José F. Fernández Santillán, FCE, México, 2012.
- BONORINO, PABLO RAÚL Y JAIRO IVÁN PEÑA AYAZO, *Filosofía del Derecho*, 2ª ed., Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Argentina, 2006.
- BRAVO LIRA, BERNARDINO, *La noción de Estado de las Indias en la Recopilación de 1680, Recopilación de leyes de los reynos de las Indias*, Tomo de Estudios Históricos-Jurídicos, Coordinador Icaza Dufour, Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, México, 1987.
- BUERGHENTHAL, THOMAS, *Derechos Humanos Internacionales*. Gernika, México, 1996.
- BUERGHENTHAL, THOMAS, NORRIS R.E. y SHELTON, D., *La protección de los derechos humanos en las Américas*, Civitas, Passim, Madrid, 1990.

- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Derecho Constitucional Mexicano*. 11ª ed., Porrúa, México, 1996.
- CABRERA ACEVEDO, LUCIO, *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, SCJN, México, 2005
- CANÇADO TRINDADE, ANTONIO A., *El derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*. 2ª ed., Jurídica, España, 2004.
- CAPPELLETTI, MAURO, *La justicia constitucional (Estudios de Derecho Comparado)*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1987.
- CARMONA TINOCO, JORGE, *Protección Internacional de los Derechos Humanos. Protección Internacional de los Derechos Humanos*. (Documento elaborado para la Maestría en Derechos Humanos y Democracia). FLACSO-México, México, 2007.
- _____ “Algunos aspectos de la participación en México ante los Órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, en *Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 9. Sección de Artículos Doctrinales. IJ-UNAM, México, 2003.
- CARPIZO, JORGE, “*Constitución y Revolución*” en *Estudios Constitucionales*, UNAM, México, 1980.
- _____ *La Constitución Mexicana de 1917*, 10ª ed., Porrúa, México, 1997.
- _____ *Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth*, UNAM, México, 1971.
- CASSESE, ANTONIO, *Los Derechos Humanos en el mundo contemporáneo*. Ariel, Barcelona. 1991.
- CASSÍN, RENÉ, *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, UNAM, México, 1974.
- CASTAÑEDA, MIREYA, *El derecho Internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional*, CNDH, México, 2012.
- CORONADO, MARIANO, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Segunda Reimpresión de la Edición Facsimilar, UNAM-MUSEO DE LAS CONSTITUCIONES, México, 2011.
- CRUZ MARTÍNEZ, ALEJANDRO SALVADOR, *Las Políticas Generales de Combate a la Corrupción Administrativa en México*. Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1991.
- DE LA CUEVA, MARIO, *La idea del Estado*, UNAM, México, 1980.
- _____ *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.
- DE LA TORRE VILLAR, ERNESTO, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*, 2ª ed., UNAM, México, 1978.
- DE SECONDAT, BARÓN DE LA BREDE Y MONTESQUIEU, CARLOS LUIS, *Del espíritu de las leyes*, 14ª ed., Versión castellana de Nicolás Estévez, Porrúa, México, 2001.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, ALBERTO, *La defensa jurídica de la Constitución en México*, Duero, México, 1994.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 3ª ed., Porrúa, México, 1999.
- DUVERGER, MAURICE, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. traducción Eliseo Aja, et al, 6ª ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1988.
- _____ *Los partidos políticos*, FCE, México, 1961.

- FERNÁNDEZ, EUSEBIO, *El problema del fundamento de los derechos humanos*, Anuario de Derechos Humanos, Madrid, 1982.
- FERRAJOLI, LUIGI, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Traductores Perfecto Andrés, Antonio de Cabo, Miguel Carbonell et al, Trotta, Madrid, 2001.
- “El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en *Corrupción y estado de derecho. El papel de la jurisdicción*, Perfecto Andrés Ibáñez (editor y traductor), Trotta, España, 1996.
- El garantismo y la filosofía del derecho*, traducción de Gerardo Pisarello, Alexei Julio Estrada y José Manuel Díaz Martín, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2000.
- FERRER MAC-GREGOR, EDUARDO y SILVA GARCÍA, FERNANDO, *El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primer sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, Porrúa, México, 2009.
- FINNIS, JOHN, *Ley Natural y Derechos Naturales*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983.
- Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, 2a ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999.
- y VALENCIA CARMONA, SALVADOR, *Derecho Constitucional y Comparado*, Porrúa, México, 1999.
- FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, 36ª ed., Porrúa, México, 1997.
- GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, *Filosofía del Derecho*, 9ª ed., Porrúa, México, 1997.
- Introducción al estudio del derecho*. 43ª ed., Porrúa, México, 1992.
- Ética, ética empírica, ética de bienes, ética formal, ética valorativa*, 9ª edición, Porrúa, México, 1963.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO, (coordinador) *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, V Tomos, UNAM, México, 2008.
- Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, IJ-UNAM, México, 2000.
- GÓMEZ ALCALÁ, RODOLFO VIDAL, *La Ley como Límite de los Derechos Fundamentales*, Porrúa, México, 1997.
- GONZÁLEZ BUSTAMANTE, JUAN J., *Delitos de los Altos Funcionarios y El Fuero Constitucional*, Ediciones Botas, México, 1946.
- GUTIÉRREZ BAYLÓN, JUAN DE DIOS, *Derecho de los Tratados*, Porrúa, México, 2010.
- HAMILTON, ALEXANDER, *The Federalist*. Traducción de Gustavo R. Velasco, ensayos LXV y LXVI, Akal, México, 1974.
- HARO BELCHEZ, GUILLERMO, *El Régimen Disciplinario en la Función Pública. Experiencia Compartidas*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1993.
- HUNT, LYNN. *La invención de los derechos humanos*, traductor Beltrán Ferrer, Jordi, TusQuets editores, España, 2009.

- KANT, IMMANUEL, *Teoría de la Racionalidad*, Trotta, Madrid, 2002.
- KAPLAN, MARCOS, *Estado, derecho y sociedad*, (Compilador), UNAM, México, 1981.
- KELSEN, HANS, *Derecho y lógica*, UNAM, México, 1978.
- _____. *¿Qué es la justicia?* Trad. Ernesto Garzón Valdés, en *Lecturas de Sociología y Ciencia Política*. México, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1975.
- _____. *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?*, 5ª ed., Fontamara, México, 1997.
- _____. *Teoría Pura del Derecho*. Trad. Roberto J. Vernengo. 5ª ed., UNAM, México, 1986.
- LARES, TEODOSIO, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Imprenta de Ignacio Pulido, edición facsimilar, UNAM, México, 1978.
- LASALLE, FERNAND, *¿Qué es una constitución?.*, Trad. W. Rocés. 6ª ed., Editorial Coyoacán, México, 1999.
- LEÓN, GUZMÁN, (Nombre real: Leonardo Francisco Antonio Guzmán Montes de Oca) "Cuestiones Constitucionales. El sistema de dos Cámaras y sus consecuencias", en *Anuario Jurídico Mexicano VII-1980*, Sección 'Clásicos del Derecho', UNAM, México, 1980.
- MARTÍNEZ BÁEZ, ANTONIO, *Juicio Político en España contra Miguel Ramos Arizpe*, Senado de la República, México, 1986.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO, *Sociología del Poder*, 2ª ed., UNAM, México, 1976.
- MONTAÑO, JORGE, *Partidos y política en América latina*, UNAM, México, 1975.
- MORENO NAVARRO, GLORIA, *Teoría del Derecho*, McGraw-Hill, México, 1999.
- MORENO RODRÍGUEZ, RODRIGO, *La Administración Pública Federal en México*, UNAM, México, 1980.
- NORIEGA CANTÚ, ALFONSO, *Las Ideas Políticas en las Declaraciones de Derechos de las Constituciones Políticas de México (1814-1917)*, UNAM, México, 1984.
- O'DONNELL, DANIEL, *Derecho internacional de los derechos humanos, Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, 2ª ed., OACNUDH-TSJDF, México, 2013.
- OLIVERA TORO, JORGE, Manual de derecho administrativo, citado por Francisco Javier Venegas Huerta en *Los Grandes desafíos del Derecho en México, Homenaje al Dr. José Dávalos Morales*, Porrúa, México, 2014.
- ORTÍZ SOLTERO, SERGIO M., *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1999.
- PACHECO GÓMEZ MÁXIMO, *Los Derechos Humanos. Documento Básicos*, 3a ed., Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2000.
- PACHECO PULIDO, GUILLERMO, *La Universalidad. El principio básico de los Derechos Humanos*. Porrúa, México, 2014.
- PAINE, THOMAS, *Derechos del hombre*, Traductor Fernando Santos Fontanela, El libro de bolsillo, España, 1984.
- PANTOJA MORÁN, DAVID, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, UNAM, México, 1973.
- PAPACHINO, ANGELO. "Los Derechos Humanos a través de la Historia", *Revista Colombiana de Psicología*, Universidad Nacional de Colombia, Número 7, Bogotá, D.C., MCMXCVIII.

- PECES-BARBA, GREGORIO, "La Universalidad de los derechos humanos", en *La Corte y el Sistema Interamericano de derechos humanos*, Editor Rafael Nieto, Corte-IDH, Costa Rica, 1994.
- PELAYO MOLLER, CARLOS MARÍA, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derecho Humanos, Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, México, 2011.
- PÉREZ-AYALA ANDALUZ, ISAAC R., *Aspectos relevantes de la Responsabilidad Administrativa Frente a los Particulares*, ITAM, México, 1993.
- PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1984.
- PERIS GÓMEZ, MANUEL, *Juez, Estado y derechos humanos*, Fernando-Torres-Editor, Valencia, 1976.
- PICO DELLA MIRÁNDOLA, GIOVANNI, "Discurso sobre la Dignidad del Hombre", correspondiente a la introducción del texto *Conclusiones philosophicae, cabalisticæ et theologicae*, traducción, edición y notas de Pedro J. Quetglas, Textos Universales, PPU, S.A., Barcelona, 2002.
- PISARELLO, GERARDO, "Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada 'desde abajo'" en *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para su reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2011.
- RABASA, EMILIO, *La Constitución y la Dictadura, Estudio Sobre la Organización Política de México*, 7ª ed., Porrúa, México, 1990.
- RABASA, OSCAR, *El Derecho Angloamericano. Estudio Expositivo y Comparado del COMMONLAW*, 2ª ed., Porrúa, México, 1982.
- RADBRUCH, GUSTAV, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, Traducción Wenceslao Roces, 4ª ed., FCE, México, 1985.
- *Los fines del Derecho. Bien común, justicia, seguridad*, 5ª ed., Traductor Daniel Kuri Breña, UNAM, México, 1989.
- RECASÉNS SICHES, LUIS, *Introducción al Estudio del Derecho*, 12ª ed., Porrúa, México, 1997.
- *Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*, 3ª ed., Porrúa, México, 1980.
- RIVA PALACIO LAVÍN, ANTONIO, *El pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, CNDH, México, 2012.
- ROJAS CABALLERO, ARIEL A., *Los Derechos Humanos y sus garantías en la Constitución mexicana*, Porrúa, México, 2011.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO, *El Contrato Social o Principio de Derecho Político. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen de la desigualdad*, Estudio preliminar de Daniel Moreno, Colección 'Sepan Cuantos', Número 113, Porrúa, México, 1992.
- RUÍZ, EDUARDO, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., UNAM, México, 1902.
- RUIZ MIGUEL, ALFONSO, "Los derechos humanos como derechos morales, ¿entre el problema verbal y la denominación confusa?", en *El fundamento de los Derechos Humanos*, Coordinadores Javier Muguerza Carpintier y Gregorio Peces-Barba, Editorial Debate, España, 1989.
- SÁNCHEZ AZCONA, JORGE, *Introducción a la Sociología*, Porrúa, México, 1965.
- SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE, *Derecho Constitucional*, 3ª ed., Porrúa, México, 1998.

- SAYEG HELÚ, JORGE, *Introducción a la historia constitucional de México*, 2ª ed., Editorial PAC, México, 1986.
- _____*Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1987.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS, *Derecho Administrativo Primer Curso*, 18ª ed., corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, Porrúa, México, 1997.
- _____*Derecho Administrativo Segundo Curso*, 18ª ed., corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, Porrúa, México, 1997.
- SIERRA, JUSTO, *Juárez, su obra y su tiempo*, Obras completas, 2ª ed., anotada por Arturo Arnáiz y Freg, UNAM, México, 1977.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, JOSÉ LUIS, *Los tribunales de la Nueva España. Antología*, IJ-UNAM, México, 1980.
- SOTO ÁLVAREZ, CLEMENTE, *Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos*, 3ª reimpresión, Limusa, México, 1987.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª ed., Porrúa, México, 1998.
- _____*Leyes Fundamentales de México 1908-1999*, 23ª ed., Porrúa, México, 1997.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO, *La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Teoría y Proyección*, Porrúa, México, 1971.
- URIOS MOLINER, SANTIAGO, "Garantías de los Derechos Humanos. La protección internacional de los Derechos Humanos" en *Manual de Derechos Humanos*, Comares, España, 1993.
- VALLARTA, IGNACIO L., *Obras Completas. Seis Tomos*, 3ª ed., Porrúa, México, 1984.
- VÁZQUEZ, LUIS DANIEL y SANDRA SERRANO, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", en *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, coordinadores Carbonell, Miguel y Pedro Salazar, UNAM, México, 2011.
- VILLÁN DURÁN, CARLOS, La Protección Internacional de los Derechos Humanos en el Sistema de Naciones Unidas y de sus Organismos Especializados, en *Memorias del Seminario: Los Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos*, SRE-Comisión Europea, México, 2004.
- VOLTAIRE, *Tratado sobre la Tolerancia con motivo de la muerte de Jean Calas*, https://laicismo.org/data/docs/archivo_1299.pdf.
- WALLERSTEIN, IMMANUEL, *Después del Liberalismo*, 6ª ed., en español, traducción de Stella Mastrángelo, Siglo XXI Editores-UNAM, México, 2005.
- WEBER, MAX, "Los tipos de dominación" en *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2ª ed., en español, traducción de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imáz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, FCE, México, 1964.
- ZIPPELIUS, REINHOLD, *Teoría General del Estado. Ciencia de la Política*, 2ª ed., Porrúa, México, 1989.

HEMEROGRAFÍA

- Actas del Congreso Constituyente (1821-1824)*, Edición Facsimilar, UNAM, México, 1980.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente (Querétaro 1916-1917)*, Versión taquigráfica revisada por el C. Joaquín Z. Valadez. Edición Facsimilar autorizada por la Gran Comisión de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1989.
- Documentos Históricos de la Revolución Mexicana*. Comisión de Investigaciones Históricas de la Revolución Mexicana, Editorial JUS, México, 1967.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano*, XII tomos, 3ª ed., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LII Legislatura, Porrúa, México, 1985.
- Los Presidentes de México ante la Nación. Informes, Manifiestos y documentos de 1821 a 1984*. 6 Tomos, 2ª ed., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Grupo de Comunicación, México, 1985.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO, Burgoa Orihuela, Ignacio. 5ª ed., México, Porrúa, 1997.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, 22ª ed., 10 Tomos, Artes Gráficas, España, 2001.
- DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA, de Pratt Fairchild Henry, 4ª reimpresión, FCE, México, 1971.
- ENCICLOPEDIA DE MÉXICO, 2ª ed. Edición Especial, 14 tomos, coedición SEP, México, 1989.
- LEXIPEDIA. Encyclopaedia Britannica de México, 2 Tomos, EUA, 1989.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial 5 de febrero de 1917.
- Código Penal Federal, Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 1931.
- Código Civil Federal, Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 2002.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.

Ley sobre la Celebración de Tratados, Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1992.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL.

Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, suscrita el 26 de junio de 1945; entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969; entrando en vigor el 27 de enero de 1980.

Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 20 de noviembre de 1948.

Estatuto de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma), aprobado por la Asamblea General de los Estados Unidos el 17 de julio de 1998; entró en vigor el 1º de julio de 2002.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 (XXI) de 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966; con vigencia a partir del 3 de enero de 1976.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Destinado a Abolir la Pena de Muerte, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/128 de 15 de diciembre de 1989; entró en vigor el 11 de julio de 1991.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO.

Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá, 1945.

Carta Democrática Americana, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 11 de septiembre de 2001.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada por la Conferencia Especializada en Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969; entró en vigor el 18 de julio de 1978.

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana de la Organización de los Estados Americanos en abril de 1948.

Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativos a la Abolición de la Pena de Muerte (Protocolo de Asunción) aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 8 de junio de 1990; entró en vigor el 28 de agosto de 1991.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), suscrito el 17 de noviembre de 1988; entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

COLECCIONES:

Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derecho Humanos, México.

Colección de Textos sobre Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.

Compendio de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, III Tomos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2012.

Serie Derechos Humanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

PÁGINAS WEB

<http://www.corteidh.or.cr/>

<http://www.cinu.org.mx/temas/Derint/cpi.htm>

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.dof.gob.mx>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://www.normateca.gob.mx/>

<http://www.oas.org/es/>

<http://www.oas.org/es/cidh/>

<http://www.senado.gob.mx>

<http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>

<http://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>

<http://www.un.org/es/>