

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

NATURALEZA Y EFECTOS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. UN CASO: LA RECOMENDACION 25/98 DIRIGIDA AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS

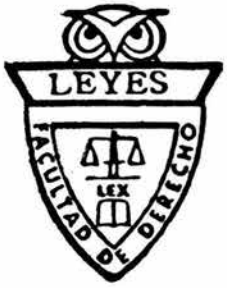
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARTHA ELENA MEJIA



ASESORES: LIC. FERNANDO MARTINEZ-INCLAN GONZALEZ
REVISOR: MTRA. GRACIELA STAINES

MEXICO, D.F.

MAYO 2004

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.


FAC. DE DERECHO
SECRETARIA DE EXAMENES PROFESIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **MEJIA MARTHA ELENA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"NATURALEZA Y EFECTOS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. UN CASO: LA RECOMENDACIÓN 25/98 DIRIGIDA AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS ",** bajo la dirección del suscrito y del **Lic. M. Fernando Martínez González,** para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Martínez González, en oficio de fecha 20 de octubre de 2003 y la Dran. Graciela Staines Vega, mediante dictamen del 15 de marzo de 2004, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 14 de 2004.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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

*lrm.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional titulada **"NATURALEZA Y EFECTOS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. UN CASO: LA RECOMENDACIÓN 25/98 DIRIGIDA AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS"**, elaborada por la alumna **MARTHA ELENA MEJIA.**

Destaco que el desarrollo de la investigación muestra una estructura metodológica, contiene un tema de investigación interesante, respaldandose en un aparato crítico coherente y actualizado que incluye referencias de Derecho Comparado y anexos estadísticos. Además de un testimonio incomparable del ejercicio y alcance de la labor de las Comisiones de Derechos Humanos en México y su impacto en el Sistema Jurídico.

En esta perspectiva, un aspecto interesante es la reflexión sobre la vinculación entre la teoria de la protección a los Derechos Humanos vía instituciones análogas al Ombudsman y el impacto de un documento que muestra la practica cotidiana de sus funciones. Igualmente, el análisis de la lógica que vincula los sistemas local y federal de Comisiones de Derechos Humanos.

Por lo anterior considero que el trabajo reune las condiciones materiales más que suficientes para ser autorizado, reuniendo todos y cada uno de los requisitos formales que establecen los articulos 18, 19, 20 26 y 28 del Reglamento de Examenes vigente en nuestra Universidad, para que el sustentante presente el examen profesional correspondiente

Aprovecho la oportunidad para reiterar las seguridades de mi más distinguida consideración a usted y el loable trabajo que desarrolla cotidianamente en el Seminario a su cargo.

A t e n t a m e n t e
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 15 de marzo de 2001.

DRA. GRACIELA STAINES VEGA.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "NATURALEZA Y EFECTOS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS", elaborada por la alumna MARTHA ELENA MEJIA.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente.

Por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18,19,20, 26 y 28 del Reglamento de Exámenes vigente de nuestra Universidad.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F. octubre 20, 2003.

LIC. M. FERNANDO MARTÍNEZ GONZÁLEZ
Profesor adscrito al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

INDICE

PAG.

INTRODUCCION I-XVII

CAPITULO I

LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y EL INDIVIDUO, LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y LOS DERECHOS HUMANOS

I. 1 Concepto y evolución de los Derechos del Hombre y del individuo 1

I. 2 Concepto y evolución de las Garantías Individuales 5

I. 3. Concepto y evolución de los Derechos Humanos 15

I. 3.1 Las generaciones de Derechos Humanos 25

CAPITULO II

FORMAS DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS

Ii. 1. **JURISDICCIONAL** 37

A) El Juicio de Amparo 40

B) Hábeas Corpus 42

C) Mandado de Seguranca 49

II. 2 **NO JURISDICCIONAL** 51

II. 2.1 Instrumentos que reconocen y adoptan las formas de protección no jurisdiccional 52

II. 2.1.1 Nacionales 52

II. 2.1.2 Internacionales 59

CAPITULO III

LA PROTECCION JURISDICCIONAL Y NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO COMPARADO

III. 1.	**PROTECCION JURISDICCIONAL**	92
III. 1.1	**ARGENTINA**	93
III. 1.1.1.	La Acción de Hábeas Data o Protección de Datos Personales	94
III. 1.1.2.	La Acción de Amparo	96
III. 1.1.3.	El procedimiento de Hábeas Corpus	103
III. 1.2.	**ESPAÑA**	114
III. 1.2.1	El Recurso de Amparo constitucional	117
III. 1.2.2.	Procedimiento de Habeas Corpus	125
III. 1.3.	**MEXICO**	133
III. 1.3.1	El Juicio de Amparo	133
III. 2	**PROTECCION NO JURISDICCIONAL**	170
III. 2.1	**ARGENTINA**	170
III. 2.1.1	El Defensor del Pueblo Argentino	170
III. 2.2	**ESPAÑA**	178
III. 2.2.1	El Defensor del Pueblo Español	178
III. 3.	**MEXICO**	196
III. 3.1.	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos	196

CAPITULO IV

LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

IV. 1.	Características de las recomendaciones de la CNDH	230
IV. 2.	¿Pueden ser consideradas "acto de autoridad"?	233
IV. 3.	La autonomía de la CNDH para emitir sus recomendaciones	239
IV. 4.	No vinculantes	248
IV. 5.	Efectos de las recomendaciones: ¿Deben acatarse las recomendaciones?	254

CAPITULO V

LA RECOMENDACIÓN 25/98 DIRIGIDA AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS Y SUS EFECTOS

V. 1. Antecedentes 268

V. 2 La recomendación 25/98 275

V. 3 Competencia de la CNDH para emitir la Recomendación 25/98. 285

V. 4 Controversia sobre la recomendación 297

V. 5 Efectos de la recomendación 25/98 319

V. 5.1 Efectos políticos 330

V. 5. 2 Efectos jurídicos 341

CONCLUSIONES 353

ANEXOS

1 Recomendación 25/98 de la CNDH. 361

2 Cuadro de Recomendaciones emitidas por la CNDH y el estado que guarda el cumplimiento de las mismas 416

3 Cuadro de Recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos y el estado que guarda el cumplimiento de las mismas... 417

4 Cuadro de quejas recibidas en la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos de 1998 a 2003. 418

5 Cuadro comparativo de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos 419

6 Relación de Recomendaciones emitidas por la CNDH a diferentes autoridades del Estado de Morelos de 1994 a 2004 421

BIBLIOGRAFIA 423

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la vida, la inteligencia y la voluntad para ser lo que soy

A mi madre, Flora,
quien me trasmitió su fuerza, entereza, y honestidad que forjaron mi carácter, por su amor y su apoyo en todos estos años

A mis hermanos:
Margarita, José Luis, Isabel,
por su apoyo y confianza que siempre me han brindado

A mi esposo, Victor Omar,
compañero de toda la vida, parte fundamental para lograr las metas que me he propuesto, porque siempre ha creído en mí y en todo momento he contado con su apoyo a través de los años que llevamos juntos.

A mi hija, Ileana Margarita,
quien compartió conmigo una parte de su vida en las aulas de la Universidad y me apoyó a su manera para lograr hacer esta tesis.

A mi *Alma Mater*: la Universidad Nacional Autónoma de México, que me recibió, me formó y me permitió ser parte de esta gran comunidad universitaria

Al Dr. Francisco Venegas Trejo, por su generosidad y apoyo

A mi asesor Fernando Martínez, por su paciencia, sus puntos de vista y opiniones
que enriquecieron este trabajo de investigación

A mi Revisora, Dra. Graciela Staines, quien con su apoyo decidido, su orientación y valiosas opiniones fortalecieron las hipótesis y el propósito de este trabajo

A mis maestros de la Facultad por la formación
recibida durante la carrera

A Julieta Navarrete, compañera y amiga, quien siempre me brindó su apoyo desinteresado durante la carrera . Gracias July.

A mis compañeros de trabajo:
Cristina, Julia, Claudia, Oscar, Diana, Salvador, Eleazar, porque siempre me apoyaron para llevar a buen término esta tesis.

A mi compañero Felipe,
a quien agradezco de manera especial por su apoyo, tanto académico como material para desarrollar esta tesis.

Al Lic. José Luis del Valle, quien me brindó su apoyo
para lograr terminar mi tesis y titularme

A aquéllos que por alguna causa pude haber omitido pero de quienes recibí apoyo. Gracias a todos.

INTRODUCCION

1. Planteamiento del problema. 2. Hipótesis. 3. Retrospectiva de la investigación. 4. Agradecimientos. 5. Contenido del capitulado.

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los Derechos Humanos tienen como punto de partida la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, puesto que con ella se enfatiza la condición de igualdad de los hombres. Con el paso de los años, y conforme han avanzado los estados democráticos en el mundo, se han agregado una serie de prerrogativas que deben gozar todos los individuos por su sola condición de ser personas, siguiendo la teoría de los derechos naturales.

Así tenemos que los derechos fundamentales y las libertades públicas forman parte de la mayoría de las Constituciones políticas en el mundo, no como una dádiva del Estado, sino como categorías fundacionales, pues un Estado democrático se constituye para asegurar el ejercicio pleno, la eficacia de esos derechos y libertades, además de que son orientadores de su propia acción.

En este sentido, el Ombudsman surge como un órgano administrativo y se transforma en un órgano constitucional que viene a realizar una función de supervisión del acto público en materia de derechos y libertades fundamentales bajo el principio de su autoridad moral, que sin invadir la esfera de los órganos jurisdiccionales, permite a la ciudadanía acceder a una institución, la cual mediante una resolución no vinculatoria señala el acto del Estado que afectó o lesionó un derecho fundamental así como su solución.

En nuestro país, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que nació como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, se convirtió más tarde en el órgano protector de derechos fundamentales al reformarse el artículo 102 constitucional, apartado B; en 1992; estableciendo también órganos locales similares en la República. Aunque la reforma constitucional no estableció la naturaleza de estos organismos, la Ley reglamentaria de la nueva institución nacional y local estableció que su naturaleza sería la de un organismo descentralizado.

A finales de 1999 fue reformado el artículo 102 constitucional, transformándose la institución en un órgano constitucional autónomo. Esta reforma no fue trasladada a la estructura de los organismos estatales de Derechos Humanos por lo que no todos gozan de la autonomía que tiene la Comisión Nacional.

La Comisión Nacional y sus homólogas en los Estados tienen dentro de sus facultades emitir recomendaciones, las cuales deben ser públicas y no vinculatorias. La naturaleza jurídica de estas resoluciones es especial, ya que al no ser obligatorias, su fuerza, eficacia y alcance radica en la autoridad moral del órgano que la emitió, de lo cual depende en buena parte su cumplimiento. Además, es la presión pública generada por el conocimiento de las recomendaciones a través de los medios de comunicación, lo que permite que éstas sean cumplidas por las autoridades a las que se destinan.

En el Estado de Morelos el problema de la inseguridad y las violaciones a los derechos humanos por cuerpos de seguridad pública habían sido una constante en el Estado, pero el clima de zozobra, inseguridad, e impunidad y sobre todo los secuestros aumentaron

sensiblemente a partir de mayo de 1994 en que es creado el Grupo antisecuestros de la Procuraduría de Justicia de la Entidad. En razón de ello las causas principales por las que fueron presentadas numerosas quejas a la Comisión Estatal de Derechos Humanos fueron la inseguridad pública, la ineficiencia e ineficacia de la procuración de justicia y la persistente violación a los Derechos Humanos.

Es así que la Comisión Estatal de Derechos Humanos se convirtió en receptora de todo tipo de quejas en las que destacaron la privación de la libertad, allanamiento, incomunicación, lesiones, violencia física, dilación en la integración de la indagatoria, negligencia del ministerio público, y tortura; quejas por las que en los años de 1996, 1997 y 1998 el organismo local emitió 170 recomendaciones dirigidas a la Procuraduría de Justicia, de las cuales únicamente cumplió cuarenta y cuatro, no aceptó 22 y no cumplió 87, destacando que tan solo de mayo a diciembre de 1997 emitió 95 Recomendaciones, todas dirigidas a la Procuraduría General de Justicia de la Entidad.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió al gobernador del Estado en el período 1994-1998, 34 recomendaciones, de las cuales ocho fueron parcialmente cumplidas, dos insatisfactoriamente cumplidas, una no aceptada y las demás no fueron atendidas.

En virtud de que las violaciones de Derechos Humanos sucedidas en la Entidad habían sido motivo de Recomendaciones por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, dirigidas al Procurador de Justicia, y no habían sido atendidas, desde 1996 diversos quejosos, organizaciones independientes de derechos humanos, así como el Presidente de la

Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Morelos, presentaron las quejas ante la CNDH a efecto de que resolviera sobre las inconformidades presentadas.

De esta manera la Comisión Nacional de Derechos Humanos acumuló seis expedientes derivados de quejas presentadas contra diversas autoridades del Estado. Así, específicamente por la existencia de casos relativos a secuestro, desaparición forzosa o involuntaria de personas, homicidio y ejecución sumaria, incomunicación, inejecución de orden de aprehensión, irregular integración de la averiguación previa, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, violaciones al derecho a la libertad personal, encubrimiento, abuso de autoridad y tortura, e ineficiencia en la administración de justicia en donde se vieron involucrados elementos de la Policía Judicial del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, la CNDH determinó abrir los expedientes:

1.- CNDH/122/97/MOR/1151 (caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo);
2.- CNDH/121/98/MOR/649 (caso del señor Jorge Nava Avilés);
3.- CNDH/122/98/MOR/651 (caso de los señores Ángel y Natanael Hernández Villa);
4,.. CNDH/121/98/MOR/653 (caso del señor Alejandro Pliego Canizal).
5. CNDH/122/98/MOR/721 (caso del señor Alejandro Almeida Avilés)
6.- CNDH/121/98/MOR/831 (caso del señor Ramiro Nájera Medina)

Con base en estos expedientes y el análisis de la documentación aportada por los propios quejosos, así como de la investigación realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este organismo nacional comprobó la existencia de diversas irregularidades, concluyendo que se

acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos de los quejosos, por lo que el 11 de marzo de 1998 emitió la Recomendación 25/98, motivo de esta tesis, a la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado de Morelos, a fin de que conforme a sus atribuciones convocara a una sesión extraordinaria, y previo análisis del documento y la gravedad de los actos y omisiones señalados determinara las acciones que procedieran y actuara en consecuencia.

Además, la CNDH señaló en esta Recomendación que correspondía al Congreso de Morelos, adoptar las medidas legislativas necesarias para que en lo sucesivo existieran los mecanismos legales de control, que garantizaran la adecuada actuación de los servidores públicos encargados de las funciones de seguridad pública y de Procuración de Justicia, a fin de preservar y fortalecer el régimen de derecho en beneficio de la sociedad morelense.

Antes de expedir la Recomendación 25/98 la Comisión Nacional había enviado un total de 17 Recomendaciones a los Congresos locales: seis al Congreso de Tlaxcala; cuatro al de Puebla; tres al de Guerrero y una a las legislaturas de Oaxaca, Chiapas, Chihuahua, e Hidalgo, solicitándoles el inicio de un procedimiento administrativo mediante al cual se determinara la responsabilidad en que hubiesen incurrido las autoridades o servidores públicos de esas entidades, siendo aceptadas y cumplidas sin ningún problema o controversia, contrario a lo que sucedió en Morelos.

En este sentido se tiene que señalar que la Recomendación 25/98 fue la primera en su tipo que solicitó que se convocara a un período extraordinario de sesiones para calificar la gravedad de acciones y omisiones

de servidores públicos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, lo que en parte provocó la controversia al considerarse por algunos sectores de la sociedad la actuación de la CNDH y su competencia para emitir dicha Recomendación, cuestión que no tenía fundamento ya que la actuación de la CNDH se hizo apegada a derecho y con base en las facultades establecidas en la Constitución, la Ley de la Comisión Nacional y su Reglamento.

La Recomendación 25/98 tuvo un efecto no previsto en el Estado con consecuencias irreversibles para la vida institucional, política y social de la Entidad, ya que los fundamentos éticos y jurídicos ahí contenidos le dieron legitimidad y reconocimiento a la situación de inseguridad pública y a las protestas de la población en contra de su Gobernador, siendo la Recomendación 25/98 el cimiento moral y jurídico del juicio político que la Comisión de gobernación y Gran Jurado, como jurado de declaración instruyó al Gobernador del Estado.

Asimismo, fue ampliamente difundida por los medios de comunicación, sobre todo porque la Comisión decidió ejercer su facultad de atracción en el caso del Sr. Jorge Nava Aviles, presunto secuestrador, a quien el Comandante del grupo antisecuestros y otro elemento habían torturado y asesinado, siendo detenidos en el Estado de Guerrero cuando iban a tirar su cadáver el 28 de enero de 1998, toda vez que estos hechos habían incidido en la opinión pública nacional, en razón de la gravedad de estos acontecimientos.

2.- HIPOTESIS:

1.- La autoridad moral de los titulares de las Comisiones Nacional y locales, el fundamento ético y jurídico de las Recomendaciones, la autonomía política

y presupuestaria, la credibilidad y la confianza de la sociedad en estos organismos protectores así como la presión pública, es decir la presión de la sociedad generada por el conocimiento de las recomendaciones es lo que permite que éstas sean cumplidas por las autoridades a las que se destinan.

2.- Para que las Recomendaciones tengan efectos y alcances jurídicos, políticos y sociales, se necesita que los órganos protectores de Derechos Humanos tengan autonomía plena, credibilidad y autoridad moral de sus titulares, por lo que es necesario reformar el artículo 102 constitucional, apartado B, con el fin de que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos sean transformadas en órganos locales con autonomía política y financiera al igual que la Comisión Nacional.

3.- El juicio político al gobernador de Morelos fue una consecuencia directa de la recomendación 25/98 de la CNDH, toda vez que la Recomendación 25/98 fue presentada anexa a la solicitud de juicio político como prueba documental y la Comisión de Gobernación y Gran Jurado tomó argumentos esgrimidos en la recomendación como parte fundamental del dictamen en contra del gobernador en funciones en ese momento.

4.- La Recomendación 25/98 fue una Recomendación política en virtud de que se solicitó al Poder Legislativo un período extraordinario para examinar hechos que involucraban a los otros dos poderes del Estado, lo que iba a provocar efectos políticos y jurídicos en las instituciones de la Entidad.

3.- RETROSPECTIVA DE LA INVESTIGACION

En marzo de 1994 hubo elecciones estatales en Morelos resultando electo el Gobernador Jorge Carrillo Olea. Dos meses después y como parte

de su diagnostico sobre seguridad pública, creó un grupo especializado para combatir el secuestro en el Estado. Sin embargo, a partir de su creación este delito se incrementó y entre 1995 y 1997 se vivió la peor crisis en materia de secuestros, ya que decenas de empresarios, temerosos por su seguridad, abandonaron el Estado.

En términos generales desde 1994 el clima de inseguridad, impunidad y corrupción así como violación de Derechos Humanos era una constante por parte de los cuerpos de seguridad pública y en especial por el grupo antisecuestros. El malestar de la población en contra del gobernador en funciones se hizo patente con los resultados electorales de las elecciones de 1997, ya que por primera vez en la historia del Estado, el Partido Revolucionario Institucional no tenía la mayoría en el Congreso, y varios de los diputados electos de la oposición formaban parte del movimiento ciudadano que surgió por las protestas ciudadanas en contra de la inseguridad en el Estado, incluso algunos habían sido secuestrados o tenían un familiar que había sido secuestrado.

Las denuncias por violaciones a los derechos humanos fueron presentadas en la Comisión Estatal de Derechos Humanos desde 1994 y en virtud de la falta de cumplimiento de las Recomendaciones de este organismo, en su mayoría dirigidas a la Procuraduría del Estado, algunos de los quejosos a partir de 1996 se dirigieron a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que procedió a investigar los casos denunciados sin obtener cooperación de las autoridades señaladas como responsables, lo que motivó que diera por ciertos los hechos denunciados por los quejosos.

El 28 de enero de 1998 se conoció el gravísimo caso de que el comandante del grupo antisecuestros de la policía judicial de Morelos había sido sorprendido tirando el cadáver de una persona que antes había sido torturada y asesinada. Este hecho causó una conmoción en la opinión pública nacional y local, ya que comprobó que las violaciones a los derechos humanos y los secuestros eran cometidos por el propio cuerpo de seguridad encargado de combatir este delito.

El 11 de marzo de 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos envió al Congreso la Recomendación 25/98, en la cual aborda en 121 cuartillas el examen de algunos hechos relacionados con la inseguridad pública, la deficiente impartición de justicia y la ineficiente administración de la misma, provocando una controversia sobre su competencia para emitirla al dirigirla al Poder legislativo no como autoridad responsable sino como depositario de la soberanía estatal.

En esencia la Recomendación retomó quejas, denuncias, testimonios de incumplimientos y violaciones de Derechos Humanos presentados por organizaciones civiles, por ciudadanos morelenses y por instancias oficiales como la Comisión Estatal de Derechos Humanos; la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso; la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El 12 de mayo de 1998, el gobernador en funciones solicitó licencia al cargo y se le instruyó juicio político en la Cámara de Diputados, siendo elemento fundamental de dicho juicio la Recomendación 25/98, es entonces cuando nació en mí la idea de realizar una investigación sobre la naturaleza y efectos de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos

Humanos, enfocándolo específicamente en esta Recomendación: ¿por qué había provocado tal controversia? ¿era o no competente la Comisión para emitirla? ¿ por qué la dirigió al Congreso y no a la autoridad responsable que sería el Ejecutivo del Estado?, ¿habían influído elementos políticos en su emisión?, ¿qué tanto influyó la recomendación en el resultado del juicio político?

Estas fueron algunas de las preguntas que pretendí contestar y fue la motivación personal que me llevó a plantear el presente tema de estudio, además de que me permitiría estudiar una parte de la historia social y política de Morelos, mi Estado de nacimiento.

Por otra parte, no existe bibliografía específica sobre las Recomendaciones y sus efectos, o estudios específicos sobre éstas, solo se ediitan o se han publicado por la propia CNDH los textos de las mismas y algunos artículos publicados en Revistas tanto en la Gaceta de la Comisión Nacional y del Distrito Federal, como en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, por lo que considero que hacen falta investigaciones de casos particulares para su análisis e interpretación del contexto social y político en que se emiten éstas.

Desafortunadamente la tesis no fue realizada en el tiempo que la tenía prevista, influyendo en ello diversos factores: cuatro meses después de que me fue aprobado el capitulado la universidad fue tomada por el Consejo General de Huelga, lo que obstaculizó el desarrollo del trabajo. Una vez reanudadas las actividades en la Facultad, hubo necesidad de cambiar de asesor y de enfoque del tema de estudio por motivos circunstanciales.

Con el apoyo del Dr. Francisco Venegas Trejo, director del seminario de Derecho Constitucional, me recomendó un nuevo asesor, el Lic. Fernando Martínez-Inclán González, con el cual la tesis fue reestructurada y concluida. Una vez turnada a revisión, la Mtra. Graciela Staines recobró parte de mi material anterior y el enfoque de estudio de caso que consideramos importantes dadas las evidencias, recopilación y el análisis específico de la Recomendación 25/98.

Para el desarrollo de la tesis, además de las fuentes documentales, me auxilié de las herramientas de internet y discos compactos con información acerca del tema, haciendo también una búsqueda hemerográfica extensa para poder estudiar la situación social y política en el Estado de Morelos a partir de que tomó posesión Jorge Carrillo Olea y sobre todo a partir de que se emite la Recomendación 25/98.

4.- AGRADECIMIENTOS

Es preciso mencionar y agradecer de manera particular a las personas que me apoyaron y sin cuya ayuda no hubiera sido posible elaborar esta tesis.

Mi agradecimiento al Dr. Francisco Venegas Trejo, Director del Seminario de Derecho Constitucional, por haberme apoyado para registrar un nuevo tema de tesis, partiendo del material que ya tenía elaborado..

A mi asesor, el Lic. Fernando Martínez Inclán, quien sin conocerme ni conocer el tema de investigación que me proponía realizar, aceptó dirigir mi tesis y me concedió su tiempo para reestructurar y reordenar el material de mi investigación que por diversas circunstancias había quedado desfasado.

El me hizo excelentes sugerencias y comentarios para que el contenido del capitulado llevara una disposición ordenada partiendo de lo general a lo particular, comenzando con la evolución histórica de los derechos humanos, y la diferenciación de las formas de protección de los mismos en dos vías: jurisdiccional y no jurisdiccional.

Su orientación que agradezco infinitamente, dio como resultado que se contrastara en un capítulo especial las formas de protección de los derechos humanos: el Amparo, el Hábeas Corpus y el Mandato de Seguranca y la forma clásica del Ombudsman, con el fin de que quedara claro que los primeros son recursos que se ventilan ante un órgano jurisdiccional, y por tanto sus resoluciones son obligatorias, mientras que la institución del Ombudsman tiene como característica principal la no obligatoriedad de sus resoluciones, la cual suple con la fuerza y autoridad moral de este organismo y la presión de la sociedad para obligar a cumplir sus resoluciones.

El Lic. Fernando Martínez Inclán aportó a mi tesis la visión en conjunto del papel de la CNDH en los últimos años y la importancia negativa y positiva de los medios de comunicación en las resoluciones que emite la Comisión Nacional.

Asimismo, agradezco profundamente a la Dra. Graciela Staines, Revisora de mi tesis, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible la terminación de la misma, ya que aportó la estructura metodológica final de la investigación, por otra parte su interés en mi tema de tesis fue fundamental para retomar el material que ya tenía elaborado aplicando el método deductivo con el fin de fin de particularizar la investigación en un caso

concreto de aplicación de la función principal que realiza la Comisión Nacional para cumplir con su labor protectora de los Derechos Humanos, que es la emisión de Recomendaciones.

De esta manera, La Dra. Graciela Staines me brindó su tiempo, sus valiosos consejos y lúcidos comentarios y sugerencias con el fin de corregir aspectos que estaban obscuros o poco claros en la tesis, coincidiendo conmigo en lo importante que era plantear de manera particular un análisis de caso, considerando decisivo por ello la inclusión de un último capítulo en el que se presenta el análisis de la Recomendación 25/98, dirigida al Congreso de Morelos.

Un agradecimiento especial a Ignacio Suárez Huape, ex diputado de la XLVII Legislatura del Congreso de Morelos, y primer Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, quien me apoyó y me proporcionó toda la información relacionada con la Recomendación 25/98, así como libros y revistas del acervo de la Comisión y propio, dándome acceso a los expedientes del caso.

Agradezco particularmente al Dip. Julian Vences Camacho, autor del libro *Fuera, fuera¡ Cómo y por qué cayó Jorge Carrillo Olea*, que me sirvió como guía de los acontecimientos ocurridos en Morelos antes y después de que se emitió la Recomendación 25/98. Su obra es un testimonio invaluable de los hechos acontecidos en el Estado de Morelos.

Agradezco también a José Martínez Cruz, ex presidente de la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Estado, quien con información acerca de la Recomendación 25/98, sus comentarios y

experiencia en el tema me ayudó a entender la importancia de esta Recomendación para la protección de los Derechos Humanos en Morelos.

De manera particular agradezco también al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Morelos, institución que resguarda el archivo histórico de la Cámara de Diputados, lugar donde laboro y que me dio todo el acceso a los expedientes formados por la Recomendación 25/98 y a los expedientes del juicio político al Gobernador del Estado.

5.- CONTENIDO DEL CAPITULADO

Pretendimos con esta investigación contribuir al estudio de las recomendaciones de los órganos protectores de Derechos Humanos y sus efectos, estructurando la tesis en cinco capítulos de la siguiente manera:

En el *primer capítulo* titulado **Los Derechos del hombre y el individuo, las Garantías Individuales y los Derechos Humanos**, desarrollamos el origen, desarrollo y conceptualización de los Derechos Humanos, así como su clasificación en categorías generacionales. Esta clasificación considera a los derechos de primera generación a los derechos enunciados de la declaración francesa; de segunda generación a los derechos económicos, sociales y culturales, consignados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Por último, los derechos de tercera generación también llamados Derechos de Solidaridad o Derechos de los Pueblos, en los que el sujeto de estos derechos es el pueblo, la colectividad, la humanidad, contenidos en

instrumentos internacionales tales como el Convenio Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes y el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En el *segundo capítulo* denominado **Formas de protección de los Derechos Humanos** estudiamos lo relativo a las vías y formas conocidas para su salvaguarda en la vía jurisdiccional que son el amparo y el Habeas Corpus y en la vía no jurisdiccional la protección de los Derechos Humanos a nivel interno con la Institución del Ombudsman, así como los instrumentos internacionales que reconocen estas formas de protección.

En el *tercer capítulo* denominado **La proteccion jurisdiccional y no jurisdiccional de los Derechos Humanos en el derecho comparado** realizamos un estudio del órgano protector de los Derechos Humanos en dos países, Argentina y España, con el fin de compararlos con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estudiando en cuanto a ésta última, sus antecedentes, creación y evolución en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la de su Ley Orgánica, habiéndose transformado en un órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria a partir de la reforma de 1999.

En Argentina y España la institución del Ombusman tomó características similares, destacándose la denominación del "Defensor del Pueblo" y la legitimación para interponer los recursos de Amparo y Habeas Corpus, facultades que no tiene el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que sería necesario que en los próximos años se pudiera avanzar en este sentido.

En el *cuarto capítulo* **Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** estudiamos las características de las Recomendaciones que son la publicidad y la no obligatoriedad de las mismas, concluimos que si bien la Comisión no puede por la propia naturaleza de la institución, obligar a su cumplimiento, los servidores públicos tienen obligación legal y moral de acatarlas, ya que todo servidor público está obligado a salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad que rigen el servicio público, por lo que en un régimen de derecho no deberían existir violaciones a los Derechos Humanos y en todo caso, las Recomendaciones deben ser acatadas.

En todo caso con este modesto trabajo traté de encontrar las causas por las cuales los órganos protectores de Derechos Humanos en México, se han convertido en instituciones receptoras de toda clase de inconformidades en contra de los actos de Estado, lo que significa un descrédito para el Estado mexicano como para la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues ésta es utilizada como buzón de quejas de todo tipo, las cuales mayormente terminan minando su credibilidad y autoridad moral ante la sociedad, requisito sin el cual sus recomendaciones no tienen ningún valor.

Esta problemática en parte se presenta también por la indefinición o laguna que existe a partir de la reforma constitucional de 1999 al artículo 102 apartado B, ya que no todos los órganos locales gozan de autonomía de gestión y presupuestaria, lo que los hace dependientes política y orgánicamente del Ejecutivo Estatal, al cual no pueden dirigir sus Recomendaciones de una manera autónoma, sino de alguna manera sujeta a cierta negociación o "precaución" ante el ejecutivo, ésta es la razón por la

que la Comisión Nacional se convierte en recipendaria de todo tipo de quejas al no obtener la protección de la comisión estatal respectiva, motivo por el cual proponemos una reforma al artículo 102 constitucional que corrija esta laguna.

5.- Por último, en el *quinto capítulo*: **La recomendación 25/98 dirigida al Congreso del Estado de Morelos y sus efectos**, estudiamos en que consistió esta Recomendación, las razones por las que se emitió y los efectos que produjo, que fueron tanto políticos como jurídicos, ya que consideramos que fue fundamental para la procedencia del juicio político contra el gobernador, pero principalmente para la atención a las violaciones de Derechos Humanos perpetradas por los cuerpos de seguridad pública y especialmente por el grupo antisecuestros de la Procuraduría del Estado de Morelos.

Con este trabajo pretendí dejar un testimonio específico y sistemático que une el marco jurídico teórico con la práctica real y efectiva del ejercicio de facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de la emisión de Recomendaciones despejando el contexto de un caso particular en el Estado de Morelos.

CAPITULO I
LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y EL INDIVIDUO, LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y LOS DERECHOS HUMANOS

I.1. Concepto y evolución de los Derechos del Hombre y del individuo. I.2. Concepto y evolución de las Garantías Individuales. I.3. Concepto y evolución de los Derechos Humanos. I.3.1. Las generaciones de Derechos Humanos

I. 1. CONCEPTO Y EVOLUCION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL INDIVIDUO

Los derechos del hombre en su problemática filosófica, religiosa, política y social han sido una preocupación desde tiempos remotos, sin embargo su reconocimiento constituye un fenómeno relativamente reciente producto de un lento proceso. La expresión Derechos Humanos o Derechos del hombre implica para autores clásicos como José Castán Tobeñas "*una clara redundancia, pues todos los derechos están referidos al hombre*".[1]

Históricamente se mencionan como antecedentes del origen de los Derechos Humanos o derechos del hombre al Código de Hamurabi que es el primero que regula la Ley del Talión, estableciendo el principio de proporcionalidad de la venganza, es decir, la relación entre la agresión y la respuesta. Por otra parte los Diez Mandamientos del Antiguo Testamento reconocieron valores fundamentales de los seres humanos, como el derecho a la vida, al prescribir el "no matar", por ejemplo.

---

[1] Castán Tobeñas, José, *Los Derechos del Hombre*, Madrid, Ed. Reus, 1976, p. 9.

En este sentido, en el desarrollo histórico de los Derechos Humanos, el Cristianismo dio origen a una nueva etapa al proclamar la igualdad entre los seres humanos y rechazar la violencia. Más tarde en la Edad Media aunque de manera fragmentaria aparecen recogidos derechos que pueden ser considerados antecedentes del reconocimiento de los derechos del hombre los cuales revistieron diversas formas como fueros, Contratos o Cartas, siendo el punto de partida para el reconocimiento de nuevos derechos y reivindicaciones.

Entre ellos se encuentra el Pacto o Fuero de León de 1188, el Fuero de Cuenca de 1189; y la Carta Magna Inglesa de 1215 que inicia una serie de documentos que fueron generalizando el reconocimiento de derechos y libertades a todo el pueblo inglés hasta llegar al Habeas Corpus de 1679 y el Bill of Rights en 1689, siendo éstos últimos los antecedentes de las declaraciones modernas de derechos.

Durante los siglos XVIII y XIX las ideas de Charles Montesquieu (1689-1755) y Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) en Francia, son fundamentales para la concepción de los derechos del hombre. Montesquieu criticó severamente los abusos de la Iglesia y del Estado; dio formas precisas a la teoría del gobierno democrático parlamentario con la separación de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial como

mecanismo de control recíproco entre los mismos, Juan Jacobo Rousseau, denunció vigorosamente las injusticias y miserias resultantes de la desigualdad social de su época y propugnó la idea de una sociedad basada en la igualdad absoluta, en la que cada miembro, a la par que se somete a las decisiones del pueblo es al mismo tiempo parte del Estas ideas favorecieron la elaboración del concepto de los Derechos Humanos al plantear la necesidad de la existencia de una igualdad entre los hombres, quienes deben someter su voluntad individual a la voluntad de la colectividad con el objeto de alcanzar el bienestar para todos.

Históricamente el término "Derechos del Hombre" lo encontramos por primera vez como tal en 1789 con la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, la cual contiene una serie de derechos que hoy llamamos derechos civiles y políticos. Esta declaración estuvo influenciada por la Declaración de Independencia de los Estados Unidos: *"los hombres hacen libres e iguales y en derecho"* en 1776.

La afirmación en la Declaración Francesa de *"los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos"*, implicó la libertad y la igualdad; *"los derechos naturales del hombre son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión"*,[2] con ello se reconoció el derecho del ser

[2] *Ibid*, p. 113.

humano a la propiedad y a la seguridad; reconoció también la libertad de expresión, de escritura y de imprenta, igualdad ante la Ley; así como garantías de seguridad jurídica: no ser detenido o procesado sino con las formalidades que la Ley establece ni imponer pena alguna si no existe una Ley anteriormente establecida.

Luego del reconocimiento de los derechos del hombre considerado individualmente, comenzó una nueva etapa: los movimientos obreros emprendieron la defensa de sus derechos individuales desde una perspectiva colectiva, exigiendo sus reivindicaciones. Las revoluciones mexicana y rusa de 1917, constituyeron hechos históricos determinantes para la consagración jurídica de estos derechos colectivos, que han sido denominados *Derechos económicos y sociales* en las legislaciones internas y que constituyen el paso hacia lo que hoy se denominan *Derechos de segunda generación*.

Aunque en el presente la expresión Derechos del Hombre y del Ciudadano tiene una connotación principalmente histórica, su consagración en las Declaraciones francesa y americana es de una enorme importancia. El reconocimiento de los derechos del hombre y el ciudadano significa, según Castán Tobeñas *"la protección del hombre individualmente considerado, frente a un Estado que de un lado era*

omnipotente y de otro se estimaba como un obstáculo para la espontánea actividad del hombre".[3]

Los acontecimientos reseñados, dieron sus aportes para la consagración y conceptualización de los Derechos Humanos en su concepción moderna tal y como los conocemos ahora, tanto en las constituciones internas de las diferentes naciones como en los instrumentos internacionales protectores de los Derechos Humanos que abordaremos en los siguientes capítulos.

I. 2. CONCEPTO Y EVOLUCION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Históricamente las Garantías Individuales se han considerado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener y que el Estado está obligado a respetar.

En este sentido, el maestro Alfonso Noriega Cantú identifica las garantías individuales con los derechos del hombre, sosteniendo que estas garantías *"son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y*

[3] *Ibidem*, p. 46.

social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social".[4]

Por su parte el maestro Burgoa explica que (...) "*garantía proviene del término anglosajón warranty o warrantie, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale, pues, en su sentido lato, a aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo. Jurídicamente, el vocablo y el concepto garantía se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas".*[5]

Continua el maestro Burgoa diciendo: *"El concepto garantía en el derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un Estado de Derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad de gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional. De esta guisa, se ha estimado, incluso por la doctrina, que el principio de legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, etc., son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados; afirmándose también que el*

[4] Noriega Cantú, Alfonso, *La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967, p. 111.
[5] Burgoa Orihuela, Ignacio, *Garantías Individuales*, México, Porrúa, 1993, p. 160.

mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la Ley y del derecho".[6]

Asimismo afirma que: *se debe de hablar de "Garantías del gobernado" y no de garantías individuales, ya que el "término individuales no responde a la índole jurídica de las garantías consagradas en la Constitución. Estas no deben entenderse consignadas sólo para el individuo, sino para todo sujeto que, en los términos ya anotados, se halle en la posición de gobernado".*[7]

Para Miguel M. Padilla, autor argentino, las garantías *"son los medios establecidos por el derecho objetivo para la protección de los derechos subjetivos cuando el disfrute de los mismos es ilegítimamente amenazado o perturbado por otros particulares o por el Estado" y también: "significan procedimientos o medios a través de los cuales se logra la efectiva vigencia de un derecho que haya sido negado o vulnerado".*[8]

Álvarez Ledezma, citando a Hariou afirma que "*El concepto garantía surge como la regla o reglas de carácter positivo, obligatorias y vinculantes, que se imponen a la autoridad o al legislador. Es una figura jurídica que nace para*

[6] *Ibidem,* p. 161.
[7] *Ibidem,* p. 169.
[8] Padilla Miguel, M., *Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1987, p. 12.

proteger al derecho, o mejor aún, como un instrumento para su efectiva realización en caso de vulneración".[9]

En opinión del maestro Jorge Carpizo "*nuestra Constitución no habla de Derechos Humanos sino de garantías ya que los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, y las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas",*[10] afirmación que hace suya el Diccionario Jurídico Mexicano publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Como se puede apreciar, existen diversas definiciones y opiniones sobre lo que debe entenderse por garantía y doctrinariamente el maestro Burgoa distingue entre Derechos Humanos y garantías, ya que *"no es lo mismo el elemento que garantiza (garantía) que la materia garantizada (derecho humano)"*[11] y Álvarez Ledezma concluye que el término garantía no es sinónimo de Derechos Humanos diciendo que: *"en virtud de que su ámbito de protección va más allá de las meras personas físicas o individuales, no es un concepto que pueda asimilarse en calidad de sinónimo al de Derechos Humanos".*[12]

---

[9] Álvarez Ledezma, Mario I., *Acerca del Concepto Derechos Humanos*, México, McGraw-Hill, 1998, p. 117.
[10] Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa, 1998, p. 485.
[11] Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 164.
[12] Álvarez Ledezma, *op. cit.*, p. 119.

En este sentido Álvarez Ledezma afirma: *"Puede decirse que las garantías individuales o del gobernado tal y como las regula la Constitución, son garantías jurídicas sui generis. Si bien el contenido de éstas es generalmente un derecho humano no siempre lo es ni tiene que serlo" (...) El signo distintivo de tales garantías está dado por la relación jurídica que se establece entre gobernante y gobernado que tiene un ámbito protector muy amplio y no se circunscribe a la defensa de los Derechos Humanos, sino que ampara en contra de cualquier acción gubernamental que pudiera afectar la esfera jurídica del gobernado, la cual, obviamente, no está sólo constituida por los referidos derechos".*[13]

En cuanto al medio de defensa de las garantías individuales, en nuestra legislación las garantías individuales son protegidas por medio del Juicio de Amparo. Al respecto el maestro Tena Ramírez considera que la garantía constitucional del amparo no constituye realmente un control directo de la Constitución, sino más bien de los derechos de la persona humana, lo cual se debe "(...) *a que ha sido el escudo resonante de la inviolabilidad de la persona".*[14]

En lo que se refiere al desarrollo de las garantías individuales en nuestro sistema jurídico en términos generales la doctrina de los derechos

[13] *Ibidem*, p. 119.
[14] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1980, p. 537.

del hombre plasmada en la Declaración de los Derechos del hombre y el ciudadano, sirvió de base a la Constitución de 1857, ya que existía un título denominado "Garantías individuales" y el artículo 1° decía:

> *Art. 1°.- "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las Leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorgue la presente Constitución*

La Constitución de 1917 después de un amplio debate en el Congreso entre constituyentes adscritos a la corriente iusnaturalista por un lado y positivista por el otro, aprobó la redacción del artículo 1° como sigue, texto que continúa vigente:

> *Art. 1.- "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".*

El maestro Burgoa sostiene al respecto que *"la Constitución vigente se aparta de la doctrina individualista, pues a diferencia de la del 57, ya no considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones*

sociales, sino que los reputa como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede u otorga a los gobernados".[15]

En la actualidad señala el Maestro Héctor Fix Zamudio, *"se ha superado de manera definitiva el criterio decimonónico de confundir los Derechos Humanos con las llamadas "Garantías Individuales", las que constituyen sólo un sector de los llamados "derechos civiles", frente a la amplitud actual de los derechos de la persona humana".*[16]

De esta manera nuestra Constitución comienza con la declaración de Garantías Individuales y así se titula el capítulo I del Título I. Es lo que se conoce como la parte dogmática de la Ley fundamental y la causa base de nuestro sistema político.

CLASIFICACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Algunos autores como el Maestro Luis Bazdrech clasifican las garantías individuales dividiéndolas en tres grandes partes: *Garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica",*[17] así como la parte correspondiente a las *Garantías Sociales.*

---

[15] Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 122.
[16] Fix Zamudio, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos,* 2a. ed., México, 1999, p. 568.
[17] Bazdrech, Luis, *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, 1998, p. 295.

a) GARANTIAS DE IGUALDAD

GARANTIAS DE IGUALDAD	ART.
De goce, para todo individuo, de las garantías que otorga la constitución.	**1°**
Prohibición de la esclavitud	**2°**
Igualdad de derechos sin distinción de sexos	**1°**
Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios	**12**
Prohibición de fueros	**13**
Prohibición de ser sometidos a proceso con apoyo en Leyes privativas o a través de tribunales especiales	**13**

b) GARANTIAS DE LIBERTAD

Si bien el maestro Bazdrech divide a las garantías de libertad en: "libertades de la persona humana en el aspecto físico y espiritual, de la persona cívica y de la persona social"[18] para su clasificación hemos tomado la elaborada por el Maestro Jorge Carpizo en su obra *Estudios Constitucionales.*[19]

GARANTIAS DE LIBERTAD	ART.
Libertad para la planeación familiar	**4°**
Libertad de trabajo	**5°**
Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no es por resolución judicial	**5°**
Nulidad de los pactos contra la dignidad humana	**5°**
Posesión de armas en el domicilio para la seguridad y legítima defensa	**10°**
Libertad de tránsito interno y externo del país	**11°**
Abolición de la pena de muerte salvo en los casos expresamente consignados	**22°**
Libertad de pensamiento	**6°**
Derecho a la información	**6°**
Libertad de imprenta	**7°**
Libertad de conciencia	**24°**
Libertad de cultos	**16°**

[18] *Ibidem*, p. 296.
[19] Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, *op. cit.*,. p. 433.

Inviolabilidad de la correspondencia	**16°**
Inviolabilidad del domicilio	**26°**
Libertad de asociación y reunión	**9°**
Reunión con fin político	**9°**
Prohibición de extradición de reos políticos	**15°**

c) GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA

GARANTIA	ART.
Derecho de petición	**8**
Irretroactividad de la Ley	**14**
Privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso	**14**
Principio de legalidad	**14**
Prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales	**14**
Principio de autoridad competente	**16**
Mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones	**16**
Detención sólo con orden judicial	**16**
Abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil	**17**
Prohibición de hacerse justicia por su propia mano	**17**
Expedita y eficaz administración de justicia	**17**
Prisión preventiva sólo por delitos que tengan una pena corporal	**16**
Garantías del auto de formal prisión	**19**
Garantías del acusado en todo proceso criminal	**20**
Sólo el ministerio público y la policía judicial pueden perseguir los delitos	**21**
Prohibición de penas infamantes y trascendentes	**22**
Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito	**23**
Los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias	**23**

En el artículo 29 se previene la suspensión de las garantías individuales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cuando se ponga a la sociedad en peligro.

d) GARANTIAS SOCIALES

El maestro Bazdrech opina que "*las garantías sociales vienen a complementar las garantías individuales, llevan la idea de la igualdad de oportunidades y que a cada quien se le otorgue lo que le corresponde de acuerdo con sus posibilidades y necesidades, que cada hombre cuente con los satisfactores económicos y culturales mínimos para realmente llevar una vida humana y digna*".[20]

Asimismo, afirma que "*las garantías sociales protegen al hombre como integrante de un grupo social y le aseguran un mínimo educativo y económico. Implican un hacer por parte del Estado, en cambio, las garantías individuales representan primordialmente una abstención por parte del propio Estado. A través de las garantías sociales se protege a los grupos sociales más débiles. Así nacieron estas garantías y en parte así subsisten, sólo que actualmente se han extendido para otorgar protección en general*".[21]

Las garantías sociales están contenidas primordialmente en tres grandes regímenes: el régimen educativo regulado por el artículo 3o; el régimen patrimonial y agrario regulado por los artículos 27 y 28, y el régimen laboral regulado por el artículo 123.

[20] Bazdrech, Luis, *Las garantías...*, *op. cit.*, p. 298.

I. 3. CONCEPTO Y EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Actualmente el concepto "Derechos Humanos" es utilizado en diversos ámbitos con imprecisión. Así, hablamos de Derechos Humanos para referirnos a normas jurídicas del derecho positivo, también usamos la expresión para describir facultades o potencialidades inherentes a los seres humanos por el solo hecho de serlo, siguiendo la teoría iusnaturalista.

De hecho, para referirse a la idea de Derechos Humanos se acude a varias expresiones como: derechos naturales, derechos del hombre, derechos subjetivos públicos, garantías individuales, o derechos fundamentales. Carlos R. Terrazas afirma que *"Derechos Humanos es un nombre de uso generalizado cuya determinación corre el riesgo de quedar condicionada por la opinión que se tenga sobre su origen, su fundamento, su naturaleza y su alcance".*[22]

El maestro español Gregorio Peces Barba opina que esta multiplicidad de denominaciones "*...nos da ya, en una primera aproximación, noticia de la dificultad. Se encierran en esas simples palabras significados distintos, apoyados en fundamentos ideológicos y filosóficos también*

[21] *Ibidem*, p. 298.
[22] Terrazas, Carlos R., *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, México, Porrúa, 1996, p .35

diferentes".[23] Es decir, no existe consenso ni en la legislación ni en la doctrina sobre un solo concepto de Derechos Humanos, por lo que hay una confusión acerca del mismo.

Otros autores afirman que "*los Derechos Humanos tienen un rostro jánico, es decir, bifrontal, con un perfil jurídico y un perfil ético. Los Derechos Humanos o fundamentales carecen de un significado técnico jurídico preciso y bien delimitado, debido a su fuerte carga emotiva y a su incuestionable dimensión moral".*[24]

El problema con el concepto de Derechos Humanos es desentrañar el uso jurídico de la expresión ya que se utiliza frecuentemente y en los más variados contextos, Prieto Sanchis afirma que "*aún cuando puedan ser incorrectas estas expresiones, pueden responder a una preocupación hacia nuevas necesidades o exigencias humanas, y que "los Derechos Humanos son hoy un concepto tan difundido como difuso" lo que explica que "se hayan convertido en uno de los terrenos más fértiles de la demagogia política y la instancialidad teórica".*[25]

[23] Peces-Barba, Gregorio, *Derechos Fundamentales*, Madrid, Ed. Debate, 1986, p. 13.
[24] Prieto Sanchis, Luis, *Estudios sobre Derechos Fundamentales*, Madrid, Ed. Debate, 1990, p. 18.
[25] *Ibidem*, p. 19.

Asimismo, señalan el *"carácter polisemico, multívoco o multidimensional de los Derechos Humanos"* [26] *o "bifrontal"* [27] es decir, que el término es utilizado con funciones distintas en ámbitos como el filosófico, el jurídico y el político.

Consideramos que tal vez es por este carácter especial del concepto de Derechos Humanos que se ha abusado del término y se ha convertido en una bandera imprecisa en la que se amparan ideologías de cualquier color, credo político o religión, por lo que se recurre al término "Derechos Humanos" en cualquier circunstancia, a veces de manera arbitraria y demagógica.

Ese carácter multívoco del término "Derechos Humanos" tiene una *"semejanza de familia"* que demuestra, según Álvarez Ledezma, que quienes *"usan la idea de Derechos Humanos en sus diferentes contextos han adoptado una posición ética respecto de cómo deben ser tratadas y protegidas las personas en el marco de una sociedad política"*.[28]

Afirma Alvarez Ledesma que esta idea ética del concepto de Derechos Humanos *"parte de la postura iusnaturalista, que concibe los derechos naturales que se adscriben a toda persona por el solo hecho de serlo,*

[26] *Ibidem*, p. 24.

los cuales están sustentados en valores o principios que se han traducido históricamente en normas de derecho nacional e internacional, en cuanto parámetros de justicia y legitimidad política".[29]

En este sentido Pedro Nikken, opina que "*el tema de los Derechos Humanos, y más específicamente, el de los derechos individuales, ingresó al Derecho Constitucional. Se trata, en verdad, de un capítulo fundamental del Derecho Constitucional, puesto que el reconocimiento de la intangibilidad de tales derechos implica limitaciones al alcance de las competencias del poder público. Desde el momento en que se reconoce y garantiza en la Constitución que hay derechos del ser humano inherentes a su misma condición y, en consecuencia, anteriores y superiores al poder del Estado, se está limitando el ejercicio de éste, al cual le está vedado afectar el pleno goce de aquellos derechos".*[30]

En cuanto a la noción jurídica del concepto Derechos Humanos Álvarez Ledezma afirma que "*se formula por la vía de la determinación del estatuto o estatutos técnicos instrumentales por medio de los cuales los principios de libertad, igualdad y autonomía van a ser protegidos por el derecho positivo.* Y que: "*el concepto Derechos Humanos en su noción jurídica entronca entonces con varias figuras o instituciones y no con una sola en lo particular, ya que dicho concepto puede aparecer en el ordenamiento jurídico revestido con el ropaje de derecho subjetivo, garantía individual o en alguno de los llamados*

[27] *Ibidem*, p. 22.
[28] Álvarez Ledezma, *op. cit.*, p. 28.
[29] *Ibidem*, p. 29.

principios generales del derecho, estableciéndose relaciones de complementación y no necesariamente de exclusión".[31]

Para Álvarez Ledezma el problema radica en que *"las dos nociones iusnaturalista y iuspositivista son usadas indistintamente. Así, en algunos casos se emplea para hablar de justicia, o reivindicación de nuevas exigencias como serían los Derechos Humanos de tercera o cuarta generación. En otros para referirse a derechos subjetivos de la más alta jerarquía normalmente plasmados en las Constituciones y en los tratados internacionales que se identifican como garantías individuales o derechos fundamentales dotados de medios jurídicos de protección".*[32]

Fernando Savater, autor con una postura postmoderna frente a los Derechos Humanos les asigna en su obra "Ética como amor propio" un fundamento más allá del derecho positivo, en la moral, pero también en la política, trascendiendo el solo plano del derecho afirmando que *"pertenecen demasiado al área de la moral como para poder ser solamente derechos positivos, por fundamentales que fueren, y tienen demasiada vocación de institucionalización jurídica como para que puedan ser llamados sin reduccionismo morales".*[33] Propone además, postura a la que me adhiero, *"que se llamen derechos de la persona para quitar la sensación abstracta y la connotación masculina de la expresión "derechos del hombre".*[34]

---

[30] Nikken, Pedro, *El Concepto de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p. 35.
[31] Álvarez Ledesma, *op. cit.*, p. 30.
[32] *Ibidem*, p. 31.
[33] Savater, Fernando, *Ética como amor propio*, México, CONACULTA-Mondadori, 1991, pp. 160-191.
[34] *Ibidem*, p. 165.

Por su parte, Álvarez Ledezma afirma también que una noción provisional de Derechos Humanos que podría funcionar en la mayoría de los casos en que se usa la expresión tendría que ser: *"Aquellas exigencias éticas de importancia fundamental que se adscriben a toda persona humana, sin excepción, por razón de esa sola condición".*[35]

Pedro Nikken afirma que "*La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de cada persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer, son los que hoy conocemos como Derechos Humanos".*[36]

Pérez Luño sostiene que si bien "*los Derechos Humanos son instituciones jurídicas, que en cada momento histórico de las sociedades humanas, se reconocen a las personas, deben concretar siempre las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser*

[35] Álvarez Ledezma, *op. cit.*, p. 31.
[36] Nikken, Pedro, *op. cit.*, p. 37 .

reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".[37]

En cuanto a su evolución los Derechos Humanos atravesaron por diversas etapas en su desarrollo histórico. Juan Antonio Travieso, denomina *"los procesos básicos producidos en materia de Derechos Humanos: la positivación, la generalización y la internacionalización de los Derechos Humanos"* [38] por su parte, Jiménez de Aréchaga citado por Rodolfo Piza y Gerardo Trejo divide su desarrollo en tres etapas:

> *"La primera etapa fue el esfuerzo de los individuos para consagrar los derechos y libertades fundamentales por medio de la norma legal, a fin de ponerlos al abrigo de la arbitrariedad de su primer enemigo: el monarca absoluto y ominipotente; la segunda etapa consistió en incorporar esos Derechos Humanos y libertades fundamentales, no a una Ley, sino a una norma de jerarquía superior: la Constitución; una tercera que aún no ha culminado, la constituye el esfuerzo por llevar esos Derechos Humanos fundamentales y las garantías de su cumplimiento, al acuerdo o la convención internacional, de modo de hacerlos irrevocables y ponerlos incluso al abrigo del arrasamiento de las Constituciones Nacionales por las dictaduras y los gobiernos de facto. La protección y garantía suprema y definitiva de los derechos fundamentales queda así confiada, en una tercera y última instancia, a órganos supranacionales, a las instituciones organizadas de la comunidad internacional".*[39]

---

[37] Pérez Luño, Antonio, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 18.
[38] Travieso, Juan Antonio, *Derechos Humanos y Derecho Internacional*, Buenos Aires, Heliasta, 1990, p. 12.

Con la incorporación de los derechos y libertades fundamentales en las normas legales y en las constituciones de los Estados, se reconocieron lo que hoy conocemos como derechos civiles y políticos y que para efectos didácticos han sido denominados como derechos de primera generación, los cuales corresponden a la positivización de los Derechos Humanos.

Más tarde fueron agregados los derechos económicos, sociales y culturales, que se refieren a la existencia de condiciones de vida y de acceso a los bienes materiales y culturales en términos adecuados a la dignidad humana, denominados también "derechos de segunda generación".

A finales del siglo XIX comienza el proceso de "generalización de los Derechos Humanos" que más tarde derivará en la siguiente etapa que es la "internacionalización", siguiendo a Juan Antonio Travieso, que al respecto afirma que:

> *Hasta el siglo XVIII, el objeto esencial fue la positivización de los Derechos Humanos, muchos de ellos establecidos sólo en el plano teórico. El siglo XIX, en cambio, se dirige a que por medio de la igualdad se tienda a generalizar y extender los derechos a todos [..[La historia de los Derechos*

[39] Piza R. Rodolfo y Trejos, Gerardo, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: la Convención Americana*, San José Costa Rica, Juricentro, 1989, p. 25.

Humanos en el siglo XIX plantea diferencias sustanciales con respecto a la de los siglos anteriores. Hasta ese momento, los progresos en esta materia se produjeron linealmente, esto es, dentro de unidades territoriales bien diferenciadas del resto (Francia, Estados Unidos, Inglaterra) y con caracterización en las decisiones, o sea, con unidad en cada avance, o retroceso".[40]

En cuanto a la etapa de internacionalización, el maestro César Sepúlveda la define como:

"ese gran movimiento, que principia en 1945, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos, de la Comunidad Europea, principalmente y en otras instituciones para obtener la tutela de los derechos de hombres y mujeres en todo el mundo, a través de la acción de los organismos internacionales, de tratados y convenciones sobre la materia, de instituciones ad hoc".[41]

La *internacionalización*[42] de los Derechos Humanos iniciada con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en opinión del filósofo Norberto Bobbio es aquella en la que

"la afirmación de los derechos es a la vez universal y positiva, universal en el sentido de que los destinatarios de los principios allí contenidos, no son ya solamente los ciudadanos de tal o cual Estado, sino todos los

[40] Travieso, Juan A., *op. cit.*, p. 158 y siguientes.
[41] Sepúlveda, César, *Derecho Internacional y Derechos Humanos*, México, CNDH, 1991, p. 17.
[42] Peces-Barba, Gregorio (et al. comps.) *Derecho Positivo de los Derechos Humanos*, Madrid, Debate, 1987, pp. 13-14.

hombres; positiva en el sentido de que pone en marcha un proceso en cuya culminación los Derechos Humanos no sólo serían proclamados o idealmente reconocidos, sino efectivamente protegidos incluso contra el propio Estado que los viola".[43]

El filósofo italiano Norberto Bobbio agrega a las anteriores una última fase, constituida por lo que llama la *especificación de los Derechos Humanos*, que consiste en

"el paso gradual hacia una posterior determinación de los derechos, en razón de las características propias de sus titulares o de los propios derechos. En esta etapa se inscribe la especificación de los derechos del niño, de la mujer, de los consumidores, los derechos sociales y culturales, etcétera. Es una fase que se encuentra en pleno desarrollo y que debe responder a las exigencias que plantean los cambios en las sociedades contemporáneas".[44]

Es decir, el proceso de especificación parte de la idea de que todos los seres humanos tienen Derechos Humanos por el solo hecho de serlo, pero teniendo en cuenta la situación social realmente desventajosa para ciertos grupos sociales, en razón de su sexo, raza o edad, razón por la que se hace necesario el paso de los Derechos Humanos del hombre

[43] Bobbio, Norberto, "Presente y porvenir de los Derechos Humanos", en *El tiempo de los derechos*, trad. de Rafael de Asís Roig, Madrid, Sistema, 1991, p. 67.
[44] *Ibidem*, pp. 67-68.

concebido como un ente abstracto a los derechos del hombre/mujer concreto con sus necesidades e intereses particulares.

Esta diferenciación obligó a que la Organización de las Naciones Unidas en el ámbito jurídico internacional y los Estados en el ámbito jurídico interno, adoptasen medidas tendientes a corregir esas desigualdades. Así, la protección especial y el trato diferenciado se han puesto en práctica en relación con la mujer, los minusválidos, los pueblos indígenas y la población infantil entre otros".[45]

De esta manera, los Derechos Humanos se han previsto en la mayor parte de las legislaciones internas de las naciones, si bien su amplitud depende de la interrelación con el Estado de Derecho pues mientras más intensa es la operatividad del Estado de Derecho mayor es el nivel de tutela de los Derechos Humanos.

1.3.1 LAS GENERACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Como hemos expuesto en los apartados anteriores, la concepción de los Derechos Humanos ha evolucionado desde la concepción filosófica de los derechos naturales que le dan sustento ético a los Derechos

[45] Consúltese la Convención de los Derechos del Niño; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y el Convenio 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales.

Humanos hasta la positivización de los mismos, y a partir de ahí su ampliación y especificación. En esta evolución conceptual surgió en los años recientes una teoría aceptada de manera general por especialistas en el tema[46] en la que se clasifica a los Derechos Humanos en tres generaciones.

Algunos autores, afirman que es en el ámbito internacional[47] donde suele hablarse de la existencia de tres generaciones de Derechos Humanos, otros especialistas como Hans-Rudolf-Horn atribuye a autores mexicanos esta teoría[48].

Es conveniente señalar que esta clasificación es solo para efectos didácticos ya que todos los Derechos Humanos son igualmente importantes. Tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales, además de los derechos de los pueblos, forman un sistema de derechos que se integran e interaccionan entre sí.

---

[46]. Mignone, Emilio F., "Los Derechos económicos, sociales y culturales en las Constituciones políticas de los países del Cono Sur de América", en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, t. V, Sonia Picado, (et al. comps), San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 17-49.

[47] Madrazo, Jorge, *Derechos Humanos, el nuevo enfoque mexicano*, México, FCE, 1993, pp. 25-26.

[48] *Hans Rudolf-Horn,* "Generaciones de derechos fundamentales en el Estado Constitucional Cooperativo. Reflexiones Comparativas sobre el Constitucionalismo Iberoamericano", en *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, IIJ-UNAM, 2001.*

A) LOS DERECHOS DE PRIMERA GENERACIÓN

La Declaración Universal de Derechos Humanos que fue aprobada el 10 de diciembre de 1948 reconoció dos categorías fundamentales de derechos: los civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales.

Rudolf-Horn afirma que "*primitivamente los derechos fundamentales fueron entendidos como los clásicos derechos individuales que exigían del Estado básicamente una postura de no hacer como en el caso del derecho a la libertad y a la seguridad, de la igualdad ante la Ley, de la propiedad y de la inviolabilidad de la vida*".[49] En este contexto se habla de los Derechos Humanos de la primera generación que forman la base de los demás derechos.

Los derechos civiles son los reconocidos al ser humano por el simple hecho de ser persona: libertad e integridad física y moral de las personas; los Derechos políticos le corresponden como ciudadano o miembro de una sociedad y protegen la participación de las personas en asuntos públicos. A estos derechos consignados en la Declaración Universal de Derechos Humanos se les ha denominado de "Primera generación":

[49] *Ibidem.*

DERECHOS DE PRIMERA GENERACION	ART.
El derecho a la libertad e igualdad	**1**
El derecho a la propiedad	**17**
El derecho a la vida	**3**
El derecho a una personalidad jurídica	**6**
La prohibición de la tortura	**5**
Libertad de pensamiento, conciencia y religión	**18**
Igualdad ante la Ley	**6**
Libertad de reunión y asociación	**20**
Libertad y seguridad de la persona	**3 y 9**
Libertad de tránsito	**13**
El derecho a la privacidad	**12**
Libertad de participación en los asuntos políticos	**21**
El derecho a no ser arbitrariamente detenido ni desterrado	**8**
Libertad de opinión y expresión	**22**
El derecho a casarse y a formar una familia	**16**
El derecho a una nacionalidad	**15**

Estos derechos básicos, de primera generación, fueron incluidos a lo largo de todo un proceso en las constituciones de la mayoría de los países en el mundo de acuerdo a su desarrollo histórico y político.

B) LOS DERECHOS DE SEGUNDA GENERACIÓN

A diferencia de los primeros los derechos de segunda generación *están constituidos por los derechos económicos, sociales y culturales del hombre, en los cuales corresponde el Estado una obligación de hacer".*[50]

Si bien es en los últimos años cuando se ha dado en la sociedad la aceptación y difusión generalizada de los derechos económicos sociales y

[50]Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa,1999, p. 413.

culturales, éstos tienen también un origen bastante anterior, ya que al igual que los derechos de primera generación, surgen de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y son:

DERECHOS DE SEGUNDA GENERACION	ART.
El derecho a una adecuada calidad de vida	25
El derecho a constituir y asociarse en sindicatos	23
El derecho a la seguridad social	22 y 25
El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad	27
El derecho al trabajo	23
El derecho a la educación gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental	26
El derecho a condiciones de trabajo justas y favorables	23 y 24

Los derechos económicos, sociales y culturales buscan asegurar a los seres humanos condiciones de vida fundamentales en la dignidad y por su medio se reclama el derecho de todo ser humano a tener seguridad social y a la atención de las mínimas o primarias necesidades económicas, sociales y culturales.

Históricamente se considera que los derechos de segunda generación fueron plasmados por primera vez en la Constitución Mexicana de 1917 y la Constitución de Weimar en 1919. A partir de ellas los derechos económicos, sociales y culturales fueron incluidos en los textos legales de mayor jerarquía de los países occidentales y no occidentales.

Su reconocimiento en el derecho internacional después de la segunda guerra mundial se reflejó principalmente en tratados adquiriendo obligatoriedad jurídica al entrar en vigencia el 3 de enero de 1976 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 es decir, veintiocho años después. Al finalizar 1990 lo habían ratificado o manifestado su adhesión noventa Estados, entre ellos nuestro país.

C) LOS DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN

Los derechos de tercera generación así llamados por el maestro Jorge Carpizo,[51] son *"los derechos al desarrollo, a la paz, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, a la comunicación y a ser diferente*; se consideran nuevos ya que *"su reconocimiento apenas comienza a cristalizar en normas jurídicas, y la inclusión de otros derechos en esta categoría es todavía un proceso no terminado".*[52]

[51] Carpizo, Jorge, "Los nuevos Derechos Humanos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, año 2, No. 8, jul-sept ,1985, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, p. 11.
[52] Terrazas, Carlos, *op. cit.*, p. 85.

Son llamados también *Derechos de Solidaridad o Derechos de los Pueblos*, se basan en la premisa de conceder o aceptar que los pueblos en general deben tener un desarrollo mínimo: derecho a la paz, a un medio ambiente sano, al desarrollo sostenido, entre otros. El sujeto de estos derechos, más que el individuo es la colectividad, el pueblo, la humanidad.

Con la expresión Derechos de solidaridad, se intenta poner de relieve la diferente naturaleza existente entre los nuevos derechos y los pertenecientes a las otras dos categorías de Derechos Humanos. Estos Derechos, además de expresar nuevas aspiraciones o reivindicaciones, para su efectiva realización requieren de la concertación de esfuerzos del conjunto de las fuerzas sociales es decir, de los individuos, Estados, otras instituciones u organizaciones públicas o privadas y fundamentalmente de la comunidad internacional.

La expresión formal de estos derechos ha quedado plasmada en el ámbito internacional en los siguientes documentos: El derecho al desarrollo (Art. 22 de la Declaración de Derechos Humanos y Art. 1º de la Declaración sobre el Desarrollo de 1986); el derecho a un ambiente ecológico adecuado (Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 y la Declaración de Río sobre el

Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992; el derecho y la libertad para acceder a patrimonios naturales y culturales, incluyendo el patrimonio común de la humanidad (Art. 15 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) y 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los derechos de solidaridad, de tercera generación o derechos de los pueblos nos llevan al tema de los intereses difusos o derechos difusos. En este sentido Fernández Segado dice que *"Las Constituciones de la segunda posguerra, y de modo muy acentuado las de los últimos veinte años, han hecho eco con mayor o menor detenimiento de los derechos o intereses difusos: derecho a disfrutar de un ambiente adecuado, derecho a la salud, a la utilización racional de los recursos naturales, derecho a la seguridad y salud de consumidores y usuarios, derecho al respeto del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural, derecho a la paz, etc.,"* [53]

En cuanto a los derechos de solidaridad el maestro Fix Zamudio opina que *"se pueden caracterizar como Derechos Humanos de la tercera generación, incluyen también elementos internacionales, abarcando intereses difusos que se inspiran en principios universales cuyo respeto reclama la*

[53] Fernández Segado, Francisco, "La Dinamización de los Mecanismos de Garantía", en *Boletín de Derecho Comparado*, año XXVIII, Núm. 83, México, IIJ-UNAM, 1995, p. 283.

humanidad, como el derecho a la paz, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado".[54]

Por su parte Quiroz Acosta opina respecto a los intereses difusos que "*el término nos ayuda a comprender que no se concreta a un individuo en lo específico, ni a un grupo humano determinado con una personalidad y un interés jurídico concreto e individualizado, por eso es difuso, porque no se individualiza en una persona con un interés jurídico concreto".*[55]

Fernández Segado explica también que "*lo difuso es el grupo humano que coparticipa en el interés y no tanto el interés mismo, que se puede percibir como concreto,*[56] y que *"Los intereses difusos, que bien pueden llamarse intereses de "pertenencia difusa" porque pertenecen a muchos en común".*[57]

Por su parte, Miguel Padilla menciona que "*en ocasiones existen actos u omisiones estatales o privadas que conciernen a un conjunto de personas vinculadas por un común denominador: consumidores de ciertos productos, usuarios de un determinado servicio público, pobladores de un centro urbano, etc., mientras que en otras ocasiones teóricamente afectan a todos los*

[54] Fix–Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos,* México, Porrúa, 1993, pp. 424 y s.
[55] Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, México, Porrúa, 1999, p. 168.
[56] Fernández Segado, *op. cit.*, p. 282.

habitantes de la comunidad como la preservación del medio ambiente, protección del patrimonio natural, histórico y arqueológico".[58]

El problema inicial que suscita la protección de los intereses difusos es el de la titularidad de la legitimación para promover en defensa de los mismos reclamos, recursos o acciones ante órganos administrativos o judiciales, como sucede con los derechos ambientales, derechos de los consumidores, etc., En Estados Unidos por ejemplo se conocen estas vías procesales como *acciones de clase (class actions*).

Quiroz Acosta opina que "*en nuestro país en este tema hay ya una serie de mecanismos jurídicos que han pretendido hacer positivos los derechos difusos*" [59] y pone como ejemplo los instrumentos de defensa del consumidor, que cuenta con la Ley del Consumidor y la Procuraduría del Consumidor, si bien afirma también que falta perfeccionarla.

En países de América del Sur como Argentina, se presentaron diversos trabajos de investigación de especialistas sobre este tema, destacando el anteproyecto de Ley para el "Ordenamiento de la tutela jurisdiccional de los intereses difusos", que en su artículo 1º propuso:

[57] *Ibidem*, p. 282.
[58] Padilla Miguel, *op. cit.*, pp. 28-29.

Art. 1º. La presente Ley se aplicará para la defensa jurisdiccional:

1) De los intereses colectivos, brindando protección a esos fines al medio ambiente, a la conservación de equilibrio ecológico, los valores estéticos, históricos, urbanísticos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos y paisajistas

2) De los intereses y derechos del consumidor

3) De cualesquiera otros bienes que respondan en forma idéntica a necesidades comunes de grupos humanos a fin de salvaguardar la calidad de la vida social.[60]

A finales de los ochenta después de la dictadura militar los legisladores argentinos aprobaron una reforma al artículo 43 de la Constitución previendo las instituciones del amparo y el Hábeas Corpus y la protección de los "*derechos difusos*" o "*derechos de incidencia colectiva*", mediante la Acción de Amparo, tal como sigue:

Art. 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una Ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.[61]

[59] Quiroz Acosta, *op. cit.*, p. 169.
[60] Padilla Miguel, *op. cit.*, p. 56.
[61] *Ibidem*, p. 16.

La legitimación para interponer la Acción de Amparo en Argentina contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, es muy amplia ya que puede interponerla el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la Ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

En síntesis, la lucha de los pueblos por los Derechos Humanos, su reconocimiento y su inclusión en los textos constitucionales y Leyes respectivas ha sido paulatina, con avances y retrocesos en algunos casos. La experiencia histórica nos ha enseñado que no por el hecho de que sean incorporados a la Constitución y a las Leyes van a ser respetados y protegidos, lo que implica que para que se cumplan cabalmente se requiere el reconocimiento y respeto pleno de la autoridad y la participación creciente de la sociedad.

CAPITULO II

FORMAS DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS

II.1 Jurisdiccional. A) El Juicio de Amparo, B) Habeas Corpus, C) Mandado de Seguranca. II.2. No jurisdiccional. II.2.1. Instrumentos que reconocen y adoptan las formas de protección no jurisdiccional. II.2.1.1 Nacionales. II.2.1.2. Internacionales.

II. 1 JURISDICCIONAL

Todos los Derechos Humanos requieren del Estado acciones que aseguren su respeto (absteniéndose de actuar en contrario) y su protección, mediante medidas que aseguren su disfrute efectivo. La protección se asegura en la medida en que se desarrollan mecanismos y normas para evitar su violación y para qué si ésta ocurre el afectado pueda exigir su restitución y/o reparación por la vía jurisdiccional.

Así, en la vía jurisdiccional existen instituciones procesales que tienen como función esencial o en ocasiones *indirecta*[62] la protección de los Derechos Humanos. Estas instituciones sobre todo en Latinoamérica tienen rasgos comunes aunque desarrollados de acuerdo a sus condiciones políticas, económicas, sociales y culturales.

En este sentido encontramos que el *amparo,* institución protectora por excelencia de origen mexicano se extendió a varios países latinoamericanos y el *Hábeas Corpus* de origen inglés fue adoptado también en Latinoamérica casi de manera natural por la influencia del derecho

[62] Fix-Zamudio, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, 2ª ed., México, CNDH, 1999.p. 176.

angloamericano. El maestro Héctor Fix Zamudio clasifica a los instrumentos procesales protectores de los Derechos Humanos a nivel interno en *indirectos, complementarios y específicos:*

a) Los remedios procesales indirectos son aquéllos que están dirigidos a la protección de los derechos de carácter ordinario, pero que en forma refleja pueden utilizarse para la tutela de los derechos fundamentales, pudiendo cuadrar en este sector el proceso ordinario (civil, penal, laboral, etc.,) y la justicia administrativa.

b) Como instrumentos complementarios entendemos aquéllos que si bien no han sido estructurados para proteger los derechos del hombre, se utilizan para sancionar la violación de los mismos, cuando la misma ha sido consumada, y en este sentido equivalen a los medios represivos [...] Fundamentalmente son dos los medios complementarios: el juicio político o de responsabilidad de los altos funcionarios cuando los mismos han infringido la Constitución y particularmente los Derechos Humanos y la responsabilidad económica del Estado y sus servidores, cuando su actividad ha ocasionado daños y perjuicios al afectar derechos fundamentales.

c) Los medios procesales específicos son aquellos que se han configurado para otorgar una protección rápida y eficaz a los derechos fundamentales, de manera directa y generalmente con efectos reparadores, ya que no es suficiente la sanción de tales violaciones, requiriéndose la restitución al afectado en el goce de los derechos infringidos [...] en este sector podemos mencionar una serie de instrumentos que cumplen esta función de tutela directa de los Derechos Humanos, como el habeas corpus, el Juicio de Amparo".[63]

[63] Fix-Zamudio, Héctor, *La Protección Jurídica y Procesal de Los Derechos Humanos ante Las Jurisdicciones Nacionales*, Madrid, UNAM-CIVITAS, 1982, pp. 33-34.

Agrega además que estos instrumentos "*en la realidad se entremezclan y se complementan entre sí de tal manera que la protección de los Derechos Humanos será más efectiva, en cuanto un ordenamiento pueda combinar armónicamente los remedios de tutela [...] que hemos señalado*".[64]

Ahora bien, entendemos la función jurisdiccional como "*Aquella función que ejercen órganos del Estado, independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o controversias que les planteen las partes y emitir su decisión sobre ello; así como para en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia*".[65]

De acuerdo a lo anterior, en la vía jurisdiccional existen mecanismos protectores de los Derechos Humanos directos, indirectos y específicos. Dentro de estos mecanismos se encuentran las instituciones protectoras como el Amparo, Hábeas Corpus y *Mandado de Seguranca*.

Para efectos del estudio que estamos realizando en este apartado nos referiremos únicamente a los mecanismos específicos de protección de los Derechos Humanos en la vía jurisdiccional de acuerdo a la clasificación del Maestro Fix Zamudio mencionada arriba.

---

[64] *Ibidem*, p. 35
[65] Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, México, Harla, 1994, p. 112.

A) EL JUICIO DE AMPARO

En un Estado constitucional y democrático de derecho, es lógico que frente a las violaciones a los Derechos Humanos los individuos deben tener a su disposición recursos y acciones judiciales efectivos para su protección y el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas. Dichas acciones y recursos suelen denominarse en Latinoamérica "Amparo", "Hábeas Corpus", "Mandado de Seguranca" y recientemente en algunos países como Argentina, el recurso de "Hábeas Data" o protección de datos personales.

En México la institución protectora de los derechos del gobernado es el Amparo. El término proviene del castellano amparar, *en el sentido de proteger o tutelar los derechos de una persona,*[66] *calificado a veces como juicio y en otras como acción o recurso*[67] es el medio jurídico más eficaz creado en nuestro país para defender los derechos de la persona, el cual se tramita ante el poder judicial a fin de solicitarle la protección o reintegración de los derechos que la propia Constitución establece cuando éstos se ven amenazados o han sido violados por un acto de autoridad.

[66] *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IIJ-UNAM-PORRUA, 1999.
[67] Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 180.

Históricamente el Amparo es una institución que tiene su origen en México, desarrollada por Manuel Crecencio Rejón en la Constitución de Yucatán en 1841 y posteriormente en el Acta de reformas de 1847 inspirada por Manuel Otero, en la Constitución de 1857 y la Ley sobre la materia de 30 de Enero de 1869.

Posteriormente es recogido en los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917. De México pasó a diversas legislaciones del centro y sur de América y a las constituciones españolas de 1931 y de 1978, reconociendo en su legislación el recurso o Acción de Amparo: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela. Tiene además su equivalente en el "Mandado de Seguranca" brasileño.

Podríamos decir que es una institución universal y una aportación de México al mundo ya que en 1948 fue plasmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 8:

> *Art. 8.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley.*

Dicho texto es ratificado y fortalecido por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en 1969: .

Art. 25.- Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

En ambos documentos persiste el concepto de "amparar" como el Amparo mexicano e incluso es llamado por el Ministro Juventino Castro "*amparo internacional*".[68]

B) HABEAS CORPUS

De manera muy resumida mencionaremos que los antecedentes históricos del Habeas Corpus se encuentran en la Carta Magna inglesa de 1215 que estableció limitaciones al poder real y consagró el principio de la libertad individual haciendo evidente la necesidad de garantizar la vigencia real de este derecho por medios rápidos, prácticos y eficientes, uno de ellos fue el Hábeas Corpus.

El primer documento que vino a regular la vida de esta institución inglesa fue el Habeas Corpus Act de 1640, perfeccionándose y consolidándose en el Acta de Habeas Corpus de 1679 concebido por primera vez como una forma de evitar los agravios e injusticias cometidas

[68] Castro y Castro, Juventino, *Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional,* México, Oxford University Press, 2002, pp. 73-86.

por los señores feudales contra sus súbditos o personas de inferior clase complementándose con el Bill of Rights de1689.[69]

El fuero o juicio de manifestación instituido en 1428 en el reino de Aragón también se considera antecedente del Habeas Corpus. Mediante el juicio de manifestación de las personas se separaba a la autoridad para que no siguiera ejerciendo su acción sobre el manifestante. La persona detenida podía recurrir al Justicia de Aragón y examinado el juicio, quedaba en libertad o en su defecto éste continuaba alojado en la cárcel a la espera del fallo definitivo y al amparo del justicia.

El Habeas Corpus es actualmente la principal institución en el mundo destinada a proteger la libertad personal contra las detenciones arbitrarias o ilegales, así lo reconocen los pactos internacionales de Derechos Humanos. Se interpone ante el juez para que cualquier detenido sea llevado a su presencia con objeto de declarar acerca de su libertad o de la continuación como detenido, según las acusaciones y sospechas que pesen sobre él.

En Latinoamérica ha sido instituido en diversas legislaciones. Es una institución que pone al amparo de los magistrados la libertad corporal del individuo, mientras que en la doctrina mexicana algunos autores lo denominan *"amparo de la libertad: aquel conjunto de disposiciones*

69 *Diccionario Jurídico*, México, IIJ-UNAM-PORRUA, México, 1996

legales que pretenden, en el nivel reclamo por medio del ejercicio de la Acción de Amparo, defender, preservar, recuperar o evitar cualquier molestia en el goce de la libertad personal que reconoce y garantiza nuestra Constitución".[70]

El maestro Fix Zamudio llama a esta institución Hábeas Corpus o exhibición personal, el cual *"se ha consagrado en la casi totalidad de las Constituciones latinoamericanas, con el significado clásico de un procedimiento judicial para la tutela de la libertad y la integridad personales en contra de detenciones arbitrarias, generalmente de carácter administrativo, es decir, las ordenadas y practicadas por el Ministerio Público o por la policía, las que son muy frecuentes en nuestra región, y de manera excepcional se admite respecto de resoluciones judiciales".*[71]

En opinión del Ministro Juventino Castro *el Habeas Corpus o Amparo de la libertad es un medio específico para la tutela de la libertad individual. Esencialmente se emplea para combatir ante la autoridad judicial la ilegalidad de la detención y se dirige contra el custodio del propio detenido, de ahí que algunos tratadistas mexicanos identifiquen al habeas corpus con el "Amparo libertad".*[72]

---

70 Castro y Castro, *op. cit.*, p. 389.
71 Fix Zamudio, *op. cit.* p. 176.
72 Castro y Castro, *op. cit.*, p. 389-390.

Asimismo afirma el Ministro Juventino Castro que "*aún cuando ha evolucionado conserva su finalidad primordial: proteger, al igual que el Amparo, pero sólo en lo que se refiere a la libertad personal, a las personas contra detenciones indebidas, especialmente fuera de procedimiento judicial, por lo que no puede servir de base a una impugnación dentro del proceso penal o contra las sentencias condenatorias*".[73]

Escapa del propósito de este estudio las tesis sostenidas por diversos juristas, respecto a que el Amparo directo mexicano es una especie de Habeas Corpus por lo que solo las mencionaremos brevemente:

El Doctor Fix Zamudio sostiene que: *"el amparo directo es una especie de Hábeas Corpus por referirse a la libertad personal y las formas de proteger a las personas contra actos de las autoridades que atacan esta libertad",*[74] mientras que el Ministro Juventino Castro sostiene que "*es necesario que en México se adopte una especie de Hábeas Corpus, ya sea adaptando el artículo 136 de la Ley de Amparo con disposiciones*

73 *Ibidem*, p. 67.
74 Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 177.

complementarias para el amparo de la libertad, o creando una Ley de habeas corpus similar o mejor que en otros países".[75]

Asimismo, el maestro Castro considera que "*esta medida es necesaria para prever el amparo de la libertad en un procedimiento sumario y protector, aprovechando las experiencias del habeas corpus que existen en otros países, protegiendo de manera eficaz y real los Derechos Humanos".*[76]

Sostiene también el maestro Fix Zamudio[77] que:

"*en la Constitución mexicana no se hizo referencia al Hábeas Corpus ya que cuando se creó el Amparo se le dio una amplitud tutelar respecto de las Leyes o de cualquier acto de autoridad en contra de las garantías individuales, entre las cuales se encontraba el derecho a la libertad, por lo que se consideró que la protección de la libertad quedaba comprendida por el derecho de amparo, de allí que el Hábeas Corpus quedara incorporado como uno de los sectores del Juicio de Amparo".*[78]

75 Castro y Castro, *op. cit.*, p. 315.
76 *Ibidem*, p. 315.
77 Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 255.
78 *Ibidem*, pp. 177-178.

Es pertinente mencionar que en el Estado de Guerrero el artículo 76-bis constitucional segundo párrafo[79] así como el artículo 44 de la *Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el Procedimiento en materia de Desaparición Involuntaria de Personas* sí prevé la institución del Hábeas Corpus denominándole *"Recurso de exhibición de persona"*:

> Art. 44.- *El recurso de exhibición de persona, tendrá el carácter de extraordinario y consiste en que cualquier individuo, incluso menor de edad, solicite ante el Juez de Primera Instancia del Fuero Común, que previa resolución al respecto, ordene a la autoridad local que sea señalada como responsable de tener privada de su libertad a una persona, la exhiba o presente físicamente ante éste, debiendo la autoridad local responsable, en su caso, justificar la detención de quien se trate y garantizar la preservación de la vida y la salud física y mental de la misma.*[80]

Consideramos que el Recurso extraordinario de exhibición de persona que únicamente existe en Guerrero en la Constitución y en la Ley del Ombudsman local refuerza la tesis del Ministro Juventino Castro, en el

---

79 *Art. 76 Bis....La Ley que cree y organice la Comisión garantizará su autonomía técnica; establecerá el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas; regirá la prevención y castigo de la tortura cuando presuntamente sean responsables los servidores a los que se refiere el párrafo anterior; definirá las prioridades para la protección de los Derechos Humanos en tratándose de indígenas; internos en centros de readaptación social; menores de edad y mujeres de extrema ignorancia o pobreza; e incapaces; y reglamentará el recurso extraordinario de exhibición de personas.*

80 El recurso de exhibición de persona se hace valer en cualquier momento e incluso de manera verbal. Es la figura que más se acerca al Procedimiento de hábeas Corpus argentino. Se regula en los artículos 44 al 52 de la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

sentido de que se requiere en nuestra legislación un recurso específico que proteja la libertad personal de una manera directa, es decir el Recurso de Hábeas Corpus también denominado *Exhibición de Persona*.

En esta Entidad el *Recurso Extraordinario de Exhibición de Persona* fue plasmado en la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos debido a la grave violación a los Derechos Humanos que se dio en la década de los setenta durante el combate a la guerrilla y las desapariciones de que fueron objeto cientos de personas, lo que dio como resultado la necesidad de crear un recurso para proteger de manera específica la libertad personal.

Hacemos notar que existe también una confusión terminológica ya que al Hábeas Corpus en otros países se le dio el nombre de "Amparo" como sucedía en la anterior Constitución chilena y en algunos ordenamientos argentinos se le conocía como "Amparo de la libertad" siendo regulado actualmente en casi todas las legislaciones de los países latinoamericanos y sus modalidades han evolucionado en cada país. Históricamente se señalan en cuanto a su expansión los casos de Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, de los cuales abordaremos en particular como objeto de estudio de esta tesis el caso de Argentina en el siguiente capítulo.

C) MANDADO DE SEGURANCA

El "Mandado de Seguranca" o "mandamiento de seguridad" es una garantía jurisdiccional específica de creación brasileña que permite a toda persona, ya sea física o moral, la protección de aquellos derechos fundamentales que no estén protegidos por el "Habeas Corpus" o por el "Hábeas Data" y que hayan sido lesionados o estén en peligro de ser lesionados por un acto de cualquier autoridad. Algunos autores han traducido la denominación de esta institución brasileña con el nombre de *"mandamiento de amparo"*,[81] por sus características similares al Recurso de Amparo.

Tiene una tramitación sumamente rápida por la que se pretende que el juez dé una orden correctiva o que impida la ilegalidad, orden que ha de ser cumplida específicamente por la autoridad en acatamiento de la notificación judicial. Esta garantía está regulada en los artículos LXIX y LXX de la Constitución brasileña de 1988.

Es un instrumento procesal que se ha establecido para la protección de los derechos de los gobernados contra actos y resoluciones de autoridades administrativas, o de actos administrativos de las restantes

[81] *Ibidem*, p. 120.

autoridades, pero sólo de manera excepcional contra las disposiciones legislativas o respecto de decisiones judiciales.[82]

El concepto de autoridad en Brasil para efectos de este recurso es extenso, ya que el artículo 1° de la Ley reglamentaria de 1951 estima como autoridad a los administradores o representantes de las entidades descentralizadas, así como respecto de las personas o funcionarios delegados del poder público, pudiendo admitir que se utilice contra los actos violatorios procedentes de asociaciones profesionales, agrupaciones gremiales, es decir, sindicatos de trabajadores e inclusive respecto de instituciones públicas de enseñanza.

Este instrumento se introdujo en la Constitución de 1934 y actualmente se consigna en el artículo 153, parágrafo 21 del texto vigente de la Constitución Federal y se reglamenta por la Ley 1,533 de 1967, y en su texto reformado el 27 de octubre de 1969 dice: *"Para proteger derecho líquido y cierto y no protegido por habeas corpus (es decir libertad personal) se concede Mandado de Seguranca, sea cual fuere la autoridad responsable por ilegalidad o abuso de poder".*[83]

[82] *Ibidem*, p. 54.
[83] Fix Zamudio, *op. cit.*, p. 122.

II. 2 NO JURISDICCIONAL

Al lado de la vía jurisdiccional integrada por las formas tradicionales protectoras de los Derechos Humanos inspiradas en el derecho inglés y norteamericano: el Habeas Corpus como protector de la libertad y la integridad personal, y el Amparo recurso tutelar de los demás derechos consagrados constitucionalmente y otras figuras similares explicadas en el apartado anterior, existen formas no jurisdiccionales de protección de los Derechos Humanos, tanto en el ámbito interno como universales y regionales conformadas por diversos organismos protectores no jurisdiccionales.

Así, en el ámbito interno dentro de los mecanismos o instrumentos no jurisdiccionales en México se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las 32 Comisiones Estatales de Derechos Humanos y la del Distrito Federal, previstas en el artículo 102 constitucional, apartado B.

Asimismo, en el ámbito internacional existen tres grandes sistemas: el Sistema Universal de Derechos Humanos; el Sistema Europeo y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos cada uno con sus instrumentos y mecanismos de protección de los Derechos Humanos.

II. 2.1. INSTRUMENTOS QUE RECONOCEN Y ADOPTAN LAS FORMAS DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL

A simple vista parecería ilógico que existan organismos y mecanismos no jurisdiccionales que se encarguen de proteger los Derechos Humanos, ya que si existe un sistema jurídico en el que los ciudadanos cuentan con recursos jurídicos que tutelan sus derechos en teoría los primeros no tendrían razón de ser.

Sin embargo, debido a que los recursos jurisdiccionales no han sido suficientes para proteger de manera real y efectiva los Derechos Humanos y al fenómeno de la progresividad de los mismos, hoy en día existen numerosas normas relativas a los Derechos Humanos elaborados tanto a nivel interno como universal y regional y paralelamente se han creado una serie de órganos cuya función esencial es la de asegurar que en el plano internacional los Estados respeten las normas que han sido adoptadas por ellos mismos a través de Convenciones, Tratados, etc., En este apartado se estudiarán los mecanismos e instrumentos no jurisdiccionales que se han creado para proteger los Derechos Humanos en los ámbitos nacional e internacional.

II. 2.1.1 NACIONALES

Los mecanismos de protección que existen en el ámbito nacional son lo que hoy el Doctor Jorge Carpizo llama "el *más grande sistema de*

protección no jurisdiccional de Derechos Humanos" [84] integrado por una Comisión Nacional de Derechos Humanos, 31 homologas en los Estados y una en el Distrito Federal.

La CNDH es el organismo *ad hoc* para la protección de los Derechos Humanos en el país creada por decreto del 5 de junio de 1990 y elevada posteriormente a rango constitucional en el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal. Una de sus funciones principales es recibir quejas por actos que se consideran violatorios de la dignidad humana y cuya ejecución se atribuye a las autoridades federales y 31 estatales y el Distrito Federal.

Este órgano constitucional el cual analizaremos en el capítulo IV es elegido actualmente por el Senado y en 1999 se le dotó de autonomía de gestión y presupuestaria; es presidido por el Presidente de dicha Comisión y se le identifica también como "Ombudsman" por las similares funciones a las que realiza el Defensor del Pueblo en España y Guatemala o el Ombudsman sueco por citar algunos.

El Doctor Fix Zamudio menciona que los rasgos comunes del Ombudsman es *"ser un funcionario designado por el órgano*

[84] Carpizo, Jorge, "La Reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos", México, *www.juridicas.unam.mx.publica.rev*

parlamentario, por el ejecutivo o por ambos que, con el auxilio de personal técnico, esencialmente tiene la función de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados por acciones u omisiones atribuidas a las autoridades administrativas, no sólo por violaciones a la Ley, sino también por su desempeño injusto, irrazonable, inequitativo, dilatorio o simplemente inoportuno; posee además la facultad de investigar, criticar y publicar, pero no la de revocar o anular los actos de las propias autoridades administrativas".[85]

Siendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos el instrumento nacional protector de los derechos fundamentales en México y con el objeto de integrar las vías adecuadas para su protección e instrumentar de mejor manera sus actividades ha establecido programas específicos[86] para atención a la ciudadanía.

[85] Fix Zamudio, *op. cit.*, p. 351-352.

[86] Los Programas específicos de la CNDH con que cuenta actualmente son: Programa General de Quejas, Seguimiento de Recomendaciones, Inconformidades, Lucha contra la Impunidad, Asuntos Indígenas, Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia, Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de los Derechos Humanos, Presuntos Desaparecidos, Altos y Selva de Chiapas, sobre el Sistema Penitenciario y Centros de Internamiento, sobre Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios , sobre Enfermos de VIH/Sida, Personas con Discapacidad y de la Tercera Edad, contra la Pena de Muerte, Asuntos Internacionales, Capacitación, Educación, Divulgación e Información, Relaciones con los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos de la República Mexicana, Relaciones con los Organismos Gubernamentales de Derechos Humanos Nacionales e Internacionales, Estudios Legislativos, Cómputo, de Desarrollo Institucional, Administración, Contraloría Interna, Atención a las Víctimas del Delito (PROVICTIMA), Quintana Roldan, op. cit., pp. 163-172

Por su parte las Comisiones Estatales de Derechos Humanos cuyo fundamento al igual que la Comisión Nacional se encuentra además del artículo 102 de la Constitución Federal en las Constituciones y Leyes de sus respectivos Estados, realizan similares funciones y programas de protección de los Derechos Humanos en el ámbito local.

Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos podríamos decir que son la primera instancia de protección de los derechos fundamentales ya que la persona a quien presuntamente le fueron violados sus derechos acude en demanda de protección a ellas y una vez que se agota esta instancia y no encuentra solución se dirige en segunda instancia a la Comisión Nacional, lo que en los hechos ha provocado que de manera general el quejoso recurra cada vez más frecuentemente a la CNDH convirtiéndola en receptora de múltiples quejas de todo tipo y de todo el país.

Esta situación consideramos que tiene que ver de manera fundamental con el grado de autonomía e independencia que cada Ombudsman estatal tenga del Ejecutivo y con la integración parlamentaria de los Congresos de los Estados; es decir, si la mayoría parlamentaria en el Congreso es del partido del Ejecutivo Estatal, dependiendo de las condiciones políticas y sociales de la Entidad puede

fortalecer o debilitar a los Ombudsman lo que incide en su capacidad para defender los Derechos Humanos.

Tomemos tres estados para ejemplificar la afirmación anterior: Jalisco, Chiapas y Morelos: en Jalisco la titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos no fue ratificada por el Congreso Estatal en virtud de que la mayoría parlamentaria del partido del Gobernador cabildeó con sus homólogos para no ratificarla por las recomendaciones que había hecho al Ejecutivo y que éste no aceptó, nombrando finalmente a otro titular que fue sumamente cuestionado por el desaseo político y legislativo que se dio en su elección, lo que finalmente produce un efecto negativo en su autoridad moral y actuar como defensor de los Derechos Humanos.

En Chiapas por su parte, el Ombudsman estatal ha sido duramente atacado y enfrentado con el Ejecutivo, quien ha insistido al Congreso en la necesidad de nombrar a otro Ombudsman; sin embargo como el Gobernador es producto de una alianza política electoral de varios partidos que lo llevaron al cargo y esta alianza ya se rompió, no ha logrado que el Ombudsman renuncie ni que el Congreso acepte que nombre a otro, pero las presiones han sido tales que el Presidente de la Comisión Estatal ha solicitado el amparo de la justicia por diversos cargos que le hicieron funcionarios del Gobierno estatal.

Por último, en el caso de Morelos: el Ombudsman Estatal fue nombrado por consenso y unanimidad de los grupos parlamentarios que integran el Congreso, lo que le ha dado un amplio margen de apoyo a sus actividades y una buena percepción de la sociedad hacia su trabajo en defensa de los Derechos Humanos, así como un fortalecimiento e independencia de su labor, no sin ciertos roces con el Ejecutivo por las recomendaciones que ha hecho, sobre todo en materia de procuración de justicia, pero contando de manera general con el apoyo del Congreso.

En este último Estado, si bien el Ombudsman ha contado con el apoyo del Congreso en sus actividades, ha sucedido que a partir de que tomó posesión la XLIX Legislatura (2003-2006), ante recomendaciones emitidas al Ejecutivo los diputados del partido del cual forma parte el Gobernador actualmente (PAN), han salido en su defensa argumentando que el Ombudsman "se está partidizando", lo que en los hechos provocó que después de realizar una decorosa y digna labor al frente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, no haya sido ratificado para un período más.

Estos tres casos demuestran cuan delgada es la línea en la que tienen que trabajar los Ombudsman y cuan difícil todavía es su labor así como los obstáculos a los que se tienen que enfrentar en la defensa de los Derechos Humanos, ya que si bien en la mayoría de los Estados su

nombramiento depende del Poder Legislativo tienen de alguna manera que estar sujetos a las negociaciones y apoyo de los legisladores que muchas veces por la ideología y los intereses políticos que representan así como por la publicidad de sus declaraciones y críticas al Ombudsman en los medios de comunicación constituyen un obstáculo para el cumplimiento de sus recomendaciones.

Lo anterior provoca a su vez que la ciudadanía, afectada por violaciones a los Derechos Humanos, al no encontrar respuesta en los Ombudsman estatales respectivos, recurra a la Comisión Nacional convirtiéndola en recipiendaria de todo tipo de quejas provenientes de todo el país.

Por otra parte, cuando los quejosos consideran que no han sido atendidas y resueltas las presuntas violaciones a Derechos Humanos han acudido en última instancia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a partir de 1999 que México aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ésta ha resuelto y recomendado medidas provisionales en varios casos citando entre los más conocidos el caso del General Francisco Gallardo y de la abogada Digna Ochoa.

II. 2.1.2 INTERNACIONALES

En el ámbito internacional México forma parte del Sistema Universal de Derechos Humanos conformado por la Organización de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a su vez conformado por la Organización de Estados Americanos. Ambos sistemas cuentan con instrumentos que protegen los Derechos Humanos de los ciudadanos de los Estados contratantes. Estos instrumentos son las Convenciones y los Tratados en la materia.

En México los Tratados y Convenciones que celebre el Estado Mexicano se rigen por lo dispuesto en el artículo 133 constitucional:

> Art. 133.- *Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.*

Conforme al artículo 133 constitucional, la Ley para la Celebración de Tratados define al Tratado como:

> Art. 2.1 *Se entenderá por Tratado el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su*

denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

Es conveniente precisar que hasta 1999 la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sustentado la tesis de que las Leyes federales y tratados internacionales tienen la misma jerarquía normativa,[87] sin embargo en una tesis aislada aprobada en 1999 abandonó este criterio estableciendo que los tratados internacionales se ubican por encima tanto de las Leyes federales como de las locales. Por su importancia cito textualmente dicha tesis:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las Leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El*

87 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis P.C/92, núm. 60, Octava Época, diciembre de 1992, p. 27

problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "Leyes constitucionales", y la de que será Ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.".

No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60,

correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.[88]

El nuevo criterio aprobado por la Corte modifica sustancialmente los precedentes dictados anteriormente al establecer que los tratados *"se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local"*. El maestro Becerra afirma que "la nueva postura de la Suprema Corte es sumamente trascendente, ya que significa que *a través de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos es posible ampliar la esfera de derechos de los gobernados..." o "comprometer al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, (y que) la inserción en el sistema jurídico interno del derecho internacional de los tratados en materia de Derechos Humanos es directa y contundente".*[89]

De esta manera, los tratados que se celebren conforme al artículo 133 y que sean aprobados por el Senado son obligatorios en el país y según el nuevo criterio de la Corte se ubican debajo de la Constitución y

88 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99, p. 46
89 Becerra Ramírez, Manuel, "Cuestiones Constitucionales" *www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/*

por encima de las Leyes federales, por lo tanto son instrumentos jurisdiccionales de protección y es obligatoria su aplicación por los jueces en nuestro país.

A la fecha México es parte de 58 instrumentos internacionales en materia de promoción y protección de los Derechos Humanos tanto en el ámbito universal como regional, de los cuales algunos han sido objeto de una o varias reservas o declaraciones interpretativas.[90] Estos instrumentos jurídicamente vinculantes[91] versan sobre derechos de género, políticos, civiles, económicos, sociales, culturales, así como derecho humanitario y son:

INSTRUMENTOS JURIDICOS SUSCRITOS POR MEXICO

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	1	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
	2	Convención Americana sobre Derechos Humanos
DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	3	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
	4	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"
COMBATE A LA TORTURA	5	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
	6	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura7
ERRADICACIÓN	7	Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores
	8	Convención sobre la Esclavitud
	9	Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad

90 Véase Tapia Hernández Silverio, (comp.), *Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos Ratificados por México*, México, CNDH, 1999, y Zovatto, Daniel, (comp.) *Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano: Recopilación de Instrumentos Básicos,* San José Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

[91] *www.sre.gob.mx/derechoshumanos*

DE LA ESCLAVITUD, SERVIDUMBRE Y TRABAJO FORZOSO	10	Protocolo que modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, concluido en Ginebra, el 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad
	11	Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final
	12	Protocolo que Enmienda la Convención sobre la Esclavitud
	13	Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas
	14	Convenio (No. 29) sobre el Trabajo Forzoso u Obligatorio
	15	Convenio (No. 105) sobre la abolición del trabajo Forzoso de 1957
DERECHO DE ASILO	16	Convención sobre Asilo
	17	Convención sobre Asilo Político de Montevideo, que modifica la Convención de la Habana
	18	Convención sobre Asilo Diplomático
	19	Convención sobre Asilo Territorial
	20	Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados
	21	Protocolo a la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados
	22	Estatuto de los Apátridas
DERECHOS DE LA MUJER	23	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer
	24	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer
	25	Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer
	26	Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada
	27	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer
	28	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
	29	Convención Interamericana para la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem Do Pará"
DERECHOS DEL NIÑO	30	Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores
	31	Convención sobre los Derechos del Niño
	32	Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional
	33	Convenio Interamericano sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores
	34	Convenio (No. 58) por el que se fija la Edad Mínima de Admisión de los Niños al Trabajo Marítimo
	35	Convenio (No. 90) relativo al trabajo Nocturno de los Menores en la Industria
	36	Convenio (No. 182) Sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil
	37	Convención Interamericana sobre la Restitución Internacional de Menores
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	38	Convenio (No. 107) sobre Poblaciones Indígenas y Tribales
	39	Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
	40	Acuerdo que Establece el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe

MATRIMONIO Y FAMILIA	41	Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios
DISCRIMINACIÓN RACIAL	42	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
	43	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid
	44	Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes
DISCRIMINACIÓN	45	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
DERECHOS LABORALES	46	Convenio Internacional del Trabajo (No. 87) relativo a la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación
	47	Convenio (No. 100) sobre Igualdad de Remuneración
	48	Convenio Internacional del Trabajo (No. 111) relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación
	49	Convenio Internacional del Trabajo (No. 135) relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en las empresas
	50	Convenio Internacional del Trabajo (No. 159) sobre Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas
DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	51	Convenio I de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña
	52	Convenio II de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar
	53	Convenio III de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra
	54	Convenio IV de Ginebra relativo a la protección de vida a las personas civiles en tiempo de guerra
	55	Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra Relativo a la Protección de las víctimas de los Conflictos Armados Internacionales
	56	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
CONDICIÓN DE LOS EXTRANJEROS	57	Convención sobre la Condición de los Extranjeros
DERECHOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS	58	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Con la ratificación de estos instrumentos internacionales que ha suscrito nuestro país además de las Declaraciones, Pactos, Protocolos, etc., México forma parte de los organismos internacionales que han conformado lo que hoy conocemos como los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos, que son el Sistema Universal y el Sistema Interamericano cada uno con sus órganos y comités protectores

específicos derivados de los instrumentos que les dan origen a través de los que realizan sus funciones de protección de los Derechos Humanos.

A) EL SISTEMA UNIVERSAL

El sistema universal de protección de los Derechos Humanos está constituido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la cual México forma parte desde su fundación. El antecedente de esta organización se encuentra en la Liga de las Naciones fundada en 1920. [92] El documento que dio nacimiento a este organismo mundial es conocido también como la "Carta de San Francisco" que rige desde el 24 de octubre de 1945. En este año se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y se establecen las bases de protección internacional de los Derechos Humanos.

El artículo 55 de esta Carta al abordar la cooperación internacional en materia económica y social señala en cuanto a los Derechos Humanos que la ONU promoverá: "*...el respeto universal a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos y libertades*".[93]

92 En ese año también se fundó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que actualmente sigue vigente y que está integrada a la ONU como organismo especializado en promover y vigilar el cumplimiento de las normas laborales internacionales.
93 Díaz Müller, Luis, *Manual de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992, p. 14

Con base en estos principios tres años después las naciones del mundo elevaron los Derechos Humanos al grado de una Declaración Universal de los Derechos Humanos; adoptándose dicha Declaración el 10 de diciembre de 1948 con el voto de 48 Estados, incluyendo a México.

En este sentido, nuestro país ha contribuído al diseño del marco normativo internacional para la promoción y protección de los Derechos Humanos y en la evolución de los sistemas universal y regional. Una de las aportaciones de México a la Declaración Universal fue la inclusión de la figura del Juicio de Amparo, consagrada en la legislación mexicana desde el siglo pasado que quedó reflejada en el artículo 8º de esta Declaración.

De esta manera, la legislación internacional moderna de Derechos Humanos comenzó a partir de la Carta de la ONU y sus instrumentos principales de los que se han derivado otros son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); las dos Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos que son: el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, así como los dos Protocolos Facultativos del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos además de los instrumentos vinculantes ya enlistados anteriormente que han sido ratificados por nuestro país.

En el espacio de la ONU existen varios Comités de Supervisión relacionados con derechos económicos, sociales y culturales, y en términos generales las facultades de los comités son: de investigar y de producir conclusiones, observaciones, sugerencias o recomendaciones. El principal mecanismo utilizado para la supervisión general son los comités integrados por expertos independientes como el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Civiles y Políticos y el Consejo Económico y Social (ECOSOC).[94]

Existen también órganos de supervisión específicos los cuales están encargados de supervisar los derechos respecto de determinados grupos sociales como los Comités contra toda forma de discriminación racial; Comité de Seguimiento a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas Comité de Discriminación contra la Mujer, Comité de la Convención de los Derechos del Niño.

En materia de Derechos Humanos la ONU cuenta con un Alto Comisionado de Derechos Humanos, un Centro de los Derechos Humanos y una Comisión de Derechos Humanos, además de una Comisión sobre la Condición de la Mujer.

[94] De la vigilancia del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está encargado el ECOSOC (Consejo Económico y Social), el cual creó primero un Grupo de Trabajo y luego un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos fue creada en 1994 por resolución de la Asamblea General 48/141 del 7 de enero de ese año. Se trata del funcionario de la ONU con la principal responsabilidad en la materia bajo la dirección inmediata del Secretario General de la Organización, quien tiene entre sus principales funciones realizar visitas a todos los países del orbe para observar el cumplimiento de los Derechos Humanos y elaborar informes sobre la situación de los Derechos Humanos en el mundo.

El Alto Comisionado ha realizado a partir de su adopción visitas *in loco* a diversos países con el fin de recabar información sobre presuntas violaciones a los Derechos Humanos, entre ellos visitó nuestro país recientemente para conocer de manera directa las denuncias por el caso del General Francisco Gallardo y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y presentar la información a la ONU.

Por su parte, la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU se creó en 1946 dentro del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, según lo prevé el artículo 68 de la Carta de la Organización. Se integra con varias subcomisiones que atienden temas específicos, destacándose la Subcomisión para Prevenir la Discriminación y para la Protección de las Minorías. Elabora informes sobre sus actuaciones y sobre el estado del respeto de los Derechos Humanos en el mundo, que

se presentan al ECOSOC, quien a su vez rinde los informes respectivos al Secretario General y a la Asamblea.

B) EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

La Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue suscrita en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948. México la publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1949, entrando en vigor el 13 de diciembre de 1951. Ha tenido diversas modificaciones destacando la reforma al artículo 51 que se conoce como el "Protocolo de Buenos Aires" suscrito en 1967 por el que se amplió la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al convertirla en uno de los principales órganos de la OEA.

Por su parte la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que comprende un preámbulo y 38 artículos, definió los derechos protegidos y los deberes correlativos, estableciendo en el Preámbulo que *"los derechos esenciales del hombre no hacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana*". Reconociendo los Estados americanos el hecho de que cuando el Estado legisla en este campo no crea o concede derechos sino que reconoce derechos que existían antes de la formación del Estado; derechos que tienen su origen en la naturaleza misma de la persona humana.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada el 2 de mayo de 1948 establece un listado de 28 Derechos Humanos que son los siguientes:

Derecho a la vida	Igualdad ante la Ley
Trabajo y justa retribución	Seguridad Social
Descanso y su aprovechamiento	Constitución y protección a la familia
Libertad, seguridad e integridad personal	Libertad de reunión
Protección a la honra, reputación personal y la vida privada y familiar	Protección a la maternidad y la infancia
Nacionalidad	Residencia y tránsito
Libertad de investigación, opinión, expresión y difusión	Derechos de la personalidad jurídica y derechos civiles
Sufragio y participación en el gobierno	Derecho de petición
Libertad de asociación	Inviolabilidad del domicilio
Derecho a la propiedad	Salud y Bienestar
Inviolabilidad de la correspondencia	Educación
Prohibición de detenciones arbitrarias	Beneficios de la cultura
Debido proceso	Derecho de asilo

En cuanto a la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocido como "Pacto de San José", fue presentada para su firma el 20 de noviembre de 1969 en Costa Rica, entrando en vigor el 18 de julio de 1978.[95] En lo que se refiere a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos veintitrés países han aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana.

[95] Son parte de dicha Convención los siguientes países: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela (Trinidad y Tobago han denunciado formalmente la Convención); Estados Unidos y Canadá no son parte ya que si bien el primero la suscribió el Senado no la ha ratificado.

La Convención, según el primer párrafo de su Preámbulo, tiene como propósito *"consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre".*

La Convención ha tenido dos Protocolos Adicionales: el primero denominado "Protocolo de San Salvador" que versa sobre Derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los habitantes de América, suscrito en 1988 y que México ratificó hasta abril de 1996, entrando en vigor a finales de 1999; el segundo versa sobre la abolición de la pena de muerte (1990) que aún no entra en vigor.

La Convención Americana estableció un conjunto de medios de protección o mecanismos encargados de controlar y supervisar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados miembros, dando competencia para tal efecto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De esta manera el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se constituyó para proteger a los ciudadanos de todo el Continente Americano que han sufrido la violación de sus Derechos Humanos por parte del Estado. Los pilares de este sistema son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en la ciudad de

Washington, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica.

La Comisión y la Corte son los dos órganos fundamentales en los que se basa el sistema interamericano de protección y ambos están íntimamente relacionados. Una de las funciones más importantes de la Comisión es el examen de peticiones individuales que alegan violaciones por parte del Estado de un derecho protegido. Una vez cumplidos ciertos requisitos, la Comisión procesa la petición, prepara un informe y según el caso formula recomendaciones al gobierno en cuestión para remediar la violación.

Si se trata de un país que reconoce la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión puede presentar el caso ante la Corte para que ésta pronuncie una decisión final. En el año de 2001 se reformaron las normas de procedimiento de la Comisión y de la Corte para permitir a las víctimas y sus representantes una mayor participación en el proceso y facilitar la presentación de casos ante la Corte.

La Corte y la Comisión tienen también otras obligaciones. Además de conocer los casos presentados, la Corte ejerce funciones consultivas al interpretar la Convención Americana y otros tratados sobre Derechos

Humanos vigentes en el hemisferio. Por otra parte la Comisión realiza visitas a diferentes países para analizar e informar sobre el estado de los Derechos Humanos. En algunos casos un país miembro puede pedir a la Comisión que investigue y prepare un informe sobre alguna situación particular de los Derechos Humanos dentro de su territorio.

La Comisión también analiza periódicamente problemas de Derechos Humanos relacionados con otros temas fundamentales. Con tal propósito ha nombrado Relatores Especiales para analizar e informar sobre los siguientes temas: derechos de la mujer, derechos de los pueblos indígenas, derechos de los trabajadores migratorios, derechos de personas desplazadas, derechos del niño y libertad de expresión.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos está integrada por siete miembros, elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA para un período de gestión de cuatro años, con posibilidades de reelegirse una vez. En 1979 cuando se aprobó el nuevo Estatuto de la Comisión, en concordancia con el artículo 112 de la Carta de la OEA, definió a la Comisión como "un órgano de la Organización de los Estados Americanos creado para promover la observancia de los Derechos Humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia".

El actual Estatuto dispone que la Comisión representa a todos los Estados miembros de la OEA y que los siete miembros que la integran son elegidos por la Asamblea General (artículo 3). En lo que a la organización interna de la CIDH se refiere, el Estatuto prevé los cargos de un Presidente, un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente, con un mandato de un año en esos cargos, pudiendo ser reelegidos por una sola vez por cada período de cuatro años.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó durante su 100° período de sesiones, el Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México con fundamento en la competencia atribuida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 41), el Estatuto (artículo 8) y el Reglamento de la Comisión (artículo 62). El informe[96] fue elaborado con base en la información y documentación recibida antes, durante y después de la visita in loco que realizó la Comisión a México del 15 al 24 de julio de 1996 a invitación del gobierno de México, siendo ésta la primera visita in loco a nuestro país, lo mismo que el primer informe de la Comisión sobre la situación de los Derechos Humanos en México.

[96] Se puede consultar el informe completo en la página electrónica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la siguiente dirección: *http//www.cidh/Countryrep/México98sp/indice.htm.*

Actualmente, y principalmente a raíz del levantamiento zapatista del 1º de enero de 1994, los más de veinticinco casos presentados ante la Comisión se refieren no tanto a materia electoral, sino a casos de tortura, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, homicidios, violaciones al debido proceso, expulsión de extranjeros, impunidad y amenazas a defensores de Derechos Humanos.

Las denuncias en su mayoría han sido presentadas por organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos. Entre los últimos pronunciamientos de la Comisión en casos contra México destacan: el del General Gallardo, el caso Aguas Blancas, el de los tres indígenas secuestrados y ejecutados en el Ejido Morelia en Chiapas en 1994 y el de las tres indígenas tzeltales violadas por elementos del Ejército en el Estado de Chiapas.

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La idea de establecer una Corte para proteger los Derechos Humanos en América fue anterior a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que ésta fue creada en 1969, mientras que la Corte fue adoptada en una resolución tomada en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en 1959 en Santiago de Chile. Por ello fue incorporada posteriormente a la Convención.

Durante la V Reunión de Consulta (1959), en la parte primera de la resolución sobre "Derechos Humanos", se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de dos proyectos de convención: uno sobre "Derechos Humanos" y otro sobre la creación de una "Corte Interamericana de los Derechos Humanos" y otros órganos adecuados para la tutela y observancia de tales derechos.[97]

En abril de 1967 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentó su dictamen al Consejo. El día 22 de noviembre de 1969 fue adoptada en San José de Costa Rica la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por la que se crea una Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Asamblea General de la OEA celebrada en La Paz, Bolivia, en 1979, aprobó el Estatuto de la Corte (Resolución 448). El artículo 1º la define como "una institución judicial autónoma que tiene por objeto la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

La Corte tiene dos funciones: jurisdiccional y consultiva. En lo que a la función jurisdiccional se refiere, sólo la Comisión y los Estados partes de la Convención que hubieren declarado reconocer la competencia de la

[97] *www.i.cidh/sanjose.cr.*

Corte, están autorizados para someter a su decisión un caso relativo a la interpretación o aplicación de la Convención a condición de que se hubieran agotado los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 de la misma, es decir, todo lo relativo a la tramitación que debe realizarse ante la Comisión.

Además, para que pueda presentarse ante la Corte un caso basado en una denuncia interpuesta contra un Estado parte, éste debe reconocer la competencia de este Tribunal. Sólo los Estados miembros pueden someter asuntos a la Corte, al igual que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que comparece ante la Corte representando y defendiendo a la víctima o víctimas de violaciones a sus Derechos Humanos, *"operando al estilo de un ministerio público al investigar los hechos violatorios y presentarlos a la instancia de la Corte.*[98]

La Declaración de reconocimiento de la competencia de la Corte puede ser hecha en forma incondicional para todos los casos o bien bajo condición de reciprocidad, por un tiempo determinado o para un caso específico.

En lo referente a la función consultiva, la Corte puede ser requerida por todos los Estados miembros de la OEA así como por la Comisión

98 Quintana Roldán, *op. cit.*, p. 215.

Interamericana de Derechos Humanos para que emita su opinión en relación a la interpretación de la Convención o de otros Tratados concernientes a la protección de los Derechos Humanos. De igual manera, la Corte a solicitud de un Estado miembro puede emitir opiniones sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus Leyes internas y los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos.

Es importante mencionar que recientemente México ha aceptado la plena competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según fue publicado en el Periódico Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999 que prevé:

1.- Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.

3.- La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Si bien de esta manera el Estado Mexicano se integró plenamente al sistema derivado de la Convención Americana de Derechos Humanos asumiendo los derechos y obligaciones derivados, estableció dos condicionantes importantes para su aplicación: la primera es que el Estado Mexicano no reconocerá la competencia contenciosa de la Corte en los casos que establece el artículo 33 constitucional, referido a la expulsión de extranjeros del país, los cuales son expulsados del país en el lapso de pocas horas sin ningún recurso a su favor y en segundo lugar deja sin competencia a la Corte para conocer de casos de violaciones a los Derechos Humanos cometidos antes de la aceptación de la competencia de la Corte.

México tardó 30 años en aceptar la jurisdicción contenciosa de la Corte lo cual en sí es una contradicción, ya que la participación de las delegaciones mexicanas para conformar el sistema interamericano de Derechos Humanos fue de las más destacadas, es por ello que la relación de México con el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos ha sido calificada a lo largo de los años por algunos especialistas como *"hostilmente respetuosa*, ya que nuestro país, *amparado en la política de no injerencia en asuntos domésticos y en el concepto de la soberanía nacional siempre se consideró en el ámbito internacional que en México se respetaban los Derechos Humanos y que su respeto pertenecía al ámbito interno de cada Estado y en*

consecuencia no era necesario ni procedía, someterse a un órgano de control internacional".[99]

En opinión de Mario Melgar Adalid, respecto a las relaciones de México con la Corte Interamericana afirma que éstas habían estado diferidas por una "paradoja mexicana" explicando que: *"Por una parte México goza una bien ganada fama de país de avanzada en materia internacional y ha sido líder de Latinoamérica en múltiples asuntos a favor de la autodeterminación, la solución pacífica de controversias y el diálogo como instrumento de solución de conflictos. No obstante, por otra parte, ciertas disposiciones constitucionales y un celo nacionalista exacerbado había impedido la apertura de asuntos internos al escrutinio internacional".*[100]

Hasta antes de la aceptación de la competencia obligatoria de la Corte, México sólo recibió una visita in loco de la Comisión Interamericana en el año 1996 a raíz de la cual se aprobó el Informe de 1998. Poco después de esta visita se produjo la del Relator contra la Tortura de las Naciones Unidas.

---

99 Peraza Parga, Luis, Ponencia: "México frente y en el sistema interamericano de los Derechos Humanos", *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.

100 Melgar Adalid Mario, Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el caso de México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLIX, núms. 223-224, enero-abril, México, 1999, p. 246.

Al aceptar el gobierno de México la jurisdicción contenciosa de la Corte, la consecuencia fundamental es la obligación asumida por México ante la Comunidad Internacional, ante sus nacionales y ante la Corte Interamericana de acatar las sentencias y resoluciones que ésta dicte. Entre las principales consecuencias del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana por parte del Estado mexicano están:

- Cumplir las decisiones de la Corte en todos los casos en que el Estado interesado sea parte (Convención Americana, Art. 68.1)
- Si la Corte decide que hubo violación de un Derecho o libertad protegidos en la Convención, garantizar al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados, reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y pagar una justa indemnización a la parte lesionada, según lo disponga la Corte (Convención Art. 63.1)
- En casos de extrema gravedad y urgencia, cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, cumplir las medidas provisionales que la Corte considere pertinentes, si así lo solicitare el Estado interesado (Convención, Art. 63.2)
- Cooperar con la Corte en la práctica de notificaciones u otras diligencias que ésta ordene y que deban llevarse a cabo en territorio nacional (Reglamento de la Corte, Art. 24)

Con base en lo anterior la Corte resolvió que el Gobierno mexicano debía adoptar medidas provisionales de protección en atención a la solicitud formulada por la Comisión Interamericana en el caso de Digna Ochoa e integrantes del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, consistentes en el ofrecimiento y otorgamiento inmediato de protección y custodia a los miembros de dicho Centro, medidas que más tarde le fueron retiradas a la abogada Digna Ochoa y que lamentablemente dieron como consecuencia su muerte.

Si bien la Corte es un órgano judicial internacional al que los Estados que así lo han decidido le reconocen su jurisdicción contenciosa y por tanto están obligados al cumplimiento de la sentencia que ésta emita, no tiene mecanismos para obligar al cumplimiento y tiene que esperar a que los Estados cumplan de manera voluntaria la sentencia. En el caso de México no se puede ejecutar la sentencia de manera forzosa a diferencia de otros países como Perú y Colombia que han establecido de manera expresa la obligación del Estado de cumplir las sentencias emitidas por órganos internacionales.

Como ya mencionamos la Corte no tiene mecanismos concretos para verificar la ejecución de las sentencias que emite. Sin embargo, el artículo 65 señala que en su informe anual a la Asamblea General, la Corte "*de manera especial y con las recomendaciones del caso, señalará*

los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos", es decir, informará a la Asamblea y ésta podrá discutirlo, lo que se traduce en una presión de la opinión pública y de los demás países por el peso político de este informe ante la Asamblea General.

Esto significa que la Corte sí puede ejercer una sanción de carácter político y presionar al país al publicar su informe anual y dar a conocer a la Asamblea General y con ello a la opinión pública internacional, qué país o países está violando la Convención Americana de Derechos Humanos y no respetan los derechos fundamentales de sus connacionales.

Esta facultad es similar a la que tienen los Ombudsman o Titulares de Derechos Humanos como en el caso de México, para rendir su informe anual o en un caso grave de violación a los Derechos Humanos dar a conocer a la opinión pública un informe especial sobre las recomendaciones que ha emitido y que no han sido cumplidas, dando como consecuencia una sanción política y moral y de condena de la sociedad a quienes no cumplen con sus recomendaciones. En el ámbito internacional la presión y condena son aún mayores, ya que un informe de este tipo afecta no sólo las relaciones políticas entre países sino las económicas, sociales, etc.

C.- EL SISTEMA EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Este sistema surgió básicamente de dos instrumentos jurídicos: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y la Carta Social Europea, aprobada en Turín el 18 de octubre de 1961.

El Convenio Europeo creó dos órganos encargados de garantizar la observancia de los compromisos asumidos por las partes contratantes: la Comisión Europea de Derechos Humanos (hoy extinta) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Convención también confirió ciertas funciones de supervisión al Comité de Ministros del Consejo de Europa.[101]

El Consejo de Europa, creado en 1949, sólo tardó un año en elaborar el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH) pudiendo definirse como la garantía colectiva en el marco de Europa de los principales derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal de 1948 pero reforzados por un sistema de control judicial internacional.

El Consejo de Europa, también conocido como "Pacto Europeo de Defensa de la Democracia" está compuesto actualmente por 44 estados

101 Buergenthal Thomas, *Derechos Humanos, Derecho Internacional, y el Acuerdo de Helsinki*, Ed. EDISAR, Montevideo, 1979, p. 129 y siguientes.

miembros y tiene entre sus múltiples objetivos, la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

En cuanto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos lo componen tantos magistrados como miembros del Consejo de Europa, alcanzando actualmente la cifra de 44. Cada estado miembro del Consejo presenta una lista de tres candidatos a jueces (de los cuales dos al menos son de su nacionalidad); la elección compete a la Asamblea del Consejo, sin que pueda haber dos miembros nacionales de un mismo estado. Además son jurisconsultos de reconocida competencia con la más alta consideración moral que ejercen su mandato durante nueve años con absoluta independencia.

Anteriormente la Comisión Europea era el órgano ante el cual se iniciaban los procedimientos relativos a la violación de la Convención pero desde que entró en vigor el Protocolo 11 en noviembre de 1998, se reformó sustancialmente el sistema europeo de protección, ya que se reemplazaron los órganos de control existentes por un Tribunal único, suprimiéndose la Comisión y además se permite el acceso directo de los reclamantes reconociendo de manera plena la legitimación procesal del individuo para acudir ante un órgano jurisdiccional internacional además de los Estados contratantes.

A partir del Protocolo 11 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con carácter permanente funciona de tiempo completo en Estrasburgo. Elabora su propio Reglamento, elige a su presidente que dirige los trabajos y servicios del Tribunal, lo representa, asegura sus relaciones con otros órganos, preside las salas y el pleno con voto de calidad ya que las salas siempre se constituye en número impar.

La función esencial del TEDH es decir en derecho si ha habido o no violación del Convenio Europeo y para ello interpreta y aplica el mismo conociendo también los hechos, la competencia, la admisibilidad y el fondo. Asimismo aplica de oficio artículos no citados por las partes basándose en el axioma *el tribunal crea derecho o iure novit curia*. En la decisión de la admisibilidad se fija el objeto del litigio aunque la Corte puede tratar toda cuestión de hecho o de derecho que surja durante el proceso.

El Tribunal Europeo al igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene competencia contenciosa y consultiva; las sentencias y las opiniones consultivas las resuelve por mayoría, indicando en la sentencia u opinión el número de jueces que la han conformado pero no su identidad, siendo motivadas y definitivas, aunque abierta a demanda de interpretación y revisión ante el mismo Tribunal.

La sentencia declara si ha habido o no violación del Convenio Europeo sin poder derogar o anular la Ley, acto administrativo o sentencia judicial contraria al Convenio (efecto declaratorio). Por el artículo 53 del Estatuto sabemos que los estados contratantes "se comprometen a conformarse a las decisiones del Tribunal en los litigios en que sean parte" (fuerza obligatoria), trasladándose la sentencia al Comité de Ministros que vigilará su ejecución.

La jurisprudencia de la Corte Europea no es estática sino que cambia dependiendo de las concepciones prevalecientes en cada momento dentro de los estados democráticos, buscando alcanzar un justo equilibrio entre el interés de la Comunidad y el respeto de los derechos fundamentales del hombre, pasando de una simple abstención de injerencia del estado a obligaciones activas o positivas por parte de éste, lo que le obliga incluso, a adoptar medidas específicas para la protección de individuos contra la intromisión de particulares.

El Tribunal suele limitarse al caso concreto e interpreta el Convenio en abstracto lo justo para solucionar el litigio. Como consecuencia, por lo general, no resuelve cuestiones desprovistas de interés en el caso. Sin embargo, con la entrada en vigor del protocolo 11 ya mencionado, la situación cambió de manera radical. Este cambio se produce fundamentalmente en el acceso directo del ciudadano ante el Tribunal y

en la fusión de la Comisión y el Tribunal en una Corte única compuesta por 4 salas de 7 jueces y una Gran Sala de 17 jueces que conocerá de recursos y de los asuntos pendientes ante la Comisión, institución que siguió funcionando hasta noviembre de 1999.

No obstante, este cambio ha venido siendo objeto de discusión, ya que si bien se garantiza el acceso directo de cualquier ciudadano de los países contratantes a este Tribunal, también el Tribunal se ha saturado de casos de índole diversa, por lo que en el último informe del Presidente del Tribunal Europeo, Luzius Wildhaber, llama a reflexionar sobre la necesidad de una profunda revisión del sistema con el fin de mantener la eficacia del Tribunal, ya que:

> *"...los dos problemas principales que se presentan en el sistema del Convenio: (son) cómo absorber y eliminar la cantidad de consultas desprovistas de interés sin emplear el valioso tiempo de los jueces, y como mantener la coherencia y la calidad de los Derechos Humanos a escala europea, que construyen el "orden público" europeo. Se trata de esas sentencias que sitúan al Tribunal en su verdadero papel "constitucional", que consiste en resolver cuestiones esencialmente de orden público".*[102]

[102] Vid "El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Perspectivas para el Futuro", en *//www.echr.coe.int/*

Ahora bien, el Convenio Europeo protege los derechos civiles y políticos, mientras que los derechos sociales están reconocidos en la Carta Social Europea signada en 1961, y en los once Protocolos facultativos en los que se reconocen nuevos derechos con el fin de acercar dicho Convenio al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas. Sin embargo, como todo Convenio están abiertos a la aceptación o no de las partes, por lo que su efectividad depende de esta aceptación.

D.- LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Los precedentes de esta Corte Penal Internacional los encontramos al finalizar la segunda guerra mundial con la creación del Tribunal de Nuremberg creado por los países aliados y el Tribunal de Tokio aprobado por el Comandante General de las tropas aliadas de ocupación. Ambas instancias tuvieron como finalidad juzgar los crímenes de guerra.

Posteriormente, por decisión del Consejo de Seguridad de la ONU se creó el 22 de febrero de 1993, el Tribunal para juzgar crímenes y violaciones del Derecho Internacional Humanitario en la antigua Yugoslavia y el 8 de noviembre de 1994, se creó un tribunal con competencia similar para conocer los crímenes perpetrados en Ruanda.

Finalmente el 18 de julio de 1998, se aprobó y firmó por numerosos países, en la ciudad de Roma, la creación de la Corte Penal Internacional. Votaron en contra de esta iniciativa Estados Unidos, China, India, Israel, Turquía, Filipinas y Sri Lanka. México se abstuvo de votar al igual que otros veinte países. Sin embargo nuestro país finalmente firmó reconociendo la competencia de esta Corte Penal el 7 de septiembre del año 2000.

Una vez que entre en vigor este instrumento México se verá obligado a realizar reformas constitucionales y a la legislación penal, con el fin de cumplir con lo que establece el reconocimiento de esta Corte; asimismo, se verá obligado a cumplir con las sentencias que emita la Corte Penal Internacional.

CAPITULO III

LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL Y NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO COMPARADO

III. 1. PROTECCIÓN JURISDICCIONAL. III. 1.1 Argentina. III. 1.1.1. La acción de hábeas data o protección de datos personales. III. 1.1.2. La acción de amparo. III. 1.1.3. El procedimiento de Hábeas Corpus. III. 1.2. España. III. 1.2.1 El recurso de amparo constitucional. III. 1.2.2. Procedimiento de habeas corpus. III. 1.3. México. III. 1.3.1 El juicio de amparo. III. 2 PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL. III. 2.1 Argentina. III. 2.1.1 El defensor del pueblo argentino. III. 2.2 España. III. 2.2.1 El defensor del pueblo español. III. 3. México III. 3.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

III. 1. PROTECCION JURISDICCIONAL

Hace ya algún tiempo se ha abandonado una de las ideas fundantes del constitucionalismo clásico que significó la ingenuidad de sostener que con la sola "proclamación" de los derechos y libertades en el texto de una declaración formal, se habría alcanzado la meta en la protección de aquellos derechos y libertades. Fue necesario, entonces, apelar a mecanismos de protección, construir todo un sistema de garantías cuyo diseño definitivo permanece aún pendiente.

Estos mecanismos de protección también denominados recursos jurisdiccionales representan el pilar fundamental en la defensa y protección de los derechos fundamentales, ya que sólo si un derecho puede ser alegado y reclamado en juicio puede decirse que existe ese derecho.

Por ser motivo específico de nuestro estudio para comparar los recursos jurisdiccionales y los no jurisdiccionales, nos referiremos

específicamente a en cuanto a los primeros : el Hábeas Corpus y el Amparo y en cuanto a los no jurisdiccionales estudiaremos la institución protectora de Derechos Humanos, denominada de manera general *Ombudsman* o Defensor del Pueblo.

Si bien estas formas de protección de los derechos existen en varios países de Europa y el Continente Americano,[103] para efectos de derecho comparado hemos tomado dos países representativos, uno de Europa y otro de América Latina, con el fin de estudiar las instituciones protectoras de Derechos Humanos en los dos ámbitos: jurisdiccional y el no jurisdiccional, para a partir de éstos comparar las instituciones similares que existen en nuestro país.

III. 1.1. ARGENTINA

En la vía jurisdiccional a partir de la reforma de la Constitución argentina de 1994 se prevén en el artículo 43 tres instituciones de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de los ciudadanos de este país: la Acción de Amparo, el Procedimiento de Habeas Corpus y la Acción de Hábeas Data, si bien ésta última sólo

[103]Al respecto José Dueñas afirma que *"En Europa la tutela o Amparo existe en numerosas constituciones, destacándose los casos alemán y español; en América el derecho de Amparo, "existe en Guatemala desde 1879, en El Salvador se estableció en 1886, en Honduras en 1894, Nicaragua en 1911, Panamá en 1941, Costa Rica en 1946. En el derecho Mexicano existe desde 1857, en Argentina se expidió el 18 de octubre de 1966 la Ley sobre Acción de Amparo, en Brasil se conoce como Mandato de Seguranca, en Perú y Venezuela también existe el Amparo"*, Dueñas Ruiz, Oscar José,

haremos una breve referencia ya que se considera una especie de la Acción de Amparo.

III. 1.1.1 LA ACCION DE HÁBEAS DATA O PROTECCION DE DATOS PERSONALES

Respecto a la Acción de Hábeas Data debemos mencionar que es la acción de protección jurisdiccional más reciente incorporada a partir de que entró en vigencia la reforma a la Constitución Nacional argentina en 1994. Es considerada por algunos especialistas en el tema como

> *"una especie de Acción de Amparo, que no se confunde con el género, cuyo objeto es la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean éstos públicos, o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre".*[104]

Otros autores como Pablo Andrés Palazzi sostienen que el Hábeas Data *"es una garantía constitucional con perfiles propios"* y que si bien se encuentra en el artículo 43 y para interponerlo tiene la misma vía procesal que el Amparo, *"en algunas ocasiones resulta inoperante, sobre todo en*

Procedimiento en la tutela y control constitucional, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1996, pp. 256-257.

[104] *Vid* "Habeas Data Argentina", en *www.ulpiano.com*

lo que se refiere a los plazos para interponer el Amparo".[105] La Constitución argentina lo prevé en el tercer párrafo del artículo 43:

> *Art. 43.- Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.*

A pesar de haberse incorporado la Acción de Hábeas Data a la Constitución argentina en 1994, fue vetada por el Ejecutivo y no es sino hasta 1996 que el Senado argentino aprobó su regulación a través de la Ley de Protección de Datos Personales.

Por ser una institución prácticamente nueva en la legislación de este país su regulación, doctrina y jurisprudencia están en pleno crecimiento rebasando el marco de este estudio, motivo por el cual sólo abordaremos en los siguientes apartados la Acción de Amparo y el Procedimiento de Hábeas Corpus, considerando el criterio de que el Hábeas Data es una especie de la Acción de Amparo ya que la Ley de Protección de Datos Personales en su artículo 37 prevé que el procedimiento aplicable para interponer la acción de Hábeas Data será el

[105] *Vid* "Habeas Data Argentina", en *www.ulpiano.com*

correspondiente a la Acción de Amparo como se puede apreciar a continuación:

> *Artículo 37.- Procedimiento aplicable*
> *La acción de Hábeas Data tramitará según las disposiciones de la presente Ley y por el procedimiento que corresponde a la Acción de Amparo común y supletoriamente por las normas del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en lo atinente al juicio sumarísimo.*

III. 1.1.2 LA ACCION DE AMPARO

La Ley que regula la institución del amparo en Argentina se denomina "Ley de Recurso de Amparo" (16.986), sin embargo en los artículos que componen la misma se refieren a la "Acción de Amparo". Para efectos de nuestro trabajo nosotros nos referiremos en general a la Acción de Amparo, ya que así lo prevé la Constitución argentina en el primer párrafo del artículo 43:

> *Art. 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de Amparo, siempre que no exista otro medio judicial mas idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades publicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una Ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.*

La Ley de Recurso de Amparo que reglamenta este precepto constitucional explícitamente distingue en su artículo primero[106] que tutela todo acto u omisión de la autoridad pública que lesione, restrinja, altere o amenace los derechos o garantías reconocidas en la Constitución nacional, con excepción de la libertad individual, ya que está es protegida por el recurso de Hábeas Corpus que explicaremos en el siguiente apartado.

Conforme al segundo párrafo del artículo 43 constitucional, en Argentina se puede interponer la Acción de Amparo contra la violación de los derechos difusos que sería el derecho a un ambiente sano, derechos del usuario y el consumidor y los derechos de incidencia colectiva en general, es decir que atañen a la colectividad.[107]

Una distinción importante con el Amparo mexicano es que la Acción de Amparo en Argentina procede no sólo contra el Estado sino también contra los particulares, situación que no está contemplada en nuestra legislación de Amparo.

[106] *Ley del Recurso de Amparo en Argentina. (LRAA) Art. 1. La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el Hábeas Corpus. .*

A) LEGITIMACION PARA INTERPONER LA ACCION DE AMPARO

De acuerdo a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución argentina en lo que se refiere a la legitimación para interponer el amparo, en este país pueden interponer la Acción de Amparo el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones registradas conforme a la Ley que protejan los derechos de incidencia colectiva es decir, los derechos difusos o colectivos.[108]

B) SUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO

Corresponde iniciar una Acción de Amparo cuando el ejercicio de un derecho reconocido por la Constitución, por un tratado internacional o por una Ley, se vea amenazado, restringido o alterado -en forma actual o inminente- por un acto o una omisión de una autoridad pública o hasta de un particular, a excepción de la defensa de la libertad física o ambulatoria, que es protegida por el Hábeas Corpus. El artículo primero de la Ley del Recurso de Amparo establece que la Acción de Amparo será admisible:

> *Art. 1.- La Acción de Amparo será admisible contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente*

---

[107] *Supra:* "Los derechos de tercera generación", Capítulo I inciso c) de este trabajo

[108] *(LRAA) Art. 43 párrafo segundo: Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos*

reconocidas por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el Hábeas Corpus.

El Dr. Ignacio Burgoa en su obra El Juicio de Amparo, cita a Linares Quintana, respecto a las condiciones generales de procedencia del amparo argentino quien indica que *"éste se puede ejercitar cuando aparezca, de modo claro y manifiesto, la ilegitimidad de una restricción cualquiera a alguno de los derechos esenciales de la personalidad humana y siempre que el daño que esta restricción causara al afectado no sea fácil y rápidamente reparable por los procedimientos ordinarios, administrativos o judiciales.*[109]

Es importante mencionar que al igual que el amparo mexicano y español se tienen que haber agotado los recursos previos antes de recurrir al amparo para que éste proceda. El artículo 2 (LRAA) prevé que no es admisible el amparo cuando:

Art. 2.- La Acción de Amparo no es admisible cuando:

a) *Existen recursos judiciales o administrativos que permitan obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate;*
b) *El acto impugnado emanara de un órgano del Poder Judicial;*
c) *La intervención judicial comprometiera directa o indirectamente la regularidad, continuidad y eficacia de la prestación de un servicio público, o el desenvolvimiento de actividades esenciales del Estado;*

---

fines, registradas conforme a la Ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

[109] Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo,* XXXIX edición, México, Porrúa, 2002, p.84.

d) La determinación de la eventual invalidez del acto requiriese una mayor amplitud de debate o de prueba o la declaración de inconstitucionalidad de Leyes, decretos u ordenanzas; y

e) La demanda no hubiese sido presentada dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse.

C) COMPETENCIA

En cuanto a la competencia: son competentes para conocer de esta acción el juez de primera instancia con jurisdicción en el lugar en que el acto se exteriorice o tuviere o pudiere tener efecto:

Art. 4.- Será competente para conocer de la Acción de Amparo el juez de primera instancia con jurisdicción en el lugar en que el acto se exteriorice o tuviere o pudiere tener efecto.
Se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia por razón de la materia, salvo que aquellas engendraran dudas razonables al respecto, en cuyo caso el juez requerido deberá conocer de la acción.
Cuando un mismo acto u omisión afectare el derecho de varias personas, entenderá en todas esas acciones el juzgado que hubiese prevenido, disponiéndose la acumulación de autos, en su caso.

D) PROCEDIMIENTO PARA INTERPONER LA ACCION DE AMPARO

La Acción de Amparo puede presentarse por toda persona individual o jurídica, por sí o por apoderados, que se considere afectada conforme los presupuestos previstos en el párrafo primero del artículo 43 Constitucional y en el artículo 1º de la Ley que lo regula arriba mencionados. Puede también ser presentada en las mismas condiciones

por las asociaciones que sin revestir el carácter de personas jurídicas justificaren, mediante la exhibición de sus estatutos, que no contrarían una finalidad de bien público.[110]

En caso de que la Acción de Amparo fuere manifiestamente inadmisible, el juez la rechazará sin sustanciación, ordenando el archivo de las actuaciones.

En lo que se refiere a los requisitos formales: debe interponerse por escrito, conteniendo el nombre y domicilio del que interpone la Acción de Amparo; la individualización, en lo posible, del autor u omisión que se impugna; y la relación circunstanciada de los extremos que hayan producido o estén en vías de producir la lesión del derecho o garantía constitucional; y la petición, en términos claros y precisos (Art.10 LRAA), anexando las pruebas instrumentales de que disponga o los medios de prueba de que pretenda valerse, admitiéndosele sólo cinco testigos por cada parte, los cuales comparecerán a su costa a la audiencia.[111]

---

[110] Ley del Recurso de Amparo (Argentina) LRAA: *Art. 5.- La acción de amparo podrá deducirse por toda persona individual o jurídica, por si o por apoderados, que se considere afectada conforme los presupuestos establecidos en el artículo 1. Podrá también ser deducida, en las mismas condiciones, por las asociaciones que sin revestir el carácter de personas jurídicas justificaren, mediante la exhibición de sus estatutos, que no contrarían una finalidad de bien público.*

[111] *Ibid,* (LRAA) *Art. 7.- Con el escrito de interposición, el accionante acompañará la prueba instrumental de que disponga, o la individualizará si no se encontrase en su poder, con indicación del lugar en donde se encuentre. Indicará, asimismo, los demás medios de prueba de que pretenda valerse. El número de testigos no podrá exceder de cinco por cada parte, siendo carga de éstas hacerlos comparecer a su costa a la audiencia, sin perjuicio de requerir el uso de la fuerza pública en caso de necesidad. No se admitirá la prueba de absolución de posiciones.*

Si la Acción de Amparo fuera admitida el juez requerirá a la autoridad un informe circunstanciado del caso lo que equivaldría al informe justificado en nuestra legislación, una vez rendido éste o vencido el plazo otorgado sin su presentación, y no habiendo más pruebas que tramitar, se dictará sentencia fundada dentro de las 48 horas, concediendo o denegando el Amparo.[112] En cuanto a los requisitos que deberá contener la sentencia que admita la Acción de Amparo son de acuerdo al artículo 12 de la LRAA los siguientes:

> *Art.12.- La sentencia que admita la acción deberá contener:*
> *a) La mención concreta de la autoridad contra cuya resolución, acto u omisión se concede el amparo;*
> *b) La determinación precisa de la conducta a cumplir, con las especificaciones necesarias para su debida ejecución;*
> *c) El plazo para el cumplimiento de lo resuelto.*

Si alguna de las partes hubiese ofrecido prueba se fijará de inmediato la audiencia respectiva que tendrá lugar dentro del tercer día. En caso de que el actor no compareciere a la audiencia por sí o por apoderado se le tendrá por desistido, si fuera la autoridad la que no concurriera se recibirán las pruebas del actor si las hubiere y se pasarán

[112] *Ibidem,* (LRAA) *Art. 8.- Cuando la acción fuera admisible, el juez requerirá a la autoridad que corresponda un informe circunstanciado acerca de los antecedentes y fundamentos de la medida impugnada, el que deberá ser evacuado dentro del plazo prudencial que fije. La omisión del pedido de informe es causa de nulidad del proceso. El requerido deberá cumplir la carga de ofrecer prueba en oportunidad de contestar el informe, en la forma establecida para el actor. Producido el informe o vencido el plazo otorgado sin su presentación, no habiendo prueba del accionante a tramitar, se dictará sentencia fundada dentro de las 48 horas, concediendo o denegando el amparo.*

los autos para dictar sentencia. En caso de que el informe hubiese sido presentado una vez desahogada la audiencia de prueba el juez dictará sentencia dentro del tercer día.

III. 1.1.3 EL PROCEDIMIENTO DE HABEAS CORPUS

Se ha definido al procedimiento de Hábeas Corpus como el derecho de todo ciudadano, detenido o preso, a comparecer inmediata y públicamente ante un juez o Tribunal para que, oyéndolo, resuelva si su arresto fue o no legal, y si debe alzarse o mantenerse.

El autor argentino Miguel M. Padilla expone respecto a este procedimiento que "*Existe consenso en la doctrina argentina en cuanto a que el antecedente inmediato del actual recurso o acción de Hábeas Corpus se encuentra en el fuero o juicio de manifestación del Reino de Aragón en 1428, y el Habeas Corpus Act inglés de 1679*".[113]

Asimismo menciona que en los antecedentes históricos de esta institución procesal dentro de la legislación argentina encontramos disposiciones que protegían la libertad de la persona como el *Reglamento de la Junta Conservadora* del 22 de octubre de 1811,[114] el *Decreto de Seguridad Individual* de noviembre de 1811 que exigía orden escrita para

[113] Padilla Miguel M, t. III, *op. cit.*, pp. 30-36

decretar el arresto de un ciudadano; el *Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado* que requería también orden escrita para proceder a una detención; la Constitución argentina de 1826 en su artículo 169[115] y la de 1949 en el artículo 29 en que incorpora este procedimiento.[116]

El actual ordenamiento sobre la materia es la Ley No. 23.098 del Procedimiento de Habeas Corpus publicada el 25 de octubre de 1984. Su fundamento constitucional lo encontramos en el último párrafo del artículo 43:

> *Art. 43.-....Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o, en caso de agravamiento ilegitimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de Hábeas Corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.*

---

[114] *Art. 9:..No podrá tener arrestado a ningún individuo, en ningún caso , más de 48 horas, dentro de cuyo término deberá remitirlo al juez competente,* Padilla Miguel, *op. cit.*, p. 33

[115] *"Para el arresto de un individuo fuera del caso de delito infraganti, debe preceder un mandamiento firmado por el magistrado a quien la ley concede esta facultad, que exprese el motivo de este arresto, que debe notificársele en el acto de la prisión, y del cual se le debe dar copia si la pidiere": Art. 169,* Constitución argentina de 1826, citado por Padilla Miguel, *op. cit.* 33-34

[116] *Art. 29 "...Todo habitante podrá interponer por sí o por intermedio de sus parientes y amigos, recurso de Habeas Corpus ante la autoridad judicial competente, para que se investiguen la causa y el procedimiento de cualquier restricción o amenaza a la libertad de su persona. El Tribunal hará comparecer al recurrente y, comprobada en forma sumaria la violación, hará cesar de inmediato la restricción o amenaza"* Constitución argentina de 1949, Padilla Miguel, *op. cit.*, p. 34

A) SUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCION DE HABEAS CORPUS

Son tres los casos previstos en los que procede el Habeas Corpus en Argentina de acuerdo a lo previsto por el artículo 43 constitucional: cuando exista una limitación o amenaza a la libertad de las personas para circular libremente y cuando se presente agravación ilegítima de la forma en que se cumple la privación de la libertad o en el caso de desaparición forzada de personas. La Ley del Procedimiento de Hábeas Corpus prevé en el artículo 3 que:

> *Art. 3. - Corresponderá el procedimiento de hábeas cuando se denuncie un acto u omisión de autoridad pública que implique:*
> *1. Limitación o amenaza actual de la libertad ambulatoria sin orden escrita de autoridad competente.*
> *2. Agravación ilegítima de la forma y condiciones en que se cumple la privación de la libertad sin perjuicio de las facultades propias del juez del proceso si lo hubiere.*

El autor argentino Miguel M. Padilla menciona que el bien jurídico protegido por el Hábeas Corpus en Argentina es la libertad ambulatoria, y clasifica doctrinariamente este recurso en tres formas: *Hábeas Corpus preventivo: ante la posibilidad o amenaza de afectar la libertad ambulatoria; el Hábeas Corpus reparador: cuando se ha producido la*

detención y Hábeas Corpus correctivo: cuando existe una agravación en las condiciones de una detención legítimamente ordenada.[117]

En el caso de que se haya declarado estado de sitio el artículo 23 de la Constitución argentina prevé:

> *Artículo 23.- En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino.*

En consonancia con esta disposición constitucional el artículo 4 de la Ley de Habeas Corpus señala que en el caso de que se declare estado de sitio y sea limitada la libertad de una persona, el procedimiento de Hábeas Corpus comprobará: la legitimidad de la declaración de estado de sitio, la correlación entre la orden de privación de libertad y el estado de sitio así como el ejercicio efectivo del derecho de opción previsto en la última parte del artículo 23 constitucional transcrito en el párrafo anterior.[118]

---

[117] Padilla, M. *op. cit.*, pp. 36-37.

[118] Ley del Procedimiento de Habeas Corpus Argentina (LPHCA) *Estado de sitio. Art. 4. - Cuando sea limitada la libertad de una persona en virtud de la declaración prevista en el artículo 23 de la constitución Nacional, el procedimiento de Hábeas Corpus podrá tender a comprobar, en el caso concreto: 1. La legitimidad de la declaración del estado de sitio.*

Este derecho de opción previsto por la Constitución otorga al afectado el derecho para que pueda solicitar por medio del procedimiento de Habeas Corpus salir del país para resguardar su libertad personal, siempre y cuando no se encuentre sometido a un proceso penal que esté en trámite. La Corte Suprema argentina ha emitido jurisprudencia respecto a este derecho de opción de la cual citamos dos:

> *Corte Suprema, "Nauchiche, Arturo", "Fallos",*
> *La facultad constitucional del Poder Ejecutivo para trasladar o arrestar a las personas durante el estado de sitio, está limitada por la que éstas tienen para optar por salir del país. Formulada la opción y ante el silencio del poder Ejecutivo, el Hábeas Corpus sólo puede tener por objeto lograr la efectividad de dicha opción, para el caso de que no se dispusiera la libertad del detenido. Ese objeto queda satisfecho por la sentencia que, en tal situación, declara procedente el Hábeas Corpus y hace saber al Poder Ejecutivo que corresponde hacer efectiva la opción, salvo que se dispusiere su inmediata libertad*[119].
> *Corte Suprema, "Moya, Benito Alberto", "Fallos"*
> *En el sistema constitucional argentino integran una unidad el arresto durante el estado de sitio, el Hábeas Corpus para restituir la libertad si aquél no procediere y la opción para salir del país, ya que responden al mismo fin que es mantener la libertad ambulatoria a la vez que la seguridad del Estado.*[120]

---

2. La correlación entre la orden de privación de la libertad y la situación que dio origen a la declaración del estado de sitio. 3. La agravación ilegítima de la forma y condiciones en que se cumple la privación de la libertad que en ningún caso podrá hacerse efectiva en establecimientos destinados a la ejecución de penas. 4. El efectivo ejercicio del derecho de opción previsto en la última parte del artículo 23 de la Constitución Nacional.

[119] Palazzi, Pablo Andrés: "Reseña de Jurisprudencia sobre Habeas Corpus", Corte Suprema, Nauchiche, Arturo, en *www.ulpiano.com.*

[120] Palazzi, Pablo Andrés: "Reseña de Jurisprudencia sobre Habeas Corpus", Corte Suprema, Moya, Benito Alberto, "Fallos", 303-696, *www.ulpiano.com*

B) SUJETOS LEGITMADOS PARA INTERPONER LA ACCION DE HABEAS CORPUS

En cuanto a quienes están legitimados para interponer este procedimiento es muy amplio ya que el ordenamiento argentino admite que la acción de Hábeas Corpus pueda ser promovida por la persona que afirme encontrarse en las condiciones previstas en los artículos 3 y 4[121] mencionados arriba, así como por cualquier otra a su favor, sin especificar parentesco, clase ni grados, amigos o de cualquier tercero, llegando incluso a contemplar la actividad oficiosa de los tribunales en el caso concreto de inconstitucionalidad de un precepto legal.[122]

C) PROCEDIMIENTO PARA INTERPONER LA ACCION DE HABEAS CORPUS

El procedimiento para interponer el Hábeas Corpus se encuentra regulado en los artículos 8 al 24 de la Ley del Procedimiento de Hábeas Corpus. En lo que se refiere a los requisitos formales la denuncia puede ser formulada oralmente o por escrito, a cualquier hora del día y la noche y debe contener:

> *Art. 9. - La denuncia de Hábeas Corpus deberá contener:*
>
> *1. Nombre y domicilio real del denunciante.*

---

[121] Ley del procedimiento de Habeas Corpus Argentina (LPHCA): *Facultados a denunciar. Art. 5. La denuncia de Hábeas Corpus podrá ser interpuesta por la persona que afirme encontrarse en las condiciones previstas por los artículos 3 y 4 o por cualquier otra en su favor.*

[122] *Ibid,* LPHCA: *Inconstitucionalidad. Art. 6. Los jueces podrán declarar de oficio en el caso concreto la inconstitucionalidad, cuando la limitación de la libertad se lleve a cabo por orden escrita de una autoridad que obra en virtud de un precepto legal contrario a la Constitución Nacional.*

2. Nombre, domicilio real y demás datos personales conocidos de la persona en cuyo favor se denuncia.

3. Autoridad de quien emana el acto denunciado como lesivo.

4. Causa o pretexto del acto denunciado como lesivo en la medida del conocimiento del denunciante.

5. Expresará además en qué consiste la ilegitimidad del acto. Si el denunciante ignorase alguno de los requisitos contenidos en los números 2, 3 y 4, proporcionará los datos que mejor condujeran a su averiguación.

La denuncia podrá ser formulada a cualquier hora del día por escrito u oralmente en acta ante el secretario del tribunal; en ambos casos se comprobará inmediatamente la identidad del denunciante y cuando ello no fuera posible, sin perjuicio de la prosecución del trámite, el tribunal arbitrará los medios necesarios a tal efecto.

En caso de que la denuncia de Hábeas Corpus no se refiera a ninguno de los casos previstos en los artículos 3 y 4 de la LPHCA, o que el juez se considere incompetente rechazará la denuncia y enviará su resolución a la Cámara de Apelaciones que decidirá en un término de 24 horas lo que proceda.[123]

Si procediera la denuncia el juez ordenará inmediatamente que la autoridad requerida, en su caso, presente ante él al detenido con un

[123] *Ibid,* LPHCA: *Desestimación o incompetencia. Art. 10. - El juez rechazará la denuncia que no se refiera a uno de los casos establecidos en los artículos 3 y 4 de esta ley; si se considerara incompetente así lo declarará. En ambos casos elevará de inmediato la resolución en consulta a la Cámara de Apelaciones, que decidirá a más tardar dentro de las veinticuatro horas; si confirmare la resolución de incompetencia remitirá los autos al juez que considere competente. Cuando el tribunal de primera instancia tenga su sede en distinta localidad que la Cámara de Apelaciones sólo remitirá testimonio completo de lo actuado por el medio más rápido posible. La Cámara a su vez, si revoca la resolución, notificará por telegrama la decisión debiendo el juez continuar de inmediato el procedimiento. El juez no podrá rechazar la denuncia por defectos formales, proveyendo*

informe circunstanciado del motivo que funda la medida, la forma y condiciones en que se cumple, si ha obrado por orden escrita de autoridad competente, y si el detenido hubiese sido puesto a disposición de otra autoridad a quién, por qué causa, y en qué oportunidad se efectuó la transferencia.

Cuando se tratare de amenaza actual de privación de la libertad de una persona el juez ordenará que la autoridad requerida presente el informe a que se refiere el párrafo anterior: Si se ignora la autoridad que detenta la persona privada de su libertad o de la cual emana el acto denunciado como lesivo, el juez librará la orden por escrito a los superiores jerárquicos de la dependencia que la denuncia indique, salvo que considere necesario constituirse personalmente en el lugar donde se encuentre el detenido y en ese caso podrá emitirla oralmente.[124]

---

de inmediato las medidas necesarias para su subsanación, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

[124] *LPHCA: Auto de Hábeas Corpus. Art. 11. Cuando se tratare de la privación de la libertad de una persona, formulada la denuncia el juez ordenará inmediatamente que la autoridad requerida, en su caso, presente ante él al detenido con un informe circunstanciado del motivo que funda la medida, la forma y condiciones en que se cumple si ha obrado por orden escrita de autoridad competente, caso en el cual deberá acompañarla, y si el detenido hubiese sido puesto a disposición de otra autoridad a quien, por qué causa, y en qué oportunidad se efectuó la transferencia. Cuando se tratare de amenaza actual de privación de la libertad de una persona el juez ordenará que la autoridad requerida presente el informe a que se refiere el párrafo anterior: Si se ignora la autoridad que detenta la persona privada de su libertad o de la cual emana el acto denunciado como lesivo, el juez librará la orden a los superiores jerárquicos de la dependencia que la denuncia indique. La orden se emitirá por escrito con expresión de fecha y hora salvo que el juez considere necesario constituirse personalmente en el lugar donde se encuentre el detenido caso en el cual podrá emitirla oralmente, pero dejará constancia en acta. Cuando un tribunal o juez de jurisdicción competente tenga conocimiento por prueba satisfactoria de que alguna persona es mantenida en custodia, detención o confinamiento por funcionario de su dependencia o inferior administrativo, politico o militar y que es de temerse sea transportada fuera del territorio de su*

Cuando un Tribunal o juez de jurisdicción competente tenga conocimiento de que alguna persona es mantenida en custodia, detención o confinamiento por funcionario de su dependencia o inferior administrativo, político o militar y que se teme sea transportada fuera del territorio de su jurisdicción o que se le hará sufrir un perjuicio irreparable antes de que pueda ser socorrida por un auto de Hábeas Corpus, el Tribunal o Juez puede expedirlo de oficio ordenando a quien la detiene o a cualquier comisario, agente de policía u otro empleado que traiga a su presencia a la persona detenida o amenazada para resolver lo que corresponda conforme a derecho.[125]

El juez admitirá o rechazará las pruebas[126] ofrecidas en la audiencia oyendo a las partes.[127] Una vez terminada la audiencia, el juez

---

jurisdicción o que se le hará sufrir un perjuicio irreparable antes de que pueda ser socorrida por un auto de Hábeas Corpus, pueden expedirlo de oficio, ordenando a quien la detiene o a cualquier comisario, agente de policía u otro empleado, que tome la persona detenida o amenazada y la traiga a su presencia para resolver lo que corresponda según derecho.

[125] *Ibidem*, Art. 11 LPHCA

[126] *Ibidem*, LPHCA: *Prueba. Art. 15.- Si de oficio o a pedido de alguno de los intervinientes se estima necesario la realización de diligencias probatorias, el juez determinará su admisibilidad o rechazo de acuerdo con la utilidad o pertinencia al caso de que se trata. La prueba se incorporará en el mismo acto y de no ser posible el juez ordenará las medidas necesarias para que se continúe la audiencia en un plazo que no exceda las 24 horas. Finalizada la recepción de la prueba se oirá a los intervinientes de acuerdo a lo previsto en el artículo anterior.*

[127] *Ibidem*, LPHCA: *Audiencia oral. Art. 14. La audiencia se realizará en presencia de los citados que comparezcan. La persona que se encuentra privada de su libertad deberá estar siempre presente. La presencia del defensor oficial en el caso previsto por los párrafos 2 y 3 del artículo 13 será obligatoria. La audiencia comenzará con la lectura de la denuncia y el informe. Luego el juez interrogará al amparado proveyendo en su caso a los exámenes que correspondan. Dará oportunidad para que se pronuncien la autoridad requerida y el amparado, personalmente o por intermedio de su asistente letrado o defensor.*

dictará inmediatamente la decisión,[128] la cual podrá apelarse por escrito u oralmente ante la Cámara de Apelaciones. En caso de que proceda el recurso, las costas del proceso serán a cargo del funcionario culpable.

En resumen el Hábeas Corpus es un recurso rápido y fácil para la persona que se vea afectada en su libertad; haciendo notar que sólo protege la libertad física o corporal ante la detención ilegal o arbitraria, no es aplicable cuando se trata de los demás derechos constitucionales no referidos a la libertad física y procede sólo contra el Estado y no contra los particulares a diferencia del Amparo.

El Amparo se distingue del Hábeas Corpus ya que el primero procede para tutelar los derechos constitucionales con excepción de la libertad física protegida por el Hábeas Corpus. Asimismo protege contra actos del Estado y también contra actos de los particulares y procede no obstante la existencia de vía procesal ordinaria si el trámite lento de ésta puede producir daño irreparable.

[128] *Ibidem*, LPHCA: *Art. 17. Terminada la audiencia el juez dictará inmediatamente la decisión, que deberá contener: 1. Día y hora de su emisión. 2. Mención del acto denunciado como lesivo, de la autoridad que lo emitió y de la persona que lo sufre. 3. Motivación de la decisión. 4. La parte resolutiva, que deberá versar sobre el rechazo de la denuncia o su acogimiento, caso en el cual se ordenará la inmediata libertad del detenido o la cesación del acto lesivo. 5. Costas y sanciones según los artículos 23 y 24. 6. La firma del juez. Si se tuviere conocimiento de la probable comisión de un delito de acción pública, el juez mandará sacar los testimonios correspondientes haciendo entrega de ellos al ministerio público.*

Resulta claro también que el Hábeas Corpus garantiza la libertad física y el Amparo hace lo propio respecto de los restantes derechos constitucionales. El Hábeas Corpus no exige más que el examen de la causa de detención y la competencia de la autoridad. El Amparo obliga en general a examinar la legitimidad de los actos administrativos en controversia con la administración.

III. 1.2 ESPAÑA

ANTECEDENTES

La Carta Magna española en su Título I: "De los Derechos y Deberes Fundamentales" prevé en el artículo 10 el fundamento de su sistema de protección de los derechos fundamentales:

> *Art. 10*
> *1 La dignidad de la persona humana, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.*

Cinco capítulos conforman el Título I que se ocupan:

Capítulo I:- De los Españoles y los extranjeros (Arts. 11 al 13)

Capítulo II: Derechos y libertades (Art. 14 al 38), subdividido en:
Art. 14, a modo de preámbulo, en el que se consagra que
"los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".
Sección Primera: De los derechos fundamentales de las libertades públicas (Art. 15 al 29)
Sección Segunda: De los derechos y deberes de los ciudadanos (Art. 30 a 38)
Capítulo III.- De los principios rectores de la política social y económica (Art. 39 a 52)
Capítulo IV.- De las garantías de las libertades y derechos fundamentales, (Arts. 53 a 54)
Capítulo V.- De la suspensión de los derechos y libertades (Art. 55)

Además, se garantizan en la Constitución los principios generales del derecho incorporados a través del artículo 9.3[129] y los Convenios y Tratados Internacionales sobre derechos fundamentales ratificados por España y que con base en el artículo 10.2[130] son instrumentos interpretativos necesarios en esta materia, tal y como ha resuelto el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, los derechos fundamentales y libertades reconocidos en el artículo 14 y en la Sección Primera del Capítulo II, artículos 15 a 29 son:

> *Igualdad; derecho a la vida y a la integridad física y moral; libertad ideológica, religiosa y de culto; derecho a la libertad y a la seguridad personal; derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; inviolabilidad del domicilio; secreto de las comunicaciones; derecho a elegir libremente residencia; libertad de circulación por el territorio nacional; libertad de expresión, difusión y comunicación y derecho a la información; derecho de reunión y manifestación; derecho de asociación; derecho a participar en los asuntos públicos y acceder a funciones y cargos públicos; derecho a obtener tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia, así como a no ser sancionado sino con arreglo a las Leyes anteriores a los hechos que motiven la sanción; derecho a la educación y libertad de enseñanza; derecho a sindicarse libremente y a fundar sindicatos; derecho de huelga y derecho de petición.*

---

[129] El artículo 9.3 de la Constitución Española (C.E) contiene los principios generales del Derecho: La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

[130] C.E *Art.10.2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración*

A ellos debe añadirse el derecho a la objeción de conciencia, reconocido en el artículo 30.2.[131]

La sección segunda del capítulo II, artículos 30 a 38, establece los siguientes derechos: *Derecho-deber de defender a España; derecho a no pagar más impuestos que los establecidos por vía de Ley; derecho al trabajo; a no ser detenido sino por orden judicial fundada y motivada; derecho a pertenecer a los colegios profesionales, derecho de negociación colectiva y libertad de empresa.*

Los derechos referentes a los principios rectores de la política social y económica, artículos 39 a 52, son: *Derecho a la protección a la familia y a la infancia; derecho a la redistribución de la renta; seguridad social, protección de los emigrantes; salud pública; acceso a la cultura, medio ambiente; patrimonio histórico; cultural y artístico; derecho a la vivienda, promoción de la juventud; protección de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos; atención a la tercera edad; defensa de los consumidores y usuarios, y defensa de los intereses económicos de las organizaciones profesiones.*

Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

III. 1.2.1 EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Los derechos consignados en los artículos 14 al 29 y 30.2 mencionados en el apartado anterior que en nuestra Constitución se denominan Garantías Individuales son protegidos en España al igual que en nuestro país, mediante mecanismos jurisdiccionales similares. En este apartado nos referiremos al Recurso de Amparo Constitucional, previsto en el artículo 53.2 que dice:

> *Art. 53.*
> *2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.*

En consecuencia, la garantía de las libertades y derechos fundamentales de las personas está encomendada, en primer lugar, a los Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial, a través de las vías y procedimientos que ofrecen las Leyes procesales, conforme a lo que establece la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la cual regula las pretensiones de protección de los derechos fundamentales frente a todos los poderes públicos, en los términos previstos por el artículo 1 de dicha Ley.

[131] C.E: *Art. 30.2 La Ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de*

Subsidiariamente, la Constitución ha establecido un sistema específico y último de tutela de varios de esos derechos; el Recurso de Amparo Constitucional, el cual se tramita ante el Tribunal Constitucional y que constituye el órgano jurisdiccional supremo tratándose de la protección de las garantías constitucionales.

A) OBJETO

El objeto del Recurso de Amparo Constitucional es la protección y defensa de toda persona física o moral contra violaciones a los artículos 14 al 29 de la Constitución, y a los derechos de objeción de conciencia y servicio militar obligatorio contenidos en el artículo 30.2.[132] Las violaciones alegadas deben tener su origen en disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, de las Comunidades Autónomas y demás entes públicos, así como de sus funcionarios y agentes.

B) SUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE AMPARO

De los artículos 42, 43, y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que se refieren a la procedencia del Recurso de Amparo

exención del servicio militar obligatorio (...)
132. C.E. *Art. 30. 2.- La Ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.*

Constitucional, podemos concluir que dicho Recurso procede en los siguientes términos:

1.- Para impugnar decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualesquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos que violen los derechos y libertades susceptibles de Amparo Constitucional.[133]

2.- Para atacar violaciones de los derechos y libertades originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes.[134]

3.- Para combatir violaciones de derechos y libertades que tuvieran como origen inmediato y directo un acto u omisión de un órgano judicial.[135]

No podemos pasar por alto que como requisito previo para la procedencia del Recurso de Amparo en los casos arriba señalados es necesario haber agotado la vía judicial previa y presentarlo dentro de los plazos previstos: en el caso del primero tres meses desde que dichas decisiones o actos, con arreglo a las normas internas de las Cámaras

[133] C.E. *Art. 42.- Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.*

[134] C.E. *Art. 43.1 Las violaciones de los derechos y libertades antes referidos originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes, podrán dar lugar al recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial procedente, de acuerdo con el artículo 53.2 de la Constitución.*

[135] C.E *Art. 43.1 Las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional que tuvieran su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial podrán dar lugar a este recurso.*

sean firmes y veinte días desde su notificación en el segundo y tercer supuesto.

C) SUJETOS LEGITIMADOS PARA PROPONERLO

El artículo 162 de la Constitución Española establece cuáles sujetos se encuentran legitimados para intentar ante la autoridad judicial correspondiente el Recurso de Amparo, al establecer:

> *Art. 162.*
> *1 Están legitimados:*
> *a)...*
> *b) Para interponer el Recurso de Amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.*

Como se puede apreciar, los sujetos legitimados para promover el Recurso de Amparo son múltiples ya que esta vía queda abierta a toda persona, natural o jurídica, que invoque un interés legítimo tal y como lo establece el artículo 162.1 b de la Constitución arriba señalado.

D) PROCEDIMIENTO PARA INTERPONER EL RECURSO DE AMPARO

La tramitación del Recurso de Amparo Constitucional está recogida, en lo fundamental, en el capítulo II "*De la tramitación de los recursos de amparo constitucional*" del Título III de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

El conocimiento del Recurso de Amparo Constitucional corresponde a las Salas del Tribunal Constitucional y el proceso se inicia mediante demanda del interesado de acuerdo a lo previsto en el artículo 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

> *Art. 49.*
> *1. El Recurso de Amparo constitucional se iniciará mediante demanda en la que se expondrán con claridad y concisión los hechos que la fundamenten, se citarán los preceptos constitucionales que se estimen infringidos y se fijará con precisión el amparo que se solicita para preservar o restablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado.*

La demanda ha de exponer con claridad y concisión los hechos que la fundamenten, con cita de los derechos fundamentales que se estimen infringidos y fijará con precisión el Amparo que se solicita. El artículo 49 (LOTC) ya mencionado enumera la documentación que se precisa aportar con la demanda:

> *Art. 49.*
> *1...*
> *2. Con la demanda se acompañarán:*
> *a) El documento que acredite la representación del solicitante del amparo.*
> *b) En su caso, la copia, traslado o certificación de la resolución recaída en el procedimiento judicial o administrativo.*
> *3. A la demanda se acompañarán también tantas copias literales de la misma y de los documentos presentados como partes en el previo proceso, si lo hubiere, y una más para el Ministerio Fiscal.*

Cabe destacar, por su trascendencia, lo que dispone el artículo 50 (LOTC) con respecto a la posible inadmisión del recurso en los siguientes supuestos:

> *Art. 50.*
> *1. La Sección, por unanimidad de sus miembros, podrá acordar mediante providencia la inadmisión del recurso cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:*
> *a) Que la demanda incumpla de manera manifiesta e insubsanable alguno de los requisitos contenidos en los artículos 41 a 46 o concurra en la misma el caso al que se refiere el artículo 4.2.*
> *b) Que la demanda se deduzca respecto de derechos o libertades no susceptibles de amparo constitucional.*
> *c) Que la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional*
> *d) Que el Tribunal Constitucional hubiera ya desestimado en el fondo un recurso o cuestión de inconstitucionalidad o un Recurso de Amparo en supuesto sustancialmente igual, señalando expresamente en la providencia la resolución o resoluciones desestimatorias.*

Si el Recurso de Amparo es admitido a trámite, se asigna a un Magistrado Ponente, la Sala requerirá con carácter urgente, en su caso, al Juez o Tribunal que conoció del procedimiento previo para que, en el plazo de diez días, remita las actuaciones, emplazando a quienes fueron parte en el procedimiento antecedente. Admitida la demanda, y en un plazo que no podrá exceder de diez desde su presentación como lo señala el artículo 51 (LOTC):

Art. 51.

1. Admitida la demanda de amparo, la Sala requerirá con carácter urgente al órgano o a la autoridad de que dimane la decisión, el acto o el hecho, o al Juez o Tribunal que conoció del procedimiento precedente para que, en plazo que no podrá exceder de diez días, remita las actuaciones o testimonio de ellas.

2. El órgano, autoridad, Juez o Tribunal acusará inmediato recibo del requerimiento, cumplimentará el envio dentro del plazo señalado y emplazará a quienes fueron parte en el procedimiento antecedente para que puedan comparecer en el proceso constitucional en el plazo de diez días.

E) RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Al conocer el fondo del asunto la Sala del Tribunal Constitucional pronunciará sentencia, otorgando o denegando el Amparo:

Art. 53.- La Sala, al conocer del fondo del asunto, pronunciará en su sentencia alguno de estos fallos:

a) Otorgamiento de amparo.

b) Denegación de amparo.

En el supuesto de que la sentencia resolviera otorgar el amparo, el Tribunal Constitucional podrá, de acuerdo a lo previsto en el apartado uno del artículo 55 (LOTC) lo siguiente:

Art. 55.

1. La sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes:

a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos.

b) Reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado.

c) Restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.

En lo que se refiere a la suspensión del acto reclamado, el artículo 56 de la LOTC prevé que se suspenda de oficio o a instancia de parte la ejecución del acto reclamado, cuando la ejecución pudiere ocasionar un perjuicio que pudiera ocasionar que el amparo pierda su finalidad:

Art. 56.

1. La Sala que conozca de un Recurso de Amparo suspenderá, de oficio o a instancia del recurrente, la ejecución del acto de los poderes públicos por razón del cual se reclame el amparo constitucional, cuando la ejecución hubiere de ocasionar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad. Podrá, no obstante, denegar la suspensión cuando de ésta pueda seguirse perturbación grave de los intereses generales, o de los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero.

2. La suspensión podrá pedirse en cualquier tiempo, antes de haberse pronunciado sentencia o decidirse el amparo de otro modo. El incidente de suspensión se substanciará con audiencia de las partes, y del Ministerio Fiscal, por plazo común que no excederá de tres dias y con informe de las autoridades responsables de la ejecución, si la Sala lo creyera necesario. La suspensión podrá acordarse con o sin afianzamiento. La Sala podrá condicionar la denegación de la suspensión en el caso de que pudiere seguirse perturbación grave de los derechos de un tercero, a la constitución de caución suficiente para responder de los daños o perjuicios que pudieren originarse.

Las Sentencias del Tribunal Constitucional se notifican a las partes del correspondiente procedimiento y se publican en el "Boletín Oficial del Estado" dentro de los treinta días siguientes a la fecha del fallo. Contra dichas sentencias no cabe recurso alguno. El procedimiento ante el Tribunal Constitucional es gratuito. No obstante, el Tribunal podrá imponer el pago de las costas o sanciones pecuniarias si apreciare temeridad, mala fe o abuso de derecho en la formulación de los recursos.

III. 1.2.2 PROCEDIMIENTO DE HABEAS CORPUS

Esta institución si bien es de origen anglosajón, no puede ocultar sin embargo, su raigambre en el Derecho histórico español, donde cuenta con antecedentes lejanos como el denominado *Recurso de Manifestación de Personas del Reino de Aragón* y las referencias que sobre presuntos supuestos de detenciones ilegales se contienen en el Fuero de Vizcaya y otros ordenamientos forales, así como con antecedentes más próximos en las Constituciones de 1869 y 1876, que regulaban este procedimiento, aun cuando no le otorgaban denominación específica alguna.

Incorporado a la Constitución española vigente (1978) en el artículo 17.4 constitucional, este procedimiento de protección del individuo frente a las detenciones ilegales establece:

Art. 17. 1 a 3...

4. La Ley regulará un procedimiento de "Hábeas Corpus" para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida

ilegalmente. Asimismo, por Ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.

Por consiguiente, el "Habeas Corpus" se configura como una comparecencia del detenido ante el Juez que permite al ciudadano privado de su libertad, exponer sus alegatos contra las causas de la detención o las condiciones de la misma, con el objeto de que el Juez resuelva, en definitiva, sobre el derecho a la detención de la persona.

La Ley Orgánica Reguladora del Procedimiento de Hábeas Corpus (LORPHC), determina en el artículo 1° qué personas deben considerarse detenidas ilegalmente:

Art. 1° Mediante el procedimiento del Habeas Corpus, regulado en la presente Ley, se podrá obtener la inmediata puesta a disposición de la Autoridad judicial competente, de cualquier persona detenida ilegalmente. A los efectos de esta Ley se consideran personas ilegalmente detenidas:

a) Las que lo fueren por una autoridad, agente de la misma, funcionario público o particular, sin que concurran los supuestos legales, o sin haberse cumplido las formalidades prevenidas y requisitos exigidos por las Leyes.

b) Las que estén ilícitamente internadas en cualquier establecimiento o lugar.

c) Las que lo estuvieran por plazo superior al señalado en las Leyes si, transcurrido el mismo, no fuesen puestas en libertad o entregadas al Juez más próximo al lugar de la detención.

d) Las privadas de libertad a quienes no les sean respetados los derechos que la Constitución y las Leyes Procesales garantizan a toda persona detenida.

Es competente para conocer la solicitud de "Habeas Corpus" el Juez de Instrucción del lugar en el que se encuentre la persona privada de libertad; si no constare el del lugar en que se produzca la detención, y, en defecto de los anteriores, el del lugar donde se hayan tenido las últimas noticias sobre el paradero del detenido.[136]

A) SUJETOS LEGITIMADOS PARA SOLICITAR EL PROCEDIMIENTO DE HABEAS CORPUS

El artículo tercero de la Ley que regula el procedimiento de Hábeas Corpus prevé que podrán solicitarlo:

> *Art. 3.- Podrán instar el procedimiento de "Habeas Corpus" que esta Ley establece:*
> *a) El privado de libertad, su cónyuge o persona unida por análoga relación de afectividad; descendientes, ascendientes, hermanos y, en su caso, respecto a los menores y personas incapacitadas, sus representantes legales.*
> *b) El Ministerio Fiscal.*
> *c) El Defensor del Pueblo.*

Asimismo, lo puede iniciar de oficio el Juez competente del lugar en el que se encuentre la persona privada de su libertad.

---

[136] Ley Orgánica Reguladora del Procedimiento de Hábeas Corpus (LORPHC): *Art. Segundo.- Es competente para conocer la solicitud de " Habeas Corpus" el Juez de Instrucción del lugar en que se encuentre la persona privada de libertad; si no constare el del lugar en que se produzca la detención, y, en defecto de los anteriores, el del lugar donde se hayan tenido las últimas noticias sobre el paradero del detenido. Si la detención obedece a la aplicación de la Ley Orgánica que desarrolla los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución, el procedimiento deberá seguirse ante el Juez Central de Instrucción correspondiente. En el ámbito de la Jurisdicción Militar será competente para conocer de la solicitud de Habeas Corpus el Juez Togado Militar de Instrucción constituido en la cabecera de la circunscripción jurisdiccional en la que se efectúo la detención.*

Al igual que en el amparo, son múltiples las personas legitimadas para solicitar el procedimiento de Hábeas Corpus. Encontrándose entre ellas al Defensor del Pueblo, lo que nos parece lógico ya que éste es el defensor de los derechos fundamentales, dentro los cuales se encuentra de manera principal la libertad de toda persona que ha sido detenida injustamente.

B) TRAMITACION DEL PROCEDIMIENTO DE HABEAS CORPUS

La tramitación del procedimiento es ágil y sencillo. El procedimiento se inicia por escrito o comparecencia del solicitante sin que sea necesaria la intervención de un abogado. El artículo cuarto de la Ley en comento dice:

> *Art. 4. El procedimiento se iniciará, salvo cuando se incoe de oficio, por medio de escrito o comparecencia, no siendo preceptiva la intervención de Abogado ni de Procurador.*
> *En dicho escrito o comparecencia deberán constar:*
> *a) El nombre y circunstancias personales del solicitante y de la persona para la que se solicita el amparo judicial regulado en esta Ley.*
> *b) El lugar en que se halle el privado de libertad, autoridad o persona, bajo cuya custodia se encuentre, si fueren conocidos, y todas aquellas otras circunstancias que pudieran resultar relevantes.*
> *c) El motivo concreto por el que se solicita el "Habeas Corpus".*

El procedimiento que se sigue es sumamente ágil y sencillo, el artículo cuarto de la Ley Orgánica del Procedimiento de Habeas Corpus (LOPHC):

Art. Cuarto.- El procedimiento se iniciará, salvo cuando se incoe de oficio, por medio de escrito o comparecencia, no siendo preceptiva la intervención de Abogado ni de Procurador.

En dicho escrito o comparecencia deberán constar:

a) El nombre y circunstancias personales del solicitante y de la persona para la que se solicita el amparo judicial regulado en esta Ley.

b) El lugar en que se halle el privado de libertad, autoridad o persona, bajo cuya custodia se encuentre, si fueren conocidos, y todas aquellas otras circunstancias que pudieran resultar relevantes.

c) El motivo concreto por el que se solicita el "Habeas Corpus".

Una vez promovida la solicitud, el juez competente examina que se cumplan los requisitos para su tramitación y emite un auto acordando la incoación del procedimiento o denegando la solicitud en su caso, lo cual se notifica al Ministerio Fiscal, no siendo recurrible su resolución.[137]

Conforme lo prevé el artículo quinto[138] de la Ley que regula este procedimiento las autoridades están obligadas a poner inmediatamente en conocimiento del juez competente la solicitud de Hábeas Corpus y si

[137] LORPHC *Art. Sexto.- Promovida la solicitud de "Habeas Corpus" el Juez examinará la concurrencia de los requisitos para su tramitación y dará traslado de la misma al Ministerio Fiscal. Seguidamente, mediante auto, acordará la incoación del procedimiento, o, en su caso, denegará la solicitud por ser ésta improcedente. Dicho auto se notificará, en todo caso, al Ministerio Fiscal. Contra la resolución que en uno u otro caso se adopte, no cabrá recurso alguno.*

[138] LORPHC *Art. Quinto.- La autoridad gubernativa, agente de la misma o funcionario público, estarán obligados a poner inmediatamente en conocimiento del Juez competente la solicitud de "Habeas Corpus", formulada por la persona privada de libertad que se encuentre bajo su custodia. Si incumplieren esta obligación, serán apercibidos por el Juez, sin perjuicio de las responsabilidades penales y disciplinarías en que pudieran incurrir.*

no cumplen con esta obligación pueden ser apercibidos por el Juez sin perjuicio de las responsabilidades en que puedan incurrir.

Dictado el auto de procedencia del Hábeas Corpus el juez ordena a la autoridad a cuya disposición se halle la persona privada de su libertad que lo presente ante él sin ninguna demora, y antes de dictar su resolución oye el testimonio de la persona detenida o su representante legal y al Ministerio Fiscal, así como a la autoridad, agentes o funcionarios públicos que ordenaron o practicaron la detención, a quienes les hará saber las declaraciones del detenido, tal y como lo prevé el artículo 7:

> *Art. 7. En el auto de incoación el Juez ordenará a la autoridad a cuya disposición se halle la persona privada de libertad o a aquel en cuyo poder se encuentre, que la ponga de manifiesto ante él, sin pretexto ni demora alguna o se constituirá en el lugar donde aquélla se encuentre.*
> *Antes de dictar resolución, oirá el Juez a la persona privada de libertad o, en su caso, a su representante legal y Abogado, si lo hubiera designado, así como al Ministerio Fiscal; acto seguido oirá en justificación de su proceder a la autoridad, agentes, funcionario público o representante de la institución o persona que hubiere ordenado o practicado la detención o internamiento y, en todo caso, a aquella bajo cuya custodia se encontrase la persona privada de libertad; a todos ellos dará a conocer el Juez las declaraciones del privado de libertad.*
> *El Juez admitirá, si las estima pertinentes, las pruebas que aporten las personas a que se refiere el párrafo anterior y las que propongan que puedan practicarse en el acto.*

En el plazo de veinticuatro horas, contadas desde que sea dictado el auto de incoación, los Jueces practicarán todas las actuaciones a que se refiere este artículo y dictarán la resolución que proceda.

De esta manera, el Juez admite las pruebas que considere pertinentes y en un plazo de veinticuatro horas a partir de que dictó el auto de incoación del procedimiento de Hábeas Corpus, practica todas las actuaciones necesarias y dicta la resolución en un auto motivado que puede ser, de acuerdo a lo previsto en el artículo octavo:

Art. 8.Practicadas las actuaciones a que se refiere el articulo anterior, el Juez, mediante auto motivado, adoptará seguidamente alguna de estas resoluciones:

1. *Si estima que no se da ninguna de las circunstancias a que se refiere el artículo primero de esta Ley, acordará el archivo de las actuaciones, declarando ser conforme a Derecho la privación de libertad y las circunstancias en que se está realizando.*

   2. Si estima que concurren alguna de las circunstancias del artículo primero de esta Ley, se acordará en el acto alguna de las siguientes medidas:

   a) La puesta en libertad del privado de ésta, si lo fue ilegalmente.

   b) Que continúe la situación de privación de libertad de acuerdo con las disposiciones legales aplicables al caso, pero, si lo considerase necesario, en establecimiento distinto, o bajo la custodia de personas distintas de las que hasta entonces la detentaban.

   c) Que la persona privada de libertad sea puesta inmediatamente a disposición judicial, si ya hubiere transcurrido el plazo legalmente establecido para su detención.

El procedimiento de Hábeas Corpus está basado en la accesibilidad inmediata de la persona; agilidad, sencillez, carencia de formulismos y generalidad del procedimiento a efecto de que ninguna autoridad pueda sustraerse al control judicial de la legalidad de la detención de las personas, ni siquiera en lo referente a la autoridad militar ya que como lo prevé el artículo segundo en su tercer párrafo: "*En el ámbito de la Jurisdicción Militar será competente para conocer de la solicitud de Habeas Corpus el Juez Togado Militar de Instrucción constituido en la cabecera de la circunscripción jurisdiccional en la que se efectúo la detención*", todo el procedimiento llevado a cabo en un plazo perentorio de veinticuatro horas.

III. 1.3 MEXICO

III. 1.3.1 EL JUICIO DE AMPARO

En el presente apartado examinaremos el Juicio de Amparo mexicano. No pretendemos realizar un análisis profundo sobre el mismo porque rebasaría los alcances del presente trabajo de investigación, sólo nos remitiremos a su regulación como medio de defensa jurisdiccional de los derechos fundamentales que ampara la Carta Magna a efecto de comparar esta institución con sus similares de España y Argentina que ya estudiamos en los anteriores apartados.

De esta manera, mencionaremos que los Constituyentes de 1857 y de 1917 reconocieron no sólo los Derechos Humanos, las garantías individuales o derechos del gobernado sino que establecieron el medio de control constitucional para el caso de que se violaran éstos. Este medio es el Juicio de Amparo.

A) ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE EL JUICIO DE AMPARO MEXICANO

El constitucionalista Ignacio Vallarta concibió al amparo como sigue:

"El Amparo puede definirse como el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad cualquiera categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una Ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente".[139]

Por su parte el maestro Jorge Carpizo afirma:

"*El Amparo es el principal instrumento para la protección de los Derechos Humanos. Se caracteriza porque es el poder judicial federal el encargado de su conocimiento y resolución, se sigue a instancia de parte agraviada y la sentencia es de efectos relativos, se circunscribe a la persona que lo solicitó y sobre lo que lo solicitó, sin hacerse ninguna declaración general respecto de la Ley o acto que lo motivó*".[140]

Igualmente el maestro Héctor Fix Zamudio señala:

"*El término Amparo se asocia con la tutela de los Derechos Humanos, siendo éste el origen hispánico del vocablo y el propósito con el cual se consolidó esta institución no sólo en México, sino en declaraciones y convenios internacionales, así como en otros países de Latinoamérica*".[141]

Por su parte, el Ministro Juventino Castro y Castro opina:

"*El Amparo es la solución mexicana para la defensa, por parte de los particulares, de la constitucionalidad. Inspira esta alta institución constitucional a los países americanos y a España, que la adoptan a lo largo del siglo XIX y en lo que va del XX, en ocasiones mezclándola con los principios del Hábeas Corpus angloamericano, que en derecho de Amparo se llama Amparo de o por la libertad. Combina además en sus procedimientos y en sus determinaciones finales al recurso de constitucionalidad europeo, que permite la anulación de la Ley que contradice a la Constitución, y al recurso de casación, del mismo origen, por la expedición de sentencias dentro de los negocios judiciales, y las cuales – se alega- no se ajustan a la legalidad*".[142]

[139] Burgoa Orihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2002, p. 174
[140] Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales, op. cit.*, p. 490
[141] Fix Zamudio, Héctor, *La Protección Jurídica y Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales, op. cit.* pp. 33-34.
[142] Castro y Castro, Juventino. *op. cit.*, v. 1, p. 389.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela en su obra "El Juicio de Amparo" explica:

> *"El amparo tiene una finalidad esencial, simultánea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y, por ende, todo ordenamiento legal secundario, preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo no constitucional".*[143]

Asimismo considera: "*El amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución".*[144]

B) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución General de la República tiene encomendado este medio de control constitucional al Poder Judicial de la Federación, tal y como lo prevé en el artículo 103, siendo eficaz únicamente respecto al individuo que solicita la protección de la justicia de la Unión, conforme a lo que señala el artículo 107 en lo que se ha llamado "Principio de relatividad de las sentencias" o "Fórmula Otero", que significa que los efectos del amparo son particulares o individuales, nunca generales. Así el artículo 103 señala en su primera fracción:

[143] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, *op. cit.* p. 170.
[144] *Ibidem*, p. 172.

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

I.- Por Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales

C) PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO

El Juicio de Amparo en nuestro país es regido por reglas o principios que lo estructuran, los cuales son:

1) PRINCIPIO DE INICIATIVA DE PARTE

El juicio de Amparo procede solo a instancia de parte agraviada, lo cual significa que la protección de las garantías individuales no se hace de oficio, sino por vía de acción. Este principio está previsto en la fracción I del artículo 107 constitucional: *"El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada"*, por lo que no hay excepciones a este principio. En consonancia con ello el artículo 4º de la Ley de Amparo prevé que:

> *"El Juicio de Amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la Ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame..."*

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis número 92:

"El juicio de amparo se iniciará siempre a petición de la parte agraviada, y no puede reconocerse tal carácter a quien en cada perjudique el acto que se reclama".[145]

2) PRINCIPIO DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO

Se desprende también del artículo 107 constitucional fracción I y 4º de la Ley de Amparo, que estatuyen que el Juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de "parte agraviada" y que únicamente puede promoverse por la parte "a quien perjudique el acto o la Ley que se reclama", entendiendo por parte agraviada "aquel gobernado que recibe o a quien se infiere un agravio".[146]

Ahora bien, por "agravio" debemos entender todo menoscabo, ofensa a la persona, física o moral, menoscabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material y real, apreciable objetivamente. Debe además, recaer en una persona determinada y concreta, no abstracto o genérico, y ser de realización pasada, presente o inminente, es decir, haberse producido, estarse efectuando en el momento de la promoción del juicio o ser inminente.

El Dr. Ignacio Burgoa menciona como elementos del agravio el *elemento material* que es la presencia del daño o perjuicio, y el *elemento*

[145] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Tomo XXVII del Semanario Judicial de la Federación*, Compilación 1917-1965, p. 208
[146] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, op. cit., p. 271

jurídico que desde el punto de vista del juicio de amparo *"consiste en la forma, ocasión o manera bajo las cuales la autoridad estatal causa el daño o perjuicio, o sea mediante la violación a las garantías individuales"* (fracción I del artículo 103)[147].

3) PRINCIPIO DE PROSECUCIÓN JUDICIAL DEL AMPARO

Este principio lo encontramos en el primer párrafo del artículo 107, consiste en que el juicio de amparo se tramita por medio "procedimientos y formas del orden jurídico". Esta expresión, nos dice el Dr. Burgoa *"implica que el juicio de amparo se revela, en cuanto a su substanciación, en un verdadero proceso judicial, en el cual se observan las formas jurídicas procesales, esto es, demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia"*. Asimismo *"implícitamente presupone que en su tramitación se suscita un verdadero debate o controversia entablados entre el promotor del amparo y la autoridad responsable como partes principales del juicio, en el que cada cual defiende sus respectivas pretensiones"*[148]

4) PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

El principio de la relatividad de las sentencias de amparo, llamado también "Fórmula Otero" lo encontramos previsto en los artículos 107 constitucional fracción II, y 76 de la Ley de Amparo y consiste básicamente en que las sentencias únicamente surten efectos respecto

[147] *Ibidem*, p. 271
[148] *Ibidem*, p. 275

de la persona del quejoso, así mismo se extienden a las autoridades responsables por cuanto a que los efectos de las sentencias de Amparo alcanzan sólo a las autoridades señaladas como responsables.

El Dr. Ignacio Burgoa menciona que "*El artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 reproduce la fórmula creada por Mariano Otero: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare. Esta disposición constitucional está corroborada por el artículo 76 de la Ley de Amparo vigente, en términos parecidos".*[149]

5) PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO

Respecto a este principio previsto en el artículo 107, fracciones III y IV el Dr. Ignacio Burgoa comenta que *"supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la Ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente".*[150]

Esto quiere decir que para que proceda el juicio de amparo se tendrá que haber agotado primero todos los medios comunes u ordinarios para

[149] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, *op. cit.*, p. 276.
[150] *Ibidem*, p. 283.

invalidar el acto reclamado, el cual sólo podrá ser atacado directamente mediante el amparo cuando no exista ningún medio legal de reparación que pueda interponer el afectado. Así, la fracción III, inciso a) del artículo 107 prevé que el amparo sólo procederá:

> *Art. 107...*
>
> *III. "Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por virtud del que puedan ser modificados o reformados..."*
>
> IV.- *"En materia administrativa el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal..."*

Excepciones al Principio de Definitividad

No obstante lo señalado en los párrafos anteriores, el principio de definitividad no es absoluto, es decir tiene excepciones. A continuación enunciaremos brevemente los casos en que no opera este principio por lo que el agraviado no está obligado a agotar previamente al amparo ningún recurso o medio de defensa legal ordinario siguiendo la clasificación del Dr. Ignacio Burgoa en su obra "El Juicio de Amparo":

a) *Conforme al sentido de afectación de los actos reclamados:*
"Si los actos reclamados consisten en la deportación o destierro o en cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, o importen peligro de privación de la vida".

b) *En materia judicial penal:*
"Tratándose del auto de formal prisión, no hay necesidad de agotar ningún recurso legal ordinario contra él, antes de acudir al amparo.

Tampoco opera el principio de definitividad cuando el acto reclamado viole las garantías que otorgan los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, como sucede, verbigracia, tratándose de órdenes de aprehensión, de resoluciones que niegan la libertad bajo fianza o de cualquier contravención procesal en un juicio de carácter penal, sin estar comprendidas dentro de dicha salvedad las sentencias penales recurribles, en cuyo caso es aplicable el citado principio".

c) *En materia judicial civil y procesal laboral:*

Cuando el quejoso no ha sido emplazado legalmente en un determinado procedimiento.[151]

d) *En materia administrativa:*

En materia administrativa la Suprema Corte ha establecido diversas excepciones:

1. "Cuando la reconsideración administrativa no está expresamente establecida por la Ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el término para pedir amparo y puede desecharse de plano".[152]

Conforme a esta tesis, cuando dicho medio de defensa no está consignado legalmente, sino de hecho suela interponerse, el amparo es procedente contra el acto materia de la reconsideración, sin entablar previamente ésta.

2. Cuando el acto autoritario sea susceptible de impugnarse por dos o más recursos cuyo ejercicio se seleccione por el agraviado, no es necesario que se agoten ambos antes de entablar la acción constitucional.

3. Cuando los actos emanados de algún procedimiento afectan a terceros extraños a él, éstos no tienen la obligación de interponer ningún recurso ordinario, sino que pueden impugnarlos directamente en amparo.

4. uando la Ley que rija el acto exija mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión o por mayoría de razón, si dicho recurso, juicio o medio de defensa no suspende los efectos del acto impugnable.

---

[151] *Ibidem*, p. 288-289

[152] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice al Tomo CXVIII, tesis 880, correspondiente a la tesis 222 de la compilación 1917-1965, Segunda Sala, Tesis 507 del Apéndice 1975, Materia Administrativa (Tesis 398 del Apéndice 1985), en Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo, op. cit.*, pp. 288-289

5. Cuando se impugnen actos de autoridad por violaciones directas e inmediatas que cometan contra las garantías constitucionales del gobernado.
Esta excepción sólo es operante cuando en la demanda de amparo se reclaman exclusivamente violaciones directas a preceptos constitucionales y no cuando en los conceptos respectivos se aleguen también infracciones a las Leyes secundarias.
6. Si en el mandamiento escrito en que se contenga el acto reclamado no se citan los fundamentos legales o reglamentarios en que se base, el agraviado no está obligado a interponer, previamente al amparo, ningún recurso o medio de defensa, aunque en realidad esté previsto legalmente.[153]

Esta última excepción deriva de la obligación que tienen las autoridades de fundar y motivar sus resoluciones observando la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, ya que de lo contrario si el agraviado no conoce el ordenamiento en que se funda el acto de autoridad se le coloca en un estado de indefensión.

6) PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO

Explica el Dr. Ignacio Burgoa respecto a este principio *"que no rige la procedencia del amparo, a diferencia de los anteriores", "...impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que, en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos".*[154]

[153] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, *op. cit.*, p. 289-294.
[154] *Ibidem*, p. 297.

El principio de estricto derecho no se establece directamente en la Constitución, *"sin embargo interpretando a contrario sensu los párrafos segundo y tercero de la fracción II de su artículo 107, que prevén la facultad de suplir la deficiencia de la queja, se infiere que, fuera de los casos en que dicha facultad es ejercitable, opera el citado principio".*[155]

Por tanto, este principio se refiere a que la autoridad de Amparo tiene que analizar la constitucionalidad del acto reclamado únicamente a través de los conceptos de violación o de los agravios que en su caso se hagan valer por el quejoso y/o tercero perjudicado en la demanda de amparo.

a) PRINCIPIO DE SUPLENCIA DE LA QUEJA (O EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO)

El Dr. Ignacio Burgoa considera que la suplencia de la queja "*es una facultad que constituye una salvedad al principio de estricto derecho, conforme a la cual el juzgador de amparo tiene la potestad jurídica de no acatar tal principio en las sentencias constitucionales que pronuncia. Por tanto, suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que, para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados".*[156]

[155] *Ibidem*, p. 298

Ahora bien, la palabra deficiencia tiene dos acepciones: la de falta o carencia de algo y la de imperfección. Por tanto, nos dice el Dr. Burgoa: *"suplir una deficiencia es integrar lo que falta, remediar una carencia o subsanar una imperfección, es decir, completar o perfeccionar lo que está incompleto o imperfecto".*[157]

El principio de suplencia de la queja implica que en caso de que la demanda de amparo sea deficiente el juzgador puede suplir o completar las omisiones en que haya incurrido el quejoso. Así lo prevé el artículo 107, fracción II párrafo segundo:

> *Art. 107, Fracción II, párrafo segundo:*
> *"En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución".*

Por otra parte, para que opere este principio es necesario que el juicio respectivo no esté afectado por ninguna causa de improcedencia ya sea *"constitucional, legal o jurisprudencial, ya que no tiene el alcance de sustituir o de obviar tal improcedencia".*[158]

En cuanto a este principio la Ley de Amparo en el artículo 79 señala que:

---

[156] *Ibidem*, p. 300
[157] *Ibidem*, p. 300.
[158] *Ibidem*, p. 300.

Art. 79. La Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados y los jueces de distrito podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

Además de la disposición anterior, el artículo 76 bis de la Ley de Amparo expresamente estatuye varias excepciones al principio de estricto derecho o principio de suplencia de la queja:

Art. 76 bis: Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia cuando el acto reclamado se funde en Leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia;

II. En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo;

III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley;

IV. En materia laboral la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador;

V. A favor de los menores de edad o incapaces; y

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la Ley que lo haya dejado sin defensa.

D) SUJETOS LEGITIMADOS PARA INTERPONER EL JUICIO DE AMPARO

La legitimación para interponer el juicio de amparo está íntimamente relacionado con las partes en el mismo, cuestión que examinaremos en el siguiente apartado, entendiendo por *"legitimación" una calidad específica en un juicio determinado ya sea activa o pasiva,*[159] en donde el actor y demandado están vinculados activa o pasivamente si son sujetos reales de la relación que implica la Acción de Amparo y si demuestran su calidad de sujeto en dicha relación.

a) El Quejoso

El quejoso es el gobernado, sujeto agraviado por cualquier acto de autoridad que considere violatorio de sus garantías individuales, por lo que estará legitimado activamente para interponer la Acción de Amparo.[160] Puede ser persona física o moral y tendrá calidad de quejoso toda persona que en términos de la Constitución y las Leyes correspondientes tenga un interés jurídico.

Entendemos para efectos del juicio de amparo por interés jurídico todo derecho o inclusive ciertas expectativas de derecho que como tales, se encuentren ya dentro de la persona que ocurra a demandar la protección de la justicia de la nación.

Asimismo no pasamos por alto la diferencia existente entre interés jurídico e interés legítimo, señalando sobre el particular que el interés legítimo se caracteriza por ser una categoría superior al llamado interés jurídico, en tanto que permite que con la sola expectativa de derecho se pueda promover determinado juicio. En el caso del juicio de amparo mexicano sólo es admisible para promoción el interés jurídico.

En cuanto al interés jurídico el Dr. Burgoa afirma que *"Por interés jurídico debe entenderse, según la doctrina y la jurisprudencia en nuestra materia, cualquier derecho subjetivo que derive de los actos de autoridad que se combatan o que éstos hayan reconocido, declarado o constituido".*[161]

La Enciclopedia Jurídica Mexicana define en materia procesal al interés jurídico como *"la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado".*[162]

b) Autoridad Responsable

Respecto a este punto el Dr. Ignacio Burgoa afirma que *"la legitimación de toda autoridad del Estado en el juicio de amparo deriva de la posibilidad fáctica que tiene de violar las garantías individuales o el régimen federativo*

[159] *Ibidem*, p. 355.
[160] *Ibidem*, p. 358 .
[161] Burgoa Orihuela, El Juicio de Amparo, op cit. p. 343.
[162] *Enciclopedia Jurídica Mexicana,* México, t. IV, PORRUA-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 632.

conforme al artículo 103 constitucional, posibilidad que se actualiza cuando emite el acto que se reclama".[163]

Por lo tanto conforme a la fracción I del artículo 107 estará legitimada pasivamente toda autoridad del Estado que contravenga en perjuicio del gobernado las garantías individuales contenidas en nuestra Constitución.

c) Tercero perjudicado

El tercero perjudicado como parte del juicio de amparo conforme al artículo 5 fracción III está legitimado para intervenir en el juicio de amparo en todos los supuestos a que se refiere dicho artículo. El Dr. Ignacio Burgoa afirma que *"La legitimación de este sujeto procesal para intervenir en el juicio de amparo se encuentra estrechamente vinculada a su condición de parte prevista en el artículo 5, fracción II de la Ley".*[164]

d) Ministerio Público Federal

La legitimación de esta institución estatal también emana directamente de su condición de parte en el juicio de amparo y que le reconoce la Ley de Amparo en su artículo 5º, fracción IV ya mencionado.

[163] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo,* op. cit., p. 363.
[164] *Ibidem*, p. 364.

E) PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

Parte en general es la persona que teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso. El artículo 5º de la Ley de Amparo precisa quienes son partes en el juicio constitucional:

> *Art. 5º. Son partes en el juicio de amparo:*
> *I.- El agraviado o agraviados*
> *II.- la autoridad o autoridades responsables*
> *III.- El tercero o tercero perjudicados...*
> *IV.- El Ministerio Público Federal*

a) El quejoso

El agraviado o quejoso es quien promueve el Juicio de Amparo, quien demanda la protección de la justicia federal contra actos que estime violatorios de sus derechos constitucionales. El Dr. Ignacio Burgoa lo denomina "*sujeto de la titularidad de la Acción de Amparo*"[165] y el concepto de quejoso como:

> *De acuerdo con la fracción I del artículo 103 constitucional que dice: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por Leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales, el titular de la Acción de Amparo se revela como aquel gobernado (elemento personal) contra quien cualquier autoridad estatal (elemento autoridad) realiza un acto (lato sensu) violatorio de cualquier garantía individual que la Constitución otorga a aquél (elemento objetivo legal de la*

[165] *"El concepto de quejoso, titular de la acción de amparo es complejo y variado..(..) No podemos tener un concepto único, invariable acerca del quejoso, por más que nos sea dable apuntar su característica externa o extrínseca: ser el sujeto de la titularidad de la acción constitucional de amparo"* Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo, op. cit., p. 329.*

contravención) ocasionándole un agravio personal y directo (elemento consecuente o de consecuencia)".

De acuerdo con lo anterior, el elemento personal es cualquier gobernado, cuya esfera puede ser materia u objeto de algún acto de autoridad, total o parcialmente. El gobernado (quejoso) puede ser persona física o moral y en su condición de gobernados gozan de las garantías individuales que ampara nuestra Constitución. Por tal motivo si consideran que han sido objeto de una afectación en su esfera jurídica por un acto de autoridad que estimen violatoria de sus garantías individuales pueden ejercitar su defensa mediante el juicio de amparo.

b) La autoridad responsable

La autoridad responsable *"es la parte contra la cual se demanda la protección de la justicia federal, es el órgano del Estado de quien proviene el acto que se reclama o se impugna por estimar el quejoso que lesiona las garantías individuales o que trasgrede en su detrimento el campo de competencias que la Constitución delimita a la Federación y a sus Estados miembros".*[166]

El Dr. Burgoa expone el concepto de autoridad responsable en el juicio de amparo respecto a la fracción I del artículo 103 de la manera siguiente: *" autoridad responsable es aquél órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea,*

modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, todo ello mediante la infracción a las garantías individuales".[167] Es también *"la verdadera contraparte del quejoso".*[168]

El concepto de autoridad responsable lo establece el artículo 11 de la Ley de Amparo:

> *Art. 11.- "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado".*

Respecto a la Ley o acto reclamado el Dr. Burgoa nos dice que *"no es sino la actuación que produce las distintas violaciones o contravenciones en los términos de cada fracción del artículo 103 constitucional, o sea contra las garantías individuales o contra el régimen legal o constitucional de competencias federal y local".*[169]

Por lo tanto, entendemos que la autoridad responsable en el juicio de amparo es la parte contra la que se demanda la protección de la justicia de la Unión; que puede ser el funcionario, empleado u órgano del Estado que de hecho o de derecho, facultado o no por una norma jurídica dicta,

---

[166] Varios, *Manual del Juicio de Amparo*, México, XII Edición, SCJN-Editorial Themis, 1994, p.22
[167] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, *op. cit.*, p. 338.
[168] *Ibidem*, p. 342.
[169] Burgoa Orihuela, El Juicio de Amparo, op. cit., p. 342.

promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto violatorio de garantías contra el quejoso.

c) Tercero Perjudicado

Por tercero perjudicado entendemos en términos generales aquella persona física o moral que resulta beneficiada con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo, teniendo interés en que tal acto subsista y no sea destruido a través del Juicio de Amparo.

Siguiendo al Dr. Ignacio Burgoa, el tercero perjudicado "*es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado*".[170] Asimismo el Dr. Burgoa explica que *"La posición que el tercero perjudicado ocupa como parte en el proceso de amparo es similar a la de la autoridad responsable, puesto que ambos sujetos persiguen las mismas finalidades y propugnan idénticas pretensiones, consistentes, según se dijo, en la negativa de la protección federal o en el sobreseimiento del juicio por alguna causa de improcedencia*".[171]

d) El Ministerio Público Federal

El Ministerio Público Federal, es la autoridad del Estado que interviene cuando el caso de que se trate afecte, a su juicio, el interés público, en cuyo caso interpondrá los recursos relativos. En su carácter de parte tiene derecho a promover como jurídicamente lo estime pertinente

[170] *Ibidem*, p. 343.

causales de improcedencia y razonamientos acerca del fondo del negocio que deben ser atendidos por el juzgador.

Ahora bien, por "interés público" entendemos que es *"El conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado".*[172]

El Ministerio Público Federal es una institución que tiene como finalidad general defender los intereses sociales o del Estado y velar por la observancia del orden constitucional en los casos de procedencia del juicio de amparo. En virtud de ello afirma el Dr. Burgoa que "*el Ministerio Público Federal no es, como la autoridad responsable y el tercero perjudicado, la contraparte del quejoso en el juicio de amparo sino una parte equilibradora de las pretensiones de las demás, desde el punto de vista constitucional y legal".*[173]

Asimismo, considera que "*como parte autónoma en el juicio de amparo, el Ministerio Público Federal tiene una propia intervención procesal, por lo que le competen todos y cada uno de los actos procesales referibles a la actividad de las partes".*[174]

[171] *Ibidem.*
[172] *Enciclopedia Jurídica, op. cit.*, p. 633.
[173] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, op. cit., p. 349.
[174] *Ibidem*, p. 349

La reforma al artículo 5º de la Ley de Amparo (10 de enero de 1994) legitima al Ministerio Público para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala dicha Ley, restringiendo su legitimación para interponer recursos en el juicio de amparo indirecto en materia civil y mercantil cuando sólo se afecten intereses particulares excluyendo la materia familiar.[175]

F) SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO

El Juicio de Amparo mexicano se tramita en dos vías: a través del Juicio de Amparo Indirecto y a través del Juicio de Amparo Directo. El Dr. Burgoa Orihuela afirma que el primero debería llamarse *amparo bi-instancial* ya que se desarrolla en dos instancias: ante el Juez de Distrito en primera instancia y ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en segunda instancia mediante el recurso de revisión; en el caso del Amparo Directo debería llamarse "*amparo uni-instancial* ya que se promueve directamente ante la Suprema Corte o ante los Tribunales Colegiados de Circuito".[176]

---

[175] *Ley de Amparo, (REFORMADA, D.O. 10 DE ENERO DE 1994) Art. 5, Fr IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.*

[176] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo, op. cit.*, pp. 631-632.

Por su parte el Ministro Juventino V. Castro y Castro considera que sin restar importancia a otras clasificaciones no existe otra que la de Amparo Directo e Indirecto ya que "*son clasificaciones conceptuales o de tipo explicativo que no están ubicadas en una disposición de la Ley reglamentaria que nos permita afirmar que existen rubros clasificatorios*". No obstante, sostiene que es una clasificación útil desde el punto de vista psicopedagógico:

1. *"Amparo contra Leyes que se consideran inconstitucionales:*
   Que puede ser impugnado desde su expedición y promulgación por los poderes que deben intervenir en dicho acto y que por contener mandatos autoaplicativos los quejosos consideran que ya contienen una lesión jurídica por combatir, o bien hacerlo hasta el primer acto de aplicación concreta.
2. *Amparo Soberanía: que prevé la impugnación de actos de las autoridades federales que invadan las atribuciones exclusivas de los estados federales*
3. *Amparo casación: amparo directo contra sentencias definitivas de segundo grado (o de único grado respecto de aquellas sentencias que no admitan la apelación) y*
4. *Amparo garantías: Es el que protege contra actos inconstitucionales de las autoridades administrativas, y también al que con mucha frecuencia se llama "amparo de la libertad"* [177]

Para efectos de nuestro estudio nos referiremos de manera general al procedimiento de Amparo Directo y Amparo Indirecto, los cuales el Ministro Castro clasifica como Amparo Casación y Amparo Garantías.

G) AMPARO INDIRECTO

El Juicio de amparo indirecto se tramita ante un Juez de Distrito cuando los actos de autoridad que se reclamen no sean sentencias definitivas o laudos laborales definitivos ya que en estos casos corresponderá conocer a los Tribunales Colegiados de Circuito conforme a lo previsto en las fracciones V, VI y VII que fija la competencia entre los órganos del Poder Judicial de la Federación y sobre él descansa la procedencia del amparo indirecto y directo. Así, tratándose de cualquier acto de autoridad que no sea alguno de los señalados en dichas fracciones procederá el amparo indirecto o bi-insustancial.

La Ley reglamentaria del artículo 107 establece en el artículo 114 los casos de procedencia del juicio de amparo indirecto, los cuales son:

> *Art. 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:*
> *I. Contra Leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de Leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.*
> *II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo*
> *III. Contra actos de tribunales judiciales administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido*
> *IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;*

[177] Castro y Castro, Juventino, V., Vol. 1, *op cit.*, pp. 316-323

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la Ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI.- Contra Leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1° de esta Ley.

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

El procedimiento en el amparo indirecto

El procedimiento en el juicio de amparo indirecto "*implica una serie o sucesión ordenada de actos jurídicos realizados por el quejoso, autoridad responsable, tercero perjudicado, Ministerio Público Federal y órgano jurisdiccional de control, tendientes a lograr un fin común consistente en una sentencia o resolución definitiva, en la que se otorgue o niegue la protección federal o se sobresea el juicio*".[178]

Por tanto el procedimiento se inicia con la demanda de amparo que es el acto procesal por virtud del cual se ejercita la Acción de Amparo por el agraviado y quien mediante la presentación de la demanda se convierte en quejoso. En cuanto a los requisitos formales de la demanda el artículo 116 de la Ley de Amparo instituye los elementos formales que debe contener:

1. *Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre*
2. *Nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay*
3. *La autoridad o autoridades responsables*
4. *La Ley o el acto que de cada autoridad se reclame*
5. *Protesta de decir verdad*
6. *Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales*
7. *Los conceptos de violación*
8. *La invocación del precepto de la Constitución Federal que contenga la facultad de la Federación o de los Estados que se considere vulnerada, invadida o restringida, si el amparo se promueve con apoyo en las fracciones II y II del artículo 1º de la Ley (fracción VI del artículo 116)*
9. *Expresar en la demanda todas y cada una*[179] *de las circunstancias que forman el contenido de la misma.*[180]

El mismo artículo dispone que debe formularse por escrito, sin embargo esta regla tiene excepciones: cuando se trate de los actos reclamados previstos en el artículo 22 constitucional la demanda podrá formularse en comparecencia de acuerdo a lo que señala el artículo 117 de la Ley de amparo; también "en casos que no admitan demora" (artículo 118 LA) puede presentarse por telégrafo debiendo ratificarla por escrito dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se hizo la petición; de no darse la ratificación se tendrá por no interpuesta la demanda y se impondrá una multa.

[178] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, op. cit., p. 646.
[179] El artículo 117 de la Ley de Amparo establece una excepción a este requisito cuando se trate de actos que importen el peligro de perder la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional por lo que bastará para la admisión de la demanda que se exprese en ella el acto reclamado.
[180] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo, op. cit.*, pp. 646-651.

Presentada la demanda por el quejoso ante el Juez de Distrito éste tiene la obligación conforme al artículo 8º constitucional de contestarla aún si ésta fuera notoriamente improcedente. Al auto que recae a la demanda de amparo se le suele dar el nombre de auto de admisión.[181] Por tanto una vez examinada la demanda el Juez emitirá un *auto de admisión,*[182] de *desechamiento definitivo o de plano* [183] o *de aclaración.*[184]

Por último, el artículo 148 de la Ley de Amparo establece como regla general que los jueces de distrito o las autoridades judiciales que conozcan de los juicios de amparo deberán resolver si admiten o desechan las demandas de amparo dentro del término de veinticuatro horas contadas a partir de que les fueron presentadas.[185]

---

[181] El Dr. Burgoa Orihuela considera que la denominación "auto de admisión" es incorrecta puesto que supone ya necesariamente su contenido en cierto sentido excluyendo la posibilidad de que el auto sea de desechamiento o aclaración de la demanda, por lo que prefiere denominarlo "auto inicial" o "auto cabeza del procedimiento constitucional", *El Juicio de Amparo, op. cit.,*. p. 654.

[182] Ley de Amparo (LA) ART. 147.- *Si el juez de Distrito no encontrare motivos de improcedencia, o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda ...".*

[183] LA: *ART. 145.- El juez de Distrito examinará ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado.*

[184] LA: *ART. 146.- Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda, si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de esta ley; si no se hubiese expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen exhibido las copias que señala el artículo 120, el Juez de Distrito mandará prevenir al promovente que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que corresponda, o presente las copias dentro del término de tres días, expresando en el auto relativo las irregularidades o deficiencias que deban llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo.*

[185] LA *ART. 148.- Los jueces de Distrito o las autoridades judiciales que conozcan de los juicios de amparo, con arreglo a esta ley, deberán resolver si admiten o desechan las demandas de amparo dentro del término de veinticuatro horas, contadas desde la en que fueron presentadas.*

Si la demanda fuera admitida, en el mismo auto de admisión el Juez pedirá a las autoridades responsables el informe justificado[186] haciendo saber dicha demanda al tercero perjudicado si lo hubiere y señalando fecha y hora para la celebración de la audiencia a más tardar en un término de treinta días. La audiencia constitucional en el juicio de amparo en opinión del Dr. Ignacio Burgoa es:

> *"un acto procesal, un momento que tiene lugar dentro del procedimiento, en el cual se ofrecen y desahogan las pruebas aducidas por las partes (oralidad), se formulan por éstas los alegatos en apoyo de sus respectivas pretensiones, y se dicta el fallo correspondiente por el órgano de control que resuelve el juicio de amparo en el fondo, que soluciona la cuestión constitucional suscitada o que decreta el sobreseimiento del mismo".*[187]

En la audiencia constitucional las partes aportarán todas las pruebas y alegatos que ofrezcan al juzgador elementos para dictar su sentencia, que podrá ser amparar definitivamente al quejoso, negar la procedencia del amparo o sobreseer el amparo.

H) AMPARO DIRECTO

El Juicio de Amparo Directo o uni-instancial es el que se interpone ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia, a diferencia del amparo indirecto que se tramita en primera instancia al Juez de

[186] Entendemos por informe justificado el documento en el que la autoridad responsable defenderá su actuación impugnada por el quejoso, argumentando a favor de la

Distrito y en segunda instancia o apelación a los Tribunales Colegiados de Circuito; haciendo notar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de los amparos directos e indirectos "*que por su interés y trascendencia así lo ameriten*",[188] cuando ejerce su facultad de atracción, ya sea por sí misma o a petición del Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de Justicia.

Procedencia

Procede el juicio de Amparo Directo cuando se trata de cualquier acto de autoridad que sea alguno de los señalados en el artículo 107 fracciones V, VI, y VII,[189] es decir, procede contra sentencias definitivas o

declaración de constitucionalidad de los actos reclamados y solicitando la negación del amparo al quejoso o el sobreseimiento del juicio de amparo.

[187] Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, *op. cit.*, p. 667.

[188] Art. 107 constitucional fracciones VIII y siguientes.

[189] *LA: Art. 107 Constitucional. V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes: a).- En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares. b).- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal; c).- En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común. En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y d).- En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;*
La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten. VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar

laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. El artículo 158 de la Ley de Amparo modificado el 5 de enero de 1988[190] señala que:

> *Art. 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.*
>
> *Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la Ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de Ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.*
>
> *Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de Leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda*

---

sus respectivas resoluciones; VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

[190] Reformado el 5 de enero de 1988, republicado en el Diario Oficial del 11 de enero de 1988 y Diario Oficial del 1 de febrero de 1988.

en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio.

I) PROCEDIMIENTO

Al igual que en el amparo indirecto, el procedimiento del Amparo Directo se compone de una serie ordenada de actos jurídicos realizados por las partes durante el proceso. Se inicia con la demanda del quejoso dirigida al Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de procedencia mencionados en el apartado anterior.

El escrito inicial por el que se interpone el juicio de amparo directo, es decir, la demanda, debe señalar quien promueve, contra quien se intenta y cuál es la pretensión deducida, así como las consideraciones de derecho por las cuales se estima inconstitucional la Ley o el acto reclamado. El contenido de la demanda conforme a lo que señala el artículo 166[191] es el siguiente:

[191] *LA: ART. 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán: I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre; II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado; III.- La autoridad o autoridades responsables; IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado. Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia; V.- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida; VI.- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación; VII.- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta*

1.- Nombre y domicilio del quejoso y en su caso de quien promueve en su nombre.

2.- Nombre y domicilio de la autoridad responsable

3.- Nombre y domicilio del tercero perjudicado (si existe)

4.- En las fracciones IV a VII del artículo 166 se establece que el acto reclamado será la resolución que resolviendo o no el fondo del asunto haya puesto fin al juicio, estando obligado el quejoso a señalar la fecha en que se le notificó la sentencia impugnada, los conceptos de violación en los que se señalen los preceptos constitucionales y legales que se le aplicaron inexactamente o bien que debiéndosele aplicar no se le aplicaron.

En cuanto a los conceptos de violación, son los argumentos lógico-jurídicos con los cuales se pretende demostrar la inconstitucionalidad del acto de autoridad, es decir, se debe explicar por qué razón el acto es violatorio de garantías y por qué esa violación le causa agravio.

Elaborada la demanda con los requisitos señalados por el artículo 166, deberá presentarse como lo establecen los artículos 167 y 168 de la Ley de Amparo ante la autoridad responsable[192] con una copia para cada

aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho. Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados. VIII. (DEROGADA,

[192] *LA: ART. 163.- La demanda de amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, dictado por tribunales judiciales, administrativos o del*

una de las partes que intervendrán en el juicio de garantías. La autoridad responsable al recibir la demanda de amparo del quejoso deberá remitir la demanda y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito así como la copia al Ministerio Público Federal, tal como lo señala el artículo 169 de la Ley de Amparo.[193] Estas disposiciones la distinguen del amparo indirecto que se interpone directamente ante el Juez de Distrito.

El trámite a seguir en el Amparo Directo está regulado en el Capítulo IV de la Ley de Amparo, artículos 177 al 191, siendo muy amplia su regulación y rebasaría los propósitos de esta tesis estudiar a fondo la sustanciación del Amparo Directo como del Indirecto por lo que hemos presentado de manera sucinta los principios que rigen el amparo como medio de protección de las garantías individuales o derechos del gobernado, así como en qué casos procede y el procedimiento que sigue

---

trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió. Esta tendrá la obligación de hacer constar al pié del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; la falta de la constancia se sancionará en los términos del artículo siguiente.

[193] LA: ART. 169.- Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo anterior, remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. Al mismo tiempo rendirá su informe con justificación, y dejará copia en su poder de dicho informe. Al remitir los autos, la autoridad responsable dejará testimonio de las constancias indispensables para la ejecución de la resolución reclamada, a menos que exista inconveniente legal para el envío de los autos originales; evento éste en el que lo hará saber a las partes, para que dentro del término de tres días, señalen las constancias que consideren necesarias para integrar la copia certificada que deberá remitirse al tribunal de amparo, adicionadas las que la propia autoridad indique. La autoridad responsable enviará la copia certificada a que se refiere el párrafo anterior en un plazo máximo de tres días al en que las partes hagan el señalamiento; si no lo hace, se le impondrá una multa de veinte a ciento cincuenta días de salario. Igual sanción se le impondrá si no da cumplimiento oportunamente a la obligación que le impone el primer párrafo de este propio precepto.

cada uno de manera general con el fin de compararlos con las instituciones del amparo argentino y español.

J) EFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO

Las sentencias de amparo ponen fin al juicio constitucional de garantías y sus efectos dependen del contenido de las mismas. En el juicio de amparo constitucional el contenido de la sentencia puede ser: decretar el sobreseimiento, negar el amparo o conceder la protección de la Justicia Federal.

I.- Sentencias que sobreseen: Ponen fin al juicio sin resolver acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. Son resoluciones que se deben a la circunstancia de que se da una causa de sobreseimiento que señala el artículo 74 de la Ley de Amparo, ya sea porque el quejoso se desista de su acción o fallece (si la garantía reclamada sólo afecta a su persona); porque no exista el acto reclamado. De esta manera es solamente declarativa puesto que se concreta a puntualizar la improcedencia de la Acción de Amparo, por lo que no tiene efecto alguno y las cosas quedan como si no se hubiese promovido el juicio de amparo.

II.- Sentencias que niegan el amparo

Las sentencias que niegan el amparo constatan la constitucionalidad del acto reclamado y determinan su validez, por lo que

su efecto será la eficacia jurídica y constitucional del acto reclamado por ajustarse a la Constitución, dejando a la autoridad responsable en absoluta libertad de actuar como estime pertinente en lo referente al acto reclamado.

III.- Sentencias que conceden el amparo

Las sentencias que conceden el amparo tienen por objeto restituir al agraviado en el goce de sus derechos infringidos, y sus efectos serán: restablecer las cosas al estado anterior en que se encontraban cuando el acto reclamado sea de carácter positivo o cuando sea negativo el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de cumplir con lo que el derecho violado exija.

Al respecto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido que:

> *"El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional concediendo el amparo, es volver al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven".*[194]

De manera general conforme a lo que señala el artículo 107 en lo que se ha llamado "Principio de relatividad de las sentencias" o "Fórmula Otero", los efectos de las sentencias de amparo son particulares;

[194] *Apéndice* al Tomo CXVIII, Tesis 998, Tesis 176 de la Compilación 1917-1965 y 174 del *Apéndice* 1975, Materia General (Tesis 264 del Apéndice 1985) Tesis 493 del Apéndice 1995, Materia Común, citado por Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, p. 527.

contrayendo su eficacia al caso concreto que hubiese suscitado el ejercicio de la acción por parte del quejoso.

III. 2. PROTECCION NO JURISDICCIONAL

La protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos en Latinoamérica y su institucionalización a través del Ombudsman se desarrolló paralelamente a la normalización de los regímenes democráticos de cada país.

Los primeros esfuerzos para la implantación del Ombudsman en América Latina se dieron hasta 1983, cuando un grupo de eminentes juristas sentó las bases para la creación del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, que se encargaría de promover el establecimiento del mismo en sus respectivos países. Así, con diferentes denominaciones se fue estableciendo en América Latina, siendo Argentina uno de los primeros en crear esta institución con el nombre de "Defensor del Pueblo".

De esta manera en varios países del Continente Americano asumió diversas denominaciones: en Puerto Rico, el Ombudsman asumió el nombre de *Procurador del Ciudadano*; en Paraguay, *Defensor Vecinal de Asunción;* en Chile *Presidente del Capítulo Chileno del Ombudsman*, similar al nombre que asumió en Bolivia, como *Capítulo Boliviano del Ombudsman*. En Honduras, *Comisionado Nacional de Protección de los*

Derechos Humanos; en México, *Comisión Nacional de Derechos Humanos; en Gua*temala, *Procurador de los Derechos Humanos,* equivalente calificativo que el que ha recibido el Ombudsman de El Salvador. En Costa Rica, por último, el Ombudsman se llama *Defensor de los Habitantes de la República.*[195]

Por parecernos la institución del Ombudsman más acabada la prevista por la legislación argentina nos referiremos a ella en el siguiente apartado.

[195] Primer Informe Anual del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina al Congreso, 1994, en *www.ulpiano.com*

III.2 PROTECCION NO JURISDICCIONAL

III. 2.1 ARGENTINA

III. 2.1.1 EL DEFENSOR DEL PUEBLO ARGENTINO

En 1984 fue aprobada parcialmente la iniciativa de Ley creando la Defensoría del Pueblo. *"Esta defensoría está en jurisdicción del poder legislativo de la nación, con el objeto de proteger los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad.* (Artículo 1)",[196] sin embargo, es hasta el 2 de diciembre de 1993 que fue promulgada la Ley 24.284 aprobando de manera definitiva la Defensoría del Pueblo. En la actualidad a partir de las reformas a la Constitución argentina en 1994[197] la institución del Defensor del Pueblo se prevé en el artículo 86 constitucional:

> *Art. 86.- El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los Derechos Humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las Leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.*
>
> *El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentantes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.*

---

[196] Aguilar Cuevas, *op. cit.*, p. 101

[197] El Dr. Alberto E. Natale explica que:"Las importantes reformas constitucionales de 1994 alcanzaron a cuarenta y tres artículos, entre los modificados y los nuevos, a los que se agregan diecisiete cláusulas transitorias, algunas de las cuales serán aplicables hasta el siglo venidero. Un cambio constitucional que seguramente excedió las expectativas que se tenían originariamente", "La reforma constitucional argentina de 1994", en Revista Mexicana de Derecho Constitucional, *www.jurídicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/*

La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una Ley especial. [198]

Por su parte la Ley de la Defensoría del Pueblo prevé en su artículo primero[199] que la institución fue creada en el ámbito del Poder Legislativo teniendo como objetivo fundamental proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional. El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo es incluso más claro en cuanto a la definición del carácter de la institución, ya que la define en su artículo 1 como *"una institución de carácter constitucional, con plena autonomía funcional, administrativa y financiera"*.

A) FORMA DE ELECCION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ARGENTINO

El Defensor del Pueblo es elegido por una Comisión bicameral del Congreso de la Nación argentina que se compone por siete diputados y siete senadores, los cuales en el plazo de los treinta días siguientes deberán elegir por el voto de dos tercios de sus miembros presentes a uno de los candidatos propuestos. En todo caso el Defensor del Pueblo ejercerá

[198] Base de Datos Políticos de las Américas (1998) Atribuciones del Defensor del Pueblo. *www.georgetow.edu/pcba/Comp/Control/Defensor/atribuciones.argentina.*

[199] Ley del Defensor del Pueblo argentino (LDPA) ART. 1°. Creación. Se crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación la Defensoría del Pueblo, la cual ejerce las funciones que establece la presente ley, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. El objetivo fundamental de esta institución es el de proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional, que se mencionan en el artículo 14.

su función durante cinco años, pudiendo ser reelegido por una sola vez siguiéndose el mismo procedimiento que para su elección.

El Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad, ya sea pública o privada, a excepción de la docencia, y gozará de las inmunidades establecidas por la Constitución para los miembros del Congreso según lo prevén los artículos 7 y 12 de la Ley de la Defensoría del Pueblo.[200]

B) ATRIBUCIONES

El artículo 14 de la Ley de la Defensoría del Pueblo prevé que las investigaciones que realice el Titular de la Defensoría podrán ser a iniciativa de parte y de oficio, asimismo las quejas pueden ser recibidas por los legisladores quienes las turnarán de inmediato a la Defensoría del Pueblo:

> *Art. 14. El Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos, u omisiones de la administración pública nacional y sus agentes, que impliquen el ejercicio ilegítimo,*

[200] Reforma a la Ley 24.284 de la Defensoría del Pueblo según "Ley" 24.379, 12/10/1994: *ART. 7º.-_Incompatibilidades. El cargo de defensor de pueblo es incompatible con el desempeño de cualquier otra actividad pública, comercial o profesional, a excepción de la docente, estándole vedada asimismo la actividad política partidaria. Son de aplicación al Defensor del Pueblo, en lo pertinente, las normas en materia de recusación y excusación previstas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; ART. 12.- Inmunidades. El Defensor del Pueblo gozará de las inmunidades establecidas por la Constitución Nacional para los miembros del Congreso. No podrá ser arrestado desde el día de su designación hasta el de su cese o suspensión, excepto en el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de un delito doloso, de lo que se deberá dar cuenta a los Presidentes de ambas Cámaras con la información sumaria del hecho. Cuando se dicte auto de procesamiento por la justicia competente contra el Defensor del*

defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquéllos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos.
Los legisladores, tanto Provinciales como Nacionales, podrán receptar quejas de los interesados de las cuales darán traslado en forma inmediata al defensor del pueblo

El Defensor del Pueblo tiene atribuciones para conocer de quejas y denuncias de toda la administración pública nacional, entendiéndose por ésta a la administración centralizada y descentralizada, empresas y sociedades, y todo organismo del Estado cualquiera que fuere su naturaleza jurídica, Ley especial que pudiera regirlo o lugar del país donde preste sus servicios, según lo prevé el artículo 16 de la Ley de la Defensoría del Pueblo.[201]

Esto significa que todo órgano de la administración pública podría ser objeto de las atribuciones del Defensor del Pueblo, es decir, que el Defensor estaría en aptitud de investigar todo abuso o violación a los Derechos Humanos y en su caso para conocer de denuncias en las que se afecten los derechos colectivos o difusos, como sería la defensa de la ecología y el medio ambiente.

Pueblo por delito doloso, puede ser suspendido en sus funciones por ambas Cámaras hasta que se dicte sobreseimiento definitivo a su favor.
[201] *ART. 16.- Competencia. Dentro del concepto de administración publica nacional, a los efectos de la presente ley, quedan comprendidas la administración centralizada y descentralizada; entidades autárquicas; empresas del Estado; sociedades del Estado; sociedades de economía mixta; sociedades con participación estatal mayoritaria; y todo otro organismo del Estado nacional cualquiera fuere su naturaleza jurídica,*

C) LIMITES DE SUS ATRIBUCIONES

No tiene atribuciones para conocer de actos ni omisiones del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y los organismos de defensa y seguridad. Igualmente podemos afirmar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley del Defensor del Pueblo no puede modificar, sustituir o dejar sin efecto las decisiones administrativas, pero sin perjuicio de ello puede proponer la modificación de los criterios utilizados para su producción, tal como lo prevé dicho artículo:

> *ART. 27.- Límites de su competencia. El Defensor del Pueblo no es competente para modificar, sustituir o dejar sin efecto las decisiones administrativas. Sin perjuicio de ello, puede proponer la modificación de los criterios utilizados para su producción.*
> *Si como consecuencia de sus investigaciones llega al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de una norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, puede proponer al Poder Legislativo o a la administración pública la modificación de la misma.*

D) LEGITIMACION

Están legitimados para dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona física o jurídica que se considere afectada por los actos, hechos u omisiones previstos en el artículo 14 de la Ley de la Defensoría del Pueblo trascrito párrafos arriba.

---

denominación, ley especial que pudiera regirlo, o lugar del país donde preste sus servicios...

Es interesante señalar que la Ley que crea al Defensor del Pueblo faculta a los legisladores tanto de las provincias, como de la Nación, para que reciban quejas las cuales deberán hacer llegar de inmediato al Defensor del Pueblo.

E) OBLIGACION DE COLABORACION CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO

Todos los organismos y entes públicos están obligados a colaborar con el Defensor del Pueblo, con carácter preferente en sus investigaciones e inspecciones.

Las facultades del Defensor del Pueblo en este sentido son muy amplias, ya que puede solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y todos los elementos que estime útil para efectos de fiscalización, así como realizar inspecciones, verificaciones y en general determinar la producción de toda medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación.

La negativa para colaborar con el Defensor del Pueblo sólo es justificada cuando se fundamenta en la salvaguarda de un interés referente a la seguridad nacional.

F) ALCANCE DE LAS RESOLUCIONES

El Defensor del Pueblo puede formular con motivo de sus investigaciones: advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes legales y funcionales de las autoridades y propuestas para la adopción de nuevas medidas.

Así, el artículo 28 de la Ley de la Defensoría del Pueblo dice lo siguiente:

> *Art. 28.- Advertencias y recomendaciones. Procedimiento. El Defensor del Pueblo puede formular con motivo de sus investigaciones, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y funcionales, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, los responsables estarán obligados a responder por escrito en el término máximo de treinta (30) días.*
>
> *Si formuladas las recomendaciones, dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada, o ésta no informe al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, éste puede poner en conocimiento del Ministro del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. Si tampoco obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud.*

Si como consecuencia de sus investigaciones llega al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de una norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados puede

proponer al Poder Legislativo o a la administración pública la modificación de la misma.

En caso de que formuladas las recomendaciones en un plazo razonable no hay una medida adecuada por la autoridad o no informa al Defensor del Pueblo de las razones para no adoptarla, puede poner en conocimiento del Ministro del área o de la máxima autoridad involucrada y si tampoco obtiene una justificación adecuada, puede incluir este asunto en su informe anual o si la gravedad del caso lo amerite, en un informe especial. En ambos casos con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud.

III. 2.2 ESPAÑA

III. 2.2.1 EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL

De manera general, algunos autores afirman que el derecho histórico español ofrece figuras que constituyen precedentes del Defensor del Pueblo, citando a las figuras jurídicas del Sahib-al Mazalim en la España Musulmana, y del Justicia Mayor de Aragón, nacido en el siglo XII, encargado de velar por la observancia de los fueros contra los actos y disposiciones de las autoridades, incluyendo al rey mismo.[202] En cambio otros autores sostienen que "*la verdad es que, no sólo el constituyente no tuvo en cuenta para nada tales precedentes históricos....sino que las características de estas viejas instituciones difieren sustancialmente del moderno Ombudsman, o Defensor del Pueblo, al punto de tenerse que rechazar toda asimilación entre ambas*".[203]

Por su parte el Dr. Ignacio Burgoa tiene una opinión muy diferente pues afirma que el Justicia Mayor de Aragón "*era un verdadero órgano de control del derecho foral aragonés*" que "*se adelantó con mucho a la implantación de sistemas de control similares en otros países del medioevo europeo, sin excluir a la misma Inglaterra, pudiendo afirmarse que esta*

[202] Gamíz Valencia, Carmen, "El Defensor del Pueblo (Ombudsman) en España", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLVII, , Núm. 4, Madrid, 1981, p. 439, citado por Maiorano L.,. Jorge, *op. cit.*,. pp. 128-129

[203] Bar Cendón Antonio, "El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español", en la obra colectiva *El Desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, 1982, pp. 301-302, citado por Maiorano L. Jorge, *op. cit.*,. pp. 128,129

institución aragonesa entraña un verdadero antecedente hispánico de nuestro juicio de amparo".[204]

Al respecto el maestro Jorge Carpizo opina que al Defensor del Pueblo se le ha relacionado indebidamente con antiguas figuras jurídicas ya que "E*xiste el prurito de andarles buscando antecedentes y mientras más remotos, mejor a las instituciones, aunque en muchas ocasiones resulte muy forzado su parentesco. Al Defensor del Pueblo se le ha indebidamente relacionado con la figura del Sahib-al-Mazalim de la España musulmana y con el Justicia Mayor de Aragón".*[205]

Como podemos apreciar, existen opiniones divergentes en cuanto a lo que podríamos llamar antecedentes históricos del Defensor del Pueblo, nosotros consideramos que el Defensor del Pueblo se incorporó en la Constitución española siguiendo el modelo del Ombudsman sueco, si bien tomando sus propias características de acuerdo a su entorno social y desarrollo legislativo. De esta manera los legisladores españoles crearon la institución del Ombudsman denominado Defensor del Pueblo, como Alto comisionado de las Cortes Generales, incorporándolo en el artículo 54 constitucional:

---

[204] Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 385.
[205] Carpizo, Jorge, "Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional,* Núm. 9 julio- diciembre 2003, México, IIJ-UNAM, 2003.

Art.54.- Una Ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

Por su parte el artículo 1º de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo lo definió como:

Art. 1º. El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en el titulo I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley.

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, del 6 de abril de 1981, estableció en cuatro Títulos los Requisitos para el nombramiento, cese y condiciones; Procedimiento y ámbito de competencia; Resoluciones, su contenido y procedimiento para informar a las Cortes Generales; y los Medios personales y materiales de que dispondrá el Defensor del Pueblo.

Del artículo 54 constitucional se desprende que su misión central es defender los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, frente a las posibles violaciones cometidas por los poderes públicos. Es una institución constitucional, regulada por una Ley orgánica, designado por las Cortes Generales como un alto comisionado con poder para supervisar la administración y tiene que rendir cuentas ante ellas.

A) NOMBRAMIENTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El Título I de la Ley del Defensor del Pueblo regula en los artículos 1 al 8 el procedimiento para el nombramiento del Defensor del Pueblo, las prerrogativas, incompatibilidades de las que goza y las condiciones para el cese en sus funciones.

Es designado por las Cortes Generales (Congreso y Senado) reunidas en pleno a propuesta de la comisión mixta Congreso-Senado, la cual será la encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar a los respectivos Plenos las ocasiones que sean necesarias. Una vez designado el Defensor del Pueblo la Comisión Mixta tiene que otorgar su conformidad para aprobar a los adjuntos que éste le proponga.[206] Los

[206] Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (LODPE) modificado por Ley 2/1992 de 5 de Marzo: *Art. segundo. 1. El Defensor del Pueblo será elegido por las Cortes Generales para un periodo de cinco años, y se dirigirá a las mismas a través de los Presidentes del Congreso y del Senado, respectivamente. 2. Se designará en las Cortes Generales una comisión mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar a los respectivos Plenos en cuantas ocasiones sean necesario. 3... Dicha Comisión se reunirá cuando así lo acuerden conjuntamente el Presidente del Congreso y del Senado, y en todo caso, para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatos a Defensor del Pueblo. Los acuerdos de la Comisión se adoptaran por mayoría simple. (Modificado por Ley 2/1992, de 5 de Marzo). 4. Propuesto el candidato o candidatos, se convocara en término no inferior a diez días al Pleno del Congreso para que proceda a su elección. Será designado quien obtuviese una votación favorable de las tres quintas partes de los miembros del Congreso y posteriormente, en un plazo máximo de veinte días, fuese ratificado por esta misma mayoría del Senado. 5. Caso de no alcanzarse las mencionadas mayorías, se procederá en nueva sesión de la Comisión, y en el plazo máximo de un mes, a formular sucesivas propuestas. En tales casos, una vez conseguida la mayoría de los tres quintos en el Congreso, la designación quedara realizada al alcanzarse la mayoría absoluta del Senado. (Nueva redacción dada por la Ley (reforma) 2/1992 de 5 de Marzo). Seis. Designado el Defensor del Pueblo se reunirán de nuevo la Comisión mixta Congreso-Senado para otorgar su conformidad previa al nombramiento de los Adjuntos que le sean propuestos por aquel.* (Nueva redacción dada por la Ley 2/1992 de 5 de Marzo)

requisitos para ser Defensor del Pueblo son únicamente ser español mayor de edad en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.[207]

El Defensor del Pueblo no está sujeto a mandato imperativo alguno, goza de inviolabilidad e inmunidad, desempeña sus funciones con autonomía e independencia [208]y puede interponer ante el Tribunal Constitucional los recursos de inconstitucionalidad, de Amparo y Habeas Corpus. Es unipersonal pero cuenta con dos Adjuntos en los que puede delegar sus funciones conforme a lo que establece la Ley; y tiene facultades para iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, así como recibir quejas tanto del ámbito civil como militar.

La condición de Defensor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo; con todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración publica; con la afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un

[207] Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, (LODPE) *Art. 3. Podrá ser elegido Defensor del Pueblo cualquier español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.*

[208] (LODPE) *Art. 6.1. El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñara sus funciones con autonomía y según su criterio. 2. El Defensor del Pueblo gozara de inviolabilidad. No podrá ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón a las opiniones que formule o a los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo. 3.. En los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones , el Defensor del Pueblo no podrá ser detenido ni retenido sino en caso de flagrante delito, correspondiendo la decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio exclusivamente a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 4. Las anteriores*

sindicato, asociación o fundación, y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.[209]

B) COMPETENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El Defensor del Pueblo español tiene competencia conforme al artículo 54 constitucional arriba citado, para supervisar la actividad de la administración pública, con la finalidad de defender los derechos y deberes fundamentales que establece la Constitución española en su título Primero al que ya nos hemos referido.

Además de esta facultad principal, el Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad, de amparo y el procedimiento de Hábeas Corpus, tal y como prevén los siguientes ordenamientos:

---

reglas serán aplicables a los Adjuntos del Defensor del Pueblo en el cumplimiento de sùs funciones.

[209] (LODPE) *Art. 7. 1. La condición de Defensor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo; con todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración publica; con la afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación, y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral. 2. El Defensor del Pueblo deberá cesar, dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que pudiere afectarle, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento. 3. Si la incompatibilidad fuere sobrevenida una vez posesionado del cargo, se entenderá que renuncia al mismo en la fecha en que aquella se hubiere producido.*

Art. 162.1 (C.E.) Están legitimados:

a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo,...

b) Para interponer el Recurso de Amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo...

El artículo 29 de la LDPE reafirma este principio en cuanto al recurso de inconstitucionalidad y amparo:

Art. 29. El Defensor del pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé también la facultad para que el Defensor del Pueblo interponga el recurso de inconstitucionalidad en los casos siguientes:

Art. 32.-

1. Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, Tratados Internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:

a)...

b) El Defensor del Pueblo.

El artículo tercero de la Ley del Procedimiento de Habeas Corpus faculta al Defensor del pueblo para interponer este Recurso:

Art. Tercero.- Podrán instar el procedimiento de "Habeas Corpus" que esta Ley establece:

...

c) El Defensor del Pueblo.

Además puede intervenir en la investigación de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en la Administración Pública que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos en el ámbito de su competencia mediante solicitud de los diputados y Senadores ya sea individualmente o en comisiones, conforme lo prevé el artículo 10.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (LDPE).[210]

Art. 10.2 Los Diputados y Senadores individualmente, las comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas y, principalmente, la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, podrán solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las administraciones públicas, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos, en el ámbito de sus competencias.

Asimismo, el Defensor del Pueblo es competente para iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte cualquier investigación con la finalidad de esclarecer los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos:

[210] Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, (LODPE) Art. 10.2 Nueva redacción dada por la Ley 2/1992 de 5 de Marzo.

Art. 9.1. El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución, y el respeto debido a los Derechos proclamados en su Título I.[211]

Las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones Públicas.

En cuanto a las Comunidades Autónomas que forman parte del Estado Español han ido creando instituciones similares al Defensor del Pueblo, dándoles un nombre distinto, de acuerdo a las tradiciones de la comunidad, y sus relaciones se basan en los principios de coordinación y cooperación de acuerdo a lo que dispone la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, por lo que es competente para supervisar por sí mismo de oficio o a instancia de parte la actividad de las Comunidades Autónomas, así como solicitar su cooperación tal y como lo prevé el artículo 12 de la LDPE:

Art. 12.

1. *El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad autónoma en el ámbito de competencias definido por esta Ley.*

[211] (LODPE) *El artículo 103.1 prevé que: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.*

2. *A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación.*[212]

El Defensor del Pueblo tiene competencia para velar por los derechos y deberes fundamentales proclamados en el Titulo primero de la Constitución, en el ámbito de la Administración Militar, según lo previsto en el artículo 14 de la LDPE:

> *Art. 14. El Defensor del Pueblo velará por el respeto de los derechos proclamados en el Título primero de la Constitución, en el ámbito de la Administración Militar, sin que ello pueda entrañar una interferencia en el mando de la Defensa Nacional.*

Puede sugerir modificaciones legislativas al órgano competente de la administración pública conforme a lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley que lo regula:

> Art. 28.
> *2. Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma.*

Por último, entre las facultades más importantes que tiene el Defensor del Pueblo español es la competencia para formular

[212] (LODPE) Art. 12.1 y 2 Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, nueva redacción dada por la Ley 2/1992 de 5 de Marzo)

"advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales" a las autoridades y funcionarios de la Administración Pública.

Art. 30.-

1. El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las administraciones publicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes.

2. Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o este no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo podrá poner en conocimiento del Ministro, del Departamento afectado, o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre los casos en que considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, esta no se ha conseguido.

C) LIMITES DE SU COMPETENCIA

El Defensor del pueblo no es competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la administración pública. En este sentido las recomendaciones que emite tienen el mismo carácter de las recomendaciones que emite la CNDH, es decir no son vinculatorias, sin

embargo, puede sugerir la modificación de los criterios utilizados para la emisión de los actos y resoluciones de la administración pública."[213]

De la misma manera no es competente para conocer sobre quejas en las que esté pendiente alguna resolución judicial o se haya interpuesto demanda o recurso ante los Tribunales Ordinarios o el Tribunal Constitucional conforme a lo previsto en el artículo 17.[214]

D) PROCEDIMIENTO

La Ley del Defensor del Pueblo prevé en el Título Segundo el procedimiento a seguir a partir de que es presentada la queja, haciendo notar que el Defensor del Pueblo puede iniciar cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública, no sólo a petición de parte sino también de oficio, por lo que pueden dirigirse a él toda persona física o moral que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna.[215]

---

[213] (LODPE) *Art. 28.1. El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquellos.*

[214] (LODPE) *Art.17.2. El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que este pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso velará por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.*

[215] (LODPE) *Art. 9.1. El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración publica y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el articulo ciento tres, uno, de la Constitución, y el respeto debido a los derechos proclamados en su Titulo primero. 2. Las atribuciones del*

Las quejas que se le presenten deben ser por escrito, firmadas por el interesado, con sus datos personales y en un plazo máximo de un año a partir de que sucedió el hecho que considere violatorio de sus derechos.[216]

Una vez recibida la queja, el Defensor del Pueblo acusará recibo de las quejas que le formulen, la cual puede darle trámite o rechazarla, en cuyo caso lo hará mediante escrito fundado y motivado, no entrando al examen de las quejas sobre las que esté pendiente alguna resolución judicial o recurso jurisdiccional ni de las quejas anónimas y rechazando aquellas en las que advierta mala fé o carencia de fundamentos.[217]

Si la queja es admitida el Defensor del Pueblo procede a realizar una investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de la misma,

---

Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones pública.

[216] Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, (LODPE) *Art. 15.1. Toda queja se presentará firmada por el interesado, con indicación de su nombre, apellidos y domicilio, en escrito razonado, en papel común y en el plazo máximo de un año, contado a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma...*

[217] (LODPE) *Art.17.1. El Defensor del Pueblo registrará y acusará recibo de las quejas que se formulen, que tramitará o rechazará. En este último caso lo hará en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías mas oportunas para ejercitar su acción, caso de que a su entender hubiese alguna y sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que considere mas pertinentes. 2. El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que este pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso velará por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados. 3. El Defensor del Pueblo rechazará las quejas anónimas y podrá rechazar aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación irrogue perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. Sus decisiones no serán susceptibles de recurso.*

dando cuenta del contenido al organismo o dependencia de la administración pública correspondiente, con el fin de que su titular conteste por escrito en un plazo de quince días. En caso de que exista negativa o negligencia de las autoridades para contestar se considerará como "hostil y entorpecedora" por lo que el Defensor del Pueblo podrá hacerla pública de inmediato e incluirla en su informe anual o especial si el caso lo amerite.[218]

En cuanto a la obligación de colaboración de la administración pública con el Defensor del Pueblo es muy amplia, ya que todos los poderes públicos están obligados a auxiliarlo con carácter preferente y urgente en sus investigaciones e inspecciones, previéndolo así artículo 19.1:

> *Art. 19.*
> *1. Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones...*

Asimismo, en la fase de comprobación e investigación de una queja el Defensor del Pueblo, su Adjunto, o la persona en quien él

[218] (LODPE) *Art. 18.1. Admitida la queja, el Defensor del Pueblo promoverá la oportuna investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. En todo caso dará cuenta del contenido sustancial de la solicitud al Organismo o a la Dependencia administrativa procedente con el fin de que por su Jefe, en el plazo máximo de quince días, se remita informe escrito. Tal plazo será ampliable cuando concurran circunstancias que lo aconsejen a juicio del Defensor del Pueblo. 2. La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo como hostil y entorpecedora*

delegue, pueden presentarse en cualquier centro de la Administración publica, dependientes de la misma o que presten un servicio publico, para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria, por lo que no puede negárseles el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación,[219] aún aquéllos clasificados con carácter de secretos de acuerdo con la Ley. En este último supuesto la no remisión de dichos documentos debe ser acordada por el Consejo de Ministros y se acompañara una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio.[220]

Las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo y el personal dependiente del mismo, así como los trámites se verificarán dentro de la más absoluta reserva, sin perjuicio de las consideraciones

de sus funciones, haciéndola publica de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en su caso a las Cortes Generales.

[219] (LODPE) *Art. 18.2. En la fase de comprobación e investigación de una queja o en expediente iniciado de oficio, el Defensor del Pueblo, su Adjunto, o la persona en quien el delegue, podrán personarse en cualquier centro de la Administración publica, dependientes de la misma o afectos a un servicio publico, para comprobar cuantos datos fueren menester, hacer las entrevistas personales pertinente o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria. 3.. A estos efectos no podrá negársele el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo veintidós de esta Ley.*

[220] (LODPE) *Art. 22.1. El Defensor del Pueblo podrá solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesarios para el desarrollo de su función, incluidos aquellos clasificados con el carácter de secretos de acuerdo con la Ley. En este último supuesto la no remisión de dichos documentos deberá ser acordada por el Consejo de Ministros y se acompañara una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio.*

que el Defensor del Pueblo considere oportuno incluir en sus informes a las Cortes Generales, disponiendo medidas especiales de protección en relación con los documentos clasificados como secretos.[221]

En caso de que un documento declarado secreto y no remitido por la Administración pudiera afectar de forma decisiva a la buena marcha de la investigación, lo pondrá en conocimiento de la Comisión mixta Congreso-Senado a fin de que está decida lo conducente.

E) ALCANCE DE LAS RESOLUCIONES

Si bien al igual que su similar sueco y mexicano no tiene medios coactivos para hacer cumplir sus resoluciones, es un medio de control eficaz de la Administración Pública, ya que aunque no es competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la administración pública, como ya lo mencionamos en párrafos anteriores puede sugerir la modificación de los criterios utilizados para emitir dichos actos y resoluciones y sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración Pública la modificación de alguna norma que a su juicio provoque situaciones injustas o perjudiciales para los administrados.

---

[221] (LODPE) *Art. 22.2 Las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo y el personal dependiente del mismo, así como los tramites procedimentales, se verificarán dentro de la mas absoluta reserva, tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás Organismos públicos, sin perjuicios de las consideraciones que el Defensor del Pueblo considere oportuno incluir en sus informes a las Cortes*

Asimismo, como resultado de sus investigaciones puede formular a las autoridades y funcionarios de la administración pública, *advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias* para la adopción de nuevas medidas y en todos los casos las autoridades y funcionarios de la administración están obligados a responder por escrito en un término máximo de 30 días.[222]

En el caso de que haya formulado sus recomendaciones y en un plazo razonable no se produce una medida adecuada por la autoridad administrativa afectada o no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el defensor puede informar de ello al Ministro del Departamento afectado o a la máxima autoridad de la administración afectada y si tampoco obtuviera una respuesta adecuada incluirá el asunto en su informe anual o especial, mencionando los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal

Generales. Se dispondrán medidas especiales de protección en relación con los documentos clasificados como secretos.

[222] (Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, LODPE) *Art. 30. 1. El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las administraciones publicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes.*

[222] (LODPE) *Art. 30. 2. Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o este no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo podrá poner en conocimiento del Ministro, del Departamento afectado, o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre los*

actitud, entre los casos en que considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, esta no se ha conseguido.

Como podemos apreciar una característica fundamental que distingue al Ombudsman español de su similar mexicano en que el primero está legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad y de Habeas Corpus así como la Acción de Amparo, mientras que en nuestra legislación el Presidente de la CNDH sólo tiene las facultades previstas en el artículo 102 constitucional que son la defensa y protección de los derechos que ampara el orden jurídico mexicano, sin que esté legitimado para interponer ninguno de los recursos que sí tiene el Defensor del Pueblo.

casos en que considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, esta no se ha conseguido.

III. 3 MEXICO

III. 3. 1 LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. A) ANTECEDENTES Y CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ((ADICIÓN AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL EN 1991).

La protección de los Derechos Humanos en México ha recorrido un largo camino para llegar al punto en el que nos encontramos en este momento. En la actualidad existe a partir de 1999 un organismo autónomo e independiente no jurisdiccional que se ocupa de la protección y salvaguarda de los Derechos Humanos en México denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[223]

Como antecedentes para la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podemos señalar la Ley de Procuradurías de Pobres de San Luis Potosí de 1847 promovida por el Gobernador Ponciano Arriaga. Dicha Ley establecía que se debían designar los llamados Procuradores de los Pobres, quienes sin demora estaban obligados a averiguar respecto de los hechos que los "pobres" les hacían de su conocimiento. Estos Procuradores atendiendo al resultado de sus investigaciones debían exigir la pronta e inmediata reparación de los daños contra cualquier agravio o vejación cometido por funcionarios públicos del ámbito judicial, político o militar.[224]

---

[223] Reforma al artículo 102 constitucional apartado B publicada en el Periódico Oficial el 13 de septiembre de 1999.
[224] Aguilar Cuevas Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, op.cit. p. 135.

Es hasta el siglo XX en la década de los setenta[225] que se comienzan a crear órganos públicos protectores de los Derechos Humanos en varias entidades del país que podemos señalarlos como antecedentes del Ombudsman en México: *Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979); Procuraduría de vecinos del municipio de Colima (1983); Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985); Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986); Procuraduría Social de la Montaña, del Estado de Guerrero (1987); Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988) y la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Estado de Querétaro (1988).*[226]

La creación de estos órganos como podemos observar, fue de la periferia hacia el centro, es decir, del nivel estatal al federal, así lo sostiene la maestra Aguilar Cuevas[227] al decir: "*una figura con las características del Ombudsman sólo ha sido posible a nivel municipal, en el municipio de Colima, lugar donde se instituyó el Procurador de Vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de Colima el 21 de noviembre de 1983*".

---

[225] "En 1963 Antonio Carrillo Flores fue el primero en sugerir la creación de las Comisiones de los Derechos Humanos en nuestro país, ante la concurrencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, basado en la experiencia sueca del Ombudsman", Ver González Oropeza Manuel, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2003, p.337.

[226] Aguilar Cuevas, *op. cit.*, p. 136.

227 Ibidem, p.138.

En este orden de ideas el antecedente inmediato a la creación de la CNDH lo constituyó la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Esta se caracterizó por realizar esencialmente una función mediadora de buenos oficios ante las diversas autoridades federales y estatales, dando seguimiento a los compromisos contraídos por nuestro país a nivel internacional en cuanto a Derechos Humanos.

La maestra Aguilar Cuevas menciona de manera resumida las funciones que tenía esta Dirección: *Protección de los Derechos Humanos y su promoción; delineación de políticas de Derechos Humanos en México, así como la vinculación con la sociedad civil y con organismos públicos".*[228]

Sería hasta el 6 de junio de 1990 en que a nivel de Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación fue creada por decreto del Presidente Carlos Salinas de Gortari la Comisión Nacional de Derechos Humanos; al respecto el Dr. Jorge Carpizo opina que

> "La *creación de la CNDH se dio en un clima de escepticismo social. Su marco jurídico no era el más apropiado porque fue constituida como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Ese marco jurídico siempre se contempló como provisional y que sería afinado con las experiencias que la CNDH fuera obteniendo".*[229]

[228] Aguilar Cuevas, *op. cit.*, p 139.
[229] www.juridicas.unam.mx.publica.rev

El Dr. Jorge Carpizo opina también sobre la creación de la CNDH que: *"La causa principal de la creación de la CNDH fue el aumento alarmante de las violaciones de los Derechos Humanos cometidas principalmente por los ministerios públicos y policías federales que tenían a su cargo la lucha contra el narcotráfico. Acontecieron casos que alarmaron e indignaron a la sociedad mexicana y que le dieron la vuelta al mundo. El asesinato de la licenciada Norma Corona, distinguida luchadora de los Derechos Humanos de Sinaloa, decidió al gobierno mexicano a tomar medidas de fondo con la finalidad de parar dichas violaciones".*[230]

La creación de la CNDH como Organismo Desconcentrado respondió en parte a la nueva correlación de fuerzas políticas generadas a partir de las elecciones del 6 de julio de 1988, y la controversia sobre sus resultados, ya que como lo sostiene el Ministro José de Jesús Gudiño y Pelayo:

"Las elecciones de 1988 fueron tan cuestionadas al grado de que aún hoy se discute en algunos círculos respecto a cuál candidato de aquella elección ganó real y efectivamente las elecciones".[231]

Por otra parte, es incuestionable que a partir de 1988 en todo el país se crearon las llamadas ONG"s cuyo objetivo y fin primordial se dirigió a la protección de los Derechos Humanos. De esta manera la violación de los Derechos Humanos por las autoridades y las denuncias de los organismos no gubernamentales de Derechos Humanos ante

[230] www.juridicas.unam.mx.publica.rev

instancias nacionales e internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como la urgencia del Presidente Carlos Salinas de Gortari por legitimar con acciones espectaculares su gobierno entre otras causas, dieron como resultado la ampliación de las facultades de la CNDH a través de la primera reforma que adicionó el artículo 102 constitucional en materia de Derechos Humanos, enviada por el Presidente al Congreso de la Unión en 1991. Al respecto el jurista Gudiño y Pelayo afirma que:

> *..."La razón para la creación de la CNDH fue reconstruir, magnificada, la maltrecha y desprestigiada imagen internacional del gobierno mexicano y de quien entonces lo encabezaba (Carlos Salinas). Se percibió esto como un problema de mercadotecnia política".*[232]

El entonces presidente Carlos Salinas de Gortari con fecha 18 de noviembre de 1991 presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa para adicionar un párrafo al artículo 102 constitucional con el objeto de darle un rango constitucional al Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, convirtiéndola en un organismo descentralizado, buscando con ello desvincularla del Ejecutivo Federal, es decir, lograr su imparcialidad.

Así, entre los motivos de dicha iniciativa se destaca lo siguiente:

---

[231]Gudiño Pelayo, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo. Las Comisiones Gubernamentales de Derechos Humanos y la Deslegitimación de lo Estatal*, México, Noriega Editores, 1999, pp. 78-79.

"el propósito es reforzar el Estado de Derecho y que los actos de gobierno se ajusten a la Constitución y las Leyes que de ella emanan; combatir la impunidad, el abuso, la arbitrariedad, la prepotencia y los excesos para perfeccionar así la convivencia social mediante el establecimiento de instituciones de protección a los Derechos Humanos con rango constitucional".[233]

En el dictamen a la iniciativa realizada por las Comisiones Unidas de gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, se reconoce que la iniciativa responde a *"las demandas de una nueva generación de mexicanos de poner al alcance de la sociedad un órgano que colabore eficazmente en la protección de los derechos del hombre frente al ejercicio de la autoridad".*[234]

Fue el 28 de enero de 1992 cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Decreto por el que se adiciona el artículo 102 constitucional para quedar como sigue:

ART. 102...
B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, y no obligatorias

[232] *Ibidem*, p. 79.
[233] *Crónica de la Reforma al Art. 102 constitucional en materia de Derechos Humanos*, México, Cámara de Diputados, diciembre 11, 1991, p. 9
[234] *Ibidem*, p. 12.

para las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.[235]

En virtud de esta reforma se creó un sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos, bajo la modalidad del Ombudsman, es decir, un órgano público al que pueden acudir los ciudadanos para presentar quejas por actos de la administración pública y que emite recomendaciones no vinculatorias, el cual complementó y enriqueció las garantías que otorga nuestra Constitución, ya que no se opone o riñe con el juicio de amparo, pues su naturaleza es ser un órgano no jurisdiccional de defensa del gobernado que emite recomendaciones.

Además de la Comisión Nacional con rango constitucional se dispuso la creación en cada Estado de similares comisiones protectoras de los Derechos Humanos. Así, el Dr. Jorge Carpizo, citado por Jorge Madrazo, sostiene que:

"E*l sistema no jurisdiccional de los Derechos Humanos se integra por 33 instituciones: 31 de los Estados, 1 del Distrito Federal y la CNDH, y que es*

[235] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Sista, 1997, p. 81.

uno de los más grandes sistemas de Ombudsman que existen en el mundo".[236]

En consonancia con esta reforma el 29 de junio de 1992 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que en su artículo segundo estableció el carácter del nuevo organismo:

> *Art.2.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un* ***organismo descentralizado,*** *con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.*

De esta manera la reforma al artículo 102 constitucional fue trascendental porque creó el sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos en el país, a través de la constitución de organismos protectores de los Derechos Humanos estableciendo que estarían en posibilidad de formular recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias.

B) ADICION AL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL
RECONOCIMIENTO DE LA CNDH COMO ORGANISMO AUTÓNOMO

En 1991, a siete años de la adición al artículo 102 constitucional, en junio de 1999 diversos partidos políticos (PRD, PAN, PT) presentaron sendas iniciativas de reforma al artículo 102 apartado B en materia de

[236] Madrazo, Jorge, *op. cit.*, pp. 53-54.

Derechos Humanos, resultando de ellas la reforma a dicho artículo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, convirtiendo a la CNDH en un órgano constitucional autónomo como el Instituto Federal Electoral, y el Banco de México.

La conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, desde 1997, había propiciado un intenso debate por la modificación de la institución del Ombudsman, que culminó cuando las fuerzas políticas representadas en el Congreso, después de cinco meses de consulta a nivel nacional y de debate en la Cámara, lograron el consenso para impulsar reformas sustanciales para el trabajo del Ombudsman, aprobando la autonomía de la CNDH.

Si bien en los proyectos de iniciativa que se presentaron, se propuso además de la autonomía, ampliar las facultades de la CNDH, a fin de que pudiera emitir recomendaciones en los ámbitos laboral, electoral y jurisdiccional no hubo acuerdo en este sentido ya que por ser un órgano de creación nueva en el orden jurídico mexicano no se conocía bien la naturaleza de la institución. Sin embargo, sí hubo avances primordiales, como el que el nombramiento de su titular y del Consejo, sea por el Legislativo a través del Senado, por voto de las dos terceras partes de sus integrantes, con lo que se fortaleció su autonomía como órgano de control de la administración pública.

En consecuencia, a partir de la reforma al artículo 102 constitucional, apartado B, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se convirtió en el órgano constitucional autónomo encargado de la protección y defensa no jurisdiccional de los Derechos Humanos, con autonomía política y presupuestaria para el cumplimiento de sus atribuciones. Así lo prevé el artículo 102 vigente:

ART. 102

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo

será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la Ley.

La reforma al artículo 102 constitucional cambió el estatus jurídico de la Comisión ya que de ser un organismo descentralizado se convirtió en un órgano constitucional autónomo, como el Instituto Federal Electoral o el Banco de México. Anteriormente esta autonomía implícitamente se le atribuía a la CNDH en el sentido de emitir "recomendaciones públicas autónomas" y a partir de la reforma la autonomía se le atribuyó directamente a la CNDH, cuestión que estudiaremos en un punto específico más adelante.

De manera resumida las características esenciales de la CNDH a partir de la reforma de 1999 son:

a) La CNDH se convierte en un órgano que goza de autonomía política y financiera: política porque el nombramiento de su titular depende del legislativo a través del Senado; financiera porque presentará su

respectivo presupuesto de egresos directamente al Congreso y no al Ejecutivo. En suma, no depende más del Ejecutivo sino del Legislativo.

b) El nombramiento del titular e integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH pasa a ser responsabilidad del Legislativo a través del Senado, con el voto de las dos terceras partes con lo que se refuerza la independencia y autonomía de la Comisión.
c) Se mantiene y refuerza el sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos a través de la Comisión Nacional y de sus homologas en los Estados y el Distrito Federal, si bien no se especifica claramente que éstas también serán autónomas, lo cual sería conveniente precisar.
d) El presidente de la CNDH y el Consejo sólo pueden ser removidos de su encargo en los términos del Título Cuarto Constitucional, es decir, mediante juicio político.
e) La CNDH sigue conociendo en primera y única instancia de presuntas violaciones a los derechos fundamentales cometidos por autoridades o servidores públicos de la federación, con excepción del Poder Judicial.
f) Se mantiene la actuación de la CNDH en segunda instancia como órgano de revisión en caso de inconformidades por recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos o comisiones estatales.
g) Las recomendaciones que emita la CNDH y sus similares en los Estados siguen siendo no vinculatorias;
h) Se mantienen las tres limitaciones a la CNDH: no puede actuar en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.
i) El presidente de la CNDH deberá rendir un informe anual no sólo al poder ejecutivo sino a los Tres Poderes y comparecerá ante las Cámaras del H. Congreso de la Unión.

C) LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada en el Periódico oficial el 29 de junio de 1992 fue reformada en noviembre de 2001 para adecuarla a la reforma constitucional de 1999. Actualmente la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos vigente define a la CNDH en su artículo segundo como sigue:

> *ART. 2o. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano.*

a) INTEGRACION DE LA CNDH

Conforme a lo establecido en el artículo 102 constitucional y la Ley de la CNDH en el artículo 5 los órganos de la Comisión Nacional son: el Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, los Visitadores adjuntos y el Consejo Consultivo.[237]

b) NOMBRAMIENTO DEL TITULAR

La reforma constitucional de 1999 introdujo un cambio sustancial en la forma de elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, anteriormente era nombrado por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores; a partir de la reforma

[237] Ley de la CNDH: (LCNDH) *ART. 5o. La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario*

es nombrado por el Senado de la República mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República con el procedimiento que prevé el artículo 10 de la Ley vigente:

> *ART. 10. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los Derechos Humanos.*
>
> *Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.*

Anteriormente, al ser nombrado el presidente de la CNDH por el Ejecutivo Federal existía el riesgo de que la CNDH se subordinara al Ejecutivo, perdiéndose la esencia de la CNDH: la protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano y la emisión de Recomendaciones sin ninguna presión por lo que consideramos que fue un avance sustancial que su nombramiento recaiga ahora en el Senado.

para la realización de sus funciones. La Comisión Nacional, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo.

De acuerdo a la reforma constitucional de 1999 y la reforma a la Ley de la CNDH realizadas en noviembre de 2001 el Presidente de la CNDH dura en su encargo 5 años (anteriormente duraba 4 años), pudiendo ser reelecto por una sola vez y para garantizar su independencia en el ejercicio de sus funciones sólo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de la Constitución, es decir, mediante la declaración de procedencia del juicio político que para ello declare la Cámara de Diputados.

En cuanto a los requisitos que debe cumplir el Presidente de la Comisión Nacional los prevé el artículo 9 de la Ley en comento:

> *Art. 9o. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:*
> *I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*
> *II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;*
> *III. Contar con experiencia en materia de Derechos Humanos, o actividades afines reconocidas por las Leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;*
> *IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;*
> *V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;*
> *VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y*
> *VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho.*

c) FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE DE LA CNDH

El Titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el Presidente de la misma y preside el Consejo de la Comisión. Entre sus principales facultades se encuentran formular los lineamientos generales de la Institución, aprobar y emitir recomendaciones; celebrar acuerdos y convenios con autoridades e instituciones de o para la defensa de los Derechos Humanos, hacer propuestas para la mejor observancia de los Derechos Humanos en nuestro país, rendir un informe anual a los tres Poderes de la Unión sobre su gestión y comparecer ante el Congreso. El artículo 6º de la Ley de la CNDH prevé sus facultades y obligaciones.[238]

d) EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CNDH

A partir de la reforma constitucional el antes llamado Consejo se le denomina *Consejo Consultivo*; siendo facultad del Senado de la República su elección con votación calificada de cuando menos las dos

[238] *El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; II.- Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad; III.- Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión; IV. Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno; V. Presentar anualmente, en el mes de febrero a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos del artículo 52 de esta Ley; VI.- Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines; VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores; VIII.- Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país; IX.- Elaborar al anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; y X.- Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.*

terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la misma votación de los miembros de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Ley de la CNDH no define a este órgano pero se trata según algunos autores de un *rasgo atípico de los Ombudsman*[239]. Incluso el Dr. Acuña Llamas considera que desde la creación del Consejo en 1990 cuando formaba parte de la estructura de la Secretaría de Gobernación es

> *"...un rasgo que quiebra con el campo de comprensión del Ombusman contemporáneo, (....) responde a la tendencia de esos años de incluir a la sociedad civil, con el fin de que funcionara como una especie de ala crítica interna y un escudo de protección a la integridad de la institución, un papel testimonial a favor de la credibilidad del rumbo imparcial de la institución".*[240]

En este sentido, el maestro Jorge Carpizo, primer Presidente de la CNDH explica respecto a este órgano que:

> *"En 1990, cuando se fundó la CNDH, existía una atmósfera de escepticismo a que realmente pudiera cumplir con las funciones y finalidades para las cuales estaba siendo creada. Por tal razón se pensó que junto al Ombudsman se configurara un Consejo integrado por diez personalidades con prestigio y confianza sociales sin actividad partidista reciente. Se era consciente de que en el mundo no existía ninguna figura semejante dentro de la estructura de un Ombudsman, que dicho consejo sería una novedad mundial y nada ortodoxa en la teoría y la práctica de*

[239] Acuña Llamas, Francisco, *La CNDH una institución a medio camino*, México, Mandala Editores, 1999, p. 92.
[240] Acuña Llamas *op. cit.*, p. 43

esa institución. Sin embargo, el consejo jugó un papel sobresaliente en la CNDH".[241]

De esta manera el Consejo Consultivo es un cuerpo asesor, consejero y supervisor de la Comisión, con carácter honorario, plural y apartidista que funciona de manera colegiada, integrado por 10 personas de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos y cuando menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.[242]

Su elección se realiza por el mismo procedimiento que el Presidente de la Comisión quien es el Presidente de dicho Consejo. Anualmente son sustituidos en el mes de octubre los dos consejeros con mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.[243]

---

[241] Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los Derechos Humanos", México, *Revista de Derecho Constitucional*, Num. 3, julio a diciembre, 2000.

[242] Ley de la CNDH: *ART. 17. El Consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público. El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quien proponga el orden cronológico que deba seguirse.*

[243] (LCNDH) *ART. 18. Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada. La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros.*

En cuanto a las facultades del Consejo de acuerdo a lo previsto en el artículo 19[244] de la Ley en comento son: definir los lineamientos generales de actuación de la CNDH; aprobar el reglamento interno y dictar las normas internas de la Institución; colaborar con su presidente; opinar sobre el proyecto de informe anual; solicitar información adicional sobre asuntos en trámite o resueltos y conocer el informe sobre el ejercicio presupuestal así como sesionar en reuniones ordinarias una vez por mes o en extraordinarias cuando así lo amerite algún asunto.

e) SECRETARÍA EJECUTIVA

Otro de los órganos que componen la CNDH es la Secretaría Ejecutiva, la cual es un órgano operativo de colaboración con el Consejo y el Presidente de la Comisión Nacional; su nombramiento está a cargo del Presidente de la Comisión y se requiere necesariamente ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y tener más de 30 años cumplidos.[245]

---

[244] (LCNDH) *ART.19.-El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades: I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional; II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional; III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional; IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión; V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.*

[245] (LCNDH) *Art. 21 El Titular de la Secretaría Ejecutiva deberá reunir para su designación, los siguientes requisitos: I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; II.- Gozar de buena reputación; y III.- Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento.*

f) LOS VISITADORES GENERALES

Son un órgano fundamental de recepción e investigación de las quejas o inconformidades que se presenten a la CNDH; los requisitos que se exigen para su nombramiento son los mismos que el presidente y secretario ejecutivo, y dado el carácter eminentemente técnico-jurídico de esta función, se agrega que deberá tener título de Licenciado en Derecho y por lo menos tres años de ejercicio profesional; este requisito es explicable en virtud de que dentro de sus funciones están las de recibir o rechazar quejas o inconformidades, el de iniciar y concluir las investigaciones correspondientes, formular proyectos de resolución y en los casos que la naturaleza del asunto lo permita, propiciar la amigable composición.[246]

Los visitadores generales y adjuntos al igual que el presidente de la CNDH gozan de fe pública en sus actuaciones, lo que les permite recabar las declaraciones de los quejosos o testigos involucrados en los hechos de la queja; son el contacto directo de los particulares, quejosos o agraviados, frente a la comisión.

Las facultades que tiene el Visitador General en el procedimiento de una queja o en su investigación son de suma importancia ya que puede solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes que se tomen

[246] Artículos 23 y 24 de la Ley de la CNDH.

las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.[247]

D) ATRIBUCIONES.

Las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que debe llevar a cabo a través de los órganos analizados en el apartado anterior, las establece el artículo 6o. de la Ley de la CNDH, las cuales con la reforma constitucional de 1999 al artículo102 se fortalecen al convertir a la Comisión en un órgano constitucional autónomo, éstas son:

> *ART. 6o. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:*
> *I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;*
> *II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:*
> *a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;*
> *b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;*

[247] El Visitador General puede solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta Ley;

VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que, a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

X. Expedir su Reglamento Interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;

XV. Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales.

Hacemos notar respecto a la fracción III del artículo citado en el párrafo anterior referente a la atribución de la CNDH para "*formular recomendaciones públicas*" que en la Ley de la Comisión antes de su reforma se incluía el término "*formular recomendaciones públicas autónomas*" así como en el artículo 46[248] de la Ley en comento, siendo eliminado en la reforma constitucional el término "autónomas" ya que la autonomía se le atribuye ahora además de las Recomendaciones a la Comisión Nacional.

E) COMPETENCIA

El artículo 3º de la Ley de la CNDH prevé que la Comisión es competente para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos en todo el territorio nacional en los siguientes casos:

> *Art. 3º. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.*
>
> *Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.*
>
> *Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los*

[248] *Art. 46.-"La Recomendación será pública y autónoma"....* Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada el 29 de junio de 1992.

organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta Ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas

De esta manera la CNDH es competente para conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos; cuando se trate de inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los Estados, así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas, es decir, actúa como segunda instancia en esta materia.

En cuanto a actos u omisiones de los tribunales agrarios, tanto del colegiado como de los unitarios, la CNDH sólo tiene competencia para intervenir respecto de asuntos administrativos y por ningún motivo en los de carácter jurisdiccional tal y como lo establece el segundo párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo que dispone el artículo 60 de la Ley de la CNDH:

> *Art. 60.- La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.*

Asimismo, cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucradas tanto autoridades o servidores públicos de la federación como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

La Comisión es competente para conocer de quejas o denuncias presentadas dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiere iniciado el acto que se estime violatorio, ya que de lo contrario prescribe el derecho, a excepción de que se trate de violaciones de lesa humanidad tal y como lo prevé el artículo 26 de la Ley en comento:

> *Art. 26. La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los*

Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

Es competente también para conocer del recurso de queja[249] que sólo puede ser promovido por los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen sustanciado ante los mismos.

Es decir, conoce en segunda instancia del *recurso de queja que es un procedimiento posterior a la presentación de la queja o denuncia*, en la que los quejosos se inconforman por la omisión o inacción de las órganos locales de Derechos Humanos o del Distrito Federal, en los procedimientos que se hayan llevado ante dichas comisiones, siempre y cuando no exista recomendación alguna sobre el asunto que se trate y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja ante el organismo local.

El recurso de queja se ejercita durante el procedimiento ante las comisiones locales y se presenta ante la CNDH que tiene una doble

[249] LEY CNDH *Art. 56. El recurso de queja, sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local. En caso de que el organismo local acredite estar dando*

competencia: en función del sujeto que cometió la violación actúa como única instancia si la violación es imputada a autoridades o servidores públicos federales, excepto del Poder Judicial Federal y como segunda instancia cuando le es presentado el recurso de queja por omisión o inacción de las Comisiones Locales.

Asimismo, el artículo 8 de la Ley de la CNDH especifica que sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.[250]

La Comisión no puede conocer de cuestiones jurisdiccionales ya que el carácter de la institución es el de un organismo que sigue las características del Ombudsman clásico, es decir, un órgano no jurisdiccional que emite recomendaciones no vinculatorias y que de ninguna manera tiene competencia para conocer de cuestiones que puedan invadir la esfera jurisdiccional ya que no es un Tribunal.

---

seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

[250] LEY CNDH *Art. 8: En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La*

Por último es importante mencionar que la CNDH no tiene competencia para conocer de asuntos en materia laboral, jurisdiccional y electoral de acuerdo a lo previsto en el artículo 102 B párrafo tercero: *"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales"*.

El Dr. Jorge Carpizo explica de manera muy clara los motivos de esta disposición:

> *"En materia laboral, porque no interviene la autoridad sino el patrón, además de que los conflictos laborales se resuelven mediante un laudo o resolución jurisdiccional; en materia electoral porque existen tribunales que resuelven jurisdiccionalmente los asuntos y no puede sustituir a los órganos de calificación electoral así como para preservar el carácter apolítico y apartidista de la institución y por último en materia jurisdiccional, porque la CNDH devendría en un superpoder, por encima del Legislativo y Judicial".*[251]

El artículo 7[252] de la Ley de la CNDH prevé en sus tres primeras fracciones lo previsto en el tercer párrafo comentado arriba y agrega además la fracción IV:

> *Art. 7o. La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:*
>
> *I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;*

Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

[251] Carpizo, Jorge, *Qué es la CNDH,* México, CNDH, 1991, pp.23-25

[252] (LCNDH) *Art. 7. La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a: I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; II. Resoluciones de carácter jurisdiccional; III.- Conflictos de carácter laboral; y IV.- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.*

II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;

III. Conflictos de carácter laboral; y

IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

De acuerdo a la fracción IV del artículo 7 de la Ley de la Comisión no puede conocer de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, esto es así porque el órgano que conoce de estos asuntos es la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resuelve las controversias constitucionales y la interpretación de las Leyes por disposición expresa de la Constitución.[253] Asimismo por ningún motivo puede conocer de cuestiones jurisdiccionales de fondo y de conflictos entre particulares.

---

[253] Ley de Amparo: *Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes :I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b).- La Federación y un municipio; c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d).- Un Estado y otro; e).- Un Estado y el Distrito Federal; f).- El Distrito Federal y un municipio; g).- Dos municipios de diversos Estados; h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*
Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. (REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O. 22 DE AGOSTO DE 1996): II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de

Una vez que se expide la recomendación, la competencia de la CNDH consiste en dar el debido seguimiento y verificar que se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una comisión administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.

Cabe señalar que las quejas, denuncias, acuerdos y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan ejercitar los afectados conforme a la Ley, por lo tanto no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

Por último mencionaremos un caso muy particular: aunque constitucionalmente se establece la prohibición para que la CNDH conozca de asuntos electorales y por ende sus similares en los Estados, es de mencionarse que de manera *sui generis* el Ombudsman del Estado de Guerrero sí puede conocer de asuntos electorales en abierta contradicción con lo que establece el artículo 102 constitucional. Así lo prevé en el último párrafo del artículo 8:

> *Art. 8. I a IV*
> *La Comisión estará facultada para conocer afectaciones a las garantías individuales en ocasión o con motivo directo de procesos electorales.*

los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

F) LA *FACULTAD DE ATRACCIÓN.*

Atendiendo al aspecto etimológico del término la Enciclopedia Jurídica Mexicana define desde el punto de vista jurídico la facultad de atracción en el juicio contencioso administrativo como *"la aptitud o poder legal para que un órgano jurisdiccional atraiga hacia sí la resolución de un juicio".*[254]

La Comisión Nacional no es un órgano jurisdiccional, sin embargo, tiene facultades legales que le otorgan su propio ordenamiento para ejercer su facultad de atracción y conocer de una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos que considere importante. Otros órganos de la Administración Pública como la Procuraduría General de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercen también esta facultad con base en sus atribuciones.

El fundamento de la facultad de atracción de la CNDH se encuentra en el último párrafo del artículo 102 constitucional:

> *Art. 102.B...*
> *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.*

---

[254] *Enciclopedia Jurídica Mexicana,* México, t. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas-PORRUA, 2002, p. 8.

En consonancia con este último párrafo el artículo 60 de la Ley de la CNDH prevé esta facultad por la cual la Comisión puede atraer un asunto en dos supuestos: primero si considera que éste es importante y segundo que el organismo estatal tarde mucho en expedir la recomendación correspondiente tal y como lo establece el artículo 60 de la Ley en comento:

> *Art. 60. La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el Organismo Estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este Organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.*

Esta facultad permite que la Comisión conozca de algún asunto grave de violación a los Derechos Humanos que no haya sido atendido oportunamente por las Comisiones Locales o porque la gravedad del asunto así lo amerite, pero tenemos que señalar que de cierta manera es discrecional ya que la redacción del artículo se presta a que conozca de "*n*" asuntos, muy disímbolos, es decir, que el criterio que tome para considerar si son o no "importantes" es una facultad discrecional de la Comisión, con lo que puede o no decidir intervenir en x asunto.

De manera positiva esta facultad ha permitido que con base en ella la Comisión ejerza la facultad de atracción en casos graves que trascienden el interés nacional como fue el Caso de Santiago Xochiltepec,

[254] *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, t. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas-PORRUA, 2002, p. 8.

Oaxaca, de junio de 1992, en el que fueron asesinadas 26 personas pertenecientes a esta comunidad, caso en el que afirmó para justificar su intervención que:

> *...la gravedad del asunto y el hecho de que trasciende al interés de la entidad federativa e incide en la opinión pública nacional, justifica la determinación, de que sea la Comisión Nacional la que conozca integralmente dicho asunto, conforme la Ley lo previene.*
> *Con la finalidad de que se cumpla uno de los objetivos de la facultad de atracción –que es lograr que haya unidad en la investigación-- a partir de esta fecha, la única Institución Pública Protectora de los Derechos Humanos que investiga las presuntas violaciones de Derechos Humanos en el caso señalado, es este Organismo Nacional Autónomo. La CNDH tiene la facultad de determinar el nivel de coadyuvancia que, en su caso, requiera de la Comisión Estatal referida, quedando ésta como instancia de apoyo, en la medida que la investigación lo requiera.*[255]

Otro caso sumamente grave y en el que decidió ejercer esta facultad es el de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, en lo que se ha llamado "feminicidio", caso que desde luego ha trascendido el interés de la entidad federativa, incidiendo en la opinión pública nacional e internacional, por lo que después de peticiones de familiares de las víctimas y de diversas organizaciones no gubernamentales a las autoridades federales y a la CNDH, la Comisión Nacional decidió atraer el caso.

[255] Consúltese el documento completo en *www.cndh.org.mx*

El Ombudsman nacional explicó al respecto que debido a que "*la mayoría de los 323 asesinatos no han sido esclarecidos plenamente la CNDH determinó el 11 de febrero pasado radicar de oficio el expediente queja 55/2003 y ejercer su facultad de atracción.*[256]

Estos dos casos muy recientes además de los casos de Aguas Blancas, Guerrero, o la recomendación 25/98, emitida al H. Congreso del Estado de Morelos, por las graves violaciones a los Derechos Humanos por parte de los órganos encargados de la seguridad pública ejemplifican que la Comisión Nacional ejerce esta facultad en ejercicio de sus atribuciones y sólo en casos sumamente graves y complejos que trascienden el interés nacional.

[256] Comunicado de la CNDH, *www.cndh.org.mx*

CAPITULO IV
LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

IV.1. Características de las recomendaciones de la CNDH. IV. 2. ¿Pueden ser consideradas "acto de autoridad"?. IV. 3. La autonomía de la CNDH para emitir sus recomendaciones. IV. 4. No vinculantes. IV. 5. Efectos de las recomendaciones: ¿Deben acatarse las recomendaciones?

IV. 1 CARACTERÍSTICAS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Según el Diccionario de la Real Academia Española, "recomendación" se refiere únicamente a: *"la acción de recomendar, especialmente con elogios, una persona a otra para que ésta la favorezca; valerse de la recomendación de uno; carta de recomendación. Escrito donde constan estos elogios. Asimismo la acción de recomendar también refiere encargar, pedir, encomendar*".[257]

De esta definición, podríamos tomar la última frase para nuestra investigación, ya que en las recomendaciones que emite la CNDH solicita, encomienda o encarga la realización de acciones que corrijan, subsanen, restituyan y protejan al quejoso o agraviado por violaciones a sus Derechos Humanos cometidos por las autoridades. Las recomendaciones que emite la CNDH son también el resultado concreto de la actividad que ésta desarrolla, desde luego como control externo de los distintos órganos de gobierno.

Las recomendaciones son las resoluciones elaborados por la Comisión que emite la misma a través de su presidente, conteniendo los puntos resolutivos de su conocimiento relativos a la queja presentada por presuntas violaciones a Derechos Humanos. El artículo 133 del Reglamento Interno de la CNDH establece los elementos que deben contener las recomendaciones:

> *ART. 133. Los textos de las Recomendaciones contendrán los siguientes elementos:*
> *I. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos;*
> *II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos;*
> *III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;*
> *IV. Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada;*
> *V. Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.*

En lo que se refiere a las características de las recomendaciones están señaladas en el segundo párrafo del artículo 102 constitucional apartado B:

> *Art. 102*

[257] *Diccionario Enciclopédico ilustrado*, México, 3a. edición, t. III, Larousse, 1993, p. 732

B.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

De acuerdo a lo anterior, las recomendaciones tienen la característica de que son públicas y no vinculatorias; anteriormente el artículo. 102 constitucional, apartado B, señalaba además que eran autónomas, y a partir de las reformas del 2 de junio de 1999, se eliminó esta palabra, trasladándose la autonomía a la propia Comisión Nacional. En síntesis, las características de las recomendaciones son:

1.- P*úblicas,* porque la Comisión las da a conocer a través de un informe anual o en su caso un informe especial, que presenta en su comparecencia ante el Congreso de la Unión, guardando la reserva y confidencialidad sobre las personas afectadas y funcionarios involucrados;

2.- A*utónomas* porque en su elaboración la Comisión no está sujeta a instrucción alguna y realiza su labor de manera independiente allegándose las pruebas que considere pertinentes y ahora de manera completamente independiente al ser un órgano autónomo;

3.- No vinculatorias porque la Comisión no es un Tribunal que emita resoluciones jurisdiccionales, sino un órgano que emite

recomendaciones las cuales por el carácter de la institución no es posible obligar a cumplir.

IV. 2. ¿PUEDEN SER CONSIDERADAS "ACTO DE AUTORIDAD"?

Para analizar si las recomendaciones pueden ser consideradas actos de autoridad tenemos que definir primero que son los actos de autoridad. La Enciclopedia Jurídica Mexicana los define como:

> *I.- Son los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública, y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.*
> *II.- Los actos de autoridad no son únicamente los que emiten las autoridades establecidas de conformidad con las leyes, sino que también deben considerarse como tales los que emanen de autoridades de hecho, que se encuentren en posibilidad material de obrar como individuos que expidan actos públicos. De esta manera se podrá establecer con toda claridad que existen actos emanados de autoridades de facto, por más que tengan atribuciones que legalmente no les correspondan.*
> *III.- Para efectos de la procedencia del juicio de amparo en México, debemos citar la fracción I del artículo 103 constitucional que establece: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales".*[258]

Ahora bien, la SCJ ha sostenido al respecto que:

[258] *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit,.* p.119.

"El término autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho y que por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen (apéndice al SJF 1917-1975, octava parte, tesis 53 p. 98)

La CNDH es el organismo protector de los Derechos Humanos por mandato constitucional, es la autoridad en materia de Derechos Humanos en nuestro país. No obstante, no es "autoridad" en el sentido clásico y tradicional del término, ya que los actos de autoridad imponen obligaciones, modifican los existentes o limitan los derechos de particulares, mientras que los actos de la CNDH no imponen obligaciones ya que las recomendaciones que emite no son vinculatorias y por tanto no puede obligar a cumplirlas pues no dispone de fuerza pública o medios coercitivos para ejecutar sus resoluciones.

Por otra parte de acuerdo a lo establecido en el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, y si bien la CNDH funda y motiva sus recomendaciones éstas no son actos de autoridad ya que el órgano que las emite es un órgano constitucional

autónomo no jurisdiccional y por tanto sin atribuciones legales para obligar a cumplir sus recomendaciones.

La Suprema Corte ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial que explica claramente que la CNDH no es autoridad y por tanto los actos que emita, es decir, las recomendaciones que emite no son acto de autoridad:

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO EN CONTRA DE LA DECLARATORIA DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR NO SER UN ACTO DE AUTORIDAD. *La resolución final que dicta la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de quejas y denuncias que se formulan en contra de presuntas violaciones a los Derechos Humanos, no tiene la naturaleza de "acto de autoridad", ya que aunque se emita en el sentido de hacer recomendaciones, de lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que no obliga a la autoridad administrativa contra la cual se dirige y, por ende, ésta puede cumplirla o dejar de hacerlo; luego, por sí misma no crea, modifica o extingue una situación jurídica concreta que beneficie o perjudique al particular. Asimismo, por sus efectos y consecuencias, la resolución emitida por la comisión, en la que declara su incompetencia para conocer de una denuncia o queja, es equiparable a sus determinaciones finales, en razón de que, tácitamente, está concluyendo que no hará ninguna recomendación con base en los motivos y fundamentos jurídicos señalados en la propia declaración de incompetencia, que se dicte aún antes de llevar a cabo la investigación, por lo que tampoco puede considerarse esta otra resolución como un acto de autoridad. Por consiguiente, sobre el particular se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en*

relación con el artículo 1o., fracción I, de la misma, conforme a los cuales el amparo solamente procede en contra de actos de autoridad.[259]

Sin embargo, considero que la Comisión como órgano constitucional autónomo si es autoridad en materia de protección de los Derechos Humanos que ampara nuestra Constitución, y que si bien no es autoridad en el sentido clásico ya que no dispone de fuerza pública, sí es autoridad en materia de Derechos Humanos y cuenta con dos instrumentos importantísimos para hacer cumplir sus recomendaciones: su autoridad moral y la publicidad de sus recomendaciones a través de los medios de comunicación.

Es de hacer notar que si bien las recomendaciones no son actos de autoridad existe una contradicción ya que por un lado como su nombre lo indica son recomendaciones, son medidas que se sugieren para que la autoridad responsable repare un daño de manera voluntaria, lo cual es consecuencia del objeto de la institución: emitir recomendaciones, las que como su nombre lo indica no pueden ser obligatorias, pero una vez que es aceptada la recomendación por la autoridad ésta se encuentra obligada a cumplirla, es decir, se convierte en vinculatoria por la aceptación del

[259] Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, México, Novena época, Instancia Pleno, Tomo VIII, p. 223, diciembre de 1998.

funcionario o autoridad que con este hecho reconoce que son ciertos los hechos denunciados y en caso de que después de haberla aceptada no la cumpla se le pueden fincar responsabilidades.

En este sentido se ha expresado el Dr. José Luis Soberanes, actual presidente de la Comisión Nacional: ..."*Si una autoridad acepta una recomendación, inicia un procedimiento y no lo concluye, es sujeto de responsabilidad. Por ejemplo. Yo envié una recomendación al Secretario de Comercio y Fomento Industrial el año pasado. El me la aceptó y después no la cumplió. Pues yo finqué responsabilidades ante Secodam y espero que la Secodam imponga una sanción*".[260]

En consecuencia las recomendaciones no son actos de autoridad porque la Comisión no es autoridad, pero en el momento en que la autoridad acepta la recomendación de la CNDH reconoce que sí hubo violación a los Derechos Humanos de una persona, en ese momento la recomendación se convierte en acto de autoridad ya que la Comisión puede exigir que se cumpla pues el funcionario la aceptó y con ese hecho reconoció que son ciertos los hechos que se mencionan en la recomendación.

Por último, existe sólo un caso en el país (Guerrero) en el que una Comisión de Derechos Humanos puede actuar como "órgano de autoridad": siendo un Ombudsman *sui generis* ya que puede imponer sanciones a los servidores públicos que hayan violado los Derechos Humanos, las cuales pueden ser impugnadas ante el Tribunal Contencioso Administrativo por la autoridad o funcionario inconforme con dichas sanciones. Por su importancia cito a continuación el artículo 16 de la Ley que lo regula:

> *Art. 16.- El Presidente de la Comisión podrá* ***imponer las siguientes sanciones*** *a los servidores públicos que dolosamente o por grave negligencia no proporcionen la información que le solicite sobre las quejas que en materia de Derechos Humanos presenten los ciudadanos.*
>
> *I.* ***Amonestación:*** *reconvención, pública o privada, al infractor, y*
>
> *II.* ***Multa:*** *pago de una cantidad de dinero hasta por el equivalente a 30 veces el salario mínimo diario general.*
>
> *Esta sanción se aplicará gradualmente y según las circunstancias del caso, procurando guardar proporción y equilibrio entre la conducta, y los atenuantes y excluyentes y demás elementos de juicio.*
>
> *Al efecto se observará, en lo conducente, el procedimiento que establece la Ley en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno.*
>
> *Para impugnar esas sanciones, el servidor público podrá acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.*

[260] "CNDH en entredicho", Entrevista al Dr. José Luis Soberanes en *ENFOQUE*, México,

IV. 3. LA AUTONOMIA DE LA CNDH PARA EMITIR LAS RECOMENDACIONES

El Diccionario de la Real Academia Española nos dice que: *1. Autonomía es Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política; 2. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos. 3. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.*[261]

Si aplicamos a nuestro objeto de estudio la tercera de las definiciones citadas arriba, la CNDH es una entidad que a partir de la reforma constitucional de junio de 1999 goza de una potestad o autonomía dentro del Estado para regir su vida interior como institución, sujeta solamente a la Constitución y a su Ley orgánica ya que ahora goza de autonomía de gestión y presupuestaria.

Antes de la segunda reforma constitucional al artículo 102, el concepto de "autonomía" se le atribuía a las recomendaciones. El texto del artículo establecía "*formularán recomendaciones autónomas*". Al respecto explica el Dr. Rabasa Gamboa:

> *"Éste fue uno de los temas más discutidos e incluso se argumentó en ese entonces ampliamente para que la autonomía se le atribuyera al producto final*

Suplemento de Reforma Núm. 372, 25 de marzo del 2001, p. 14
[261] *Diccionario Enciclopédico ilustrado, op. cit.*, p. 15

del órgano (recomendaciones) y no al órgano mismo.[262] Se argumentó además *que: "de cualquier manera esto no significaba que la Comisión no fuera autónoma, ya que las recomendaciones que emitiera serían autónomas, basadas sólo en las pruebas y alegatos que se encuentran en el expediente y por tanto, sin ninguna injerencia o presión sobre la CNDH".*[263]

La autonomía que actualmente tiene la Comisión representa de acuerdo a los debates que se dieron en el Congreso, "*autonomía política y financiera".*[264] En este sentido, es importante citar algunos párrafos del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Derechos Humanos y Estudios Legislativos que aprobó esta reforma: "*dicho organismo debe trascender de la naturaleza de un organismo descentralizado a un organismo autónomo, como ya en el sistema constitucional existen, por un lado el IFE y por otro el Banco de México".*[265]

Por su parte el Dr. Jorge Carpizo afirma que:

"*Es significativo este cambio constitucional del estatuto de este organismo, pues al otorgarle la naturaleza de un organismo autónomo constitucional, se reconoce que la función de protección y defensa no jurisdiccional de los*

[262] Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH,* México, CNDH, 1992, p.24.
[263] *Ibidem*, p. 25.
[264] Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Tercera, del Senado de la República, por el que se reforma y adiciona el Art. 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la estructura y facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, *Gaceta del Senado de la República,* 8 de junio de 1999, pp. 19-20
[265] *Ibidem*, p. 21.

Derechos Humanos es necesaria para cualquier estado democrático, reafirmando a dicho organismo y a sus homólogos de los estados como organismos técnicos auxiliares para el control constitucional".[266]

De esta manera, la redacción actual del cuarto párrafo del artículo 102 en comento establece:

102 B. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Consideramos muy importante citar la opinión del Dr. Jorge Carpizo sobre el tema:

"El actual artículo constitucional configura a la CNDH con una autonomía que hace imposible encuadrarla dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales ya que es independiente de cualquiera de ellos. Así, la CNDH viene a sumarse a organismos como el Banco de México y el Instituto Federal Electoral, cuya autonomía hace necesario replantear en nuestro país toda la teoría de la división de poderes. Hoy en día el poder de la Federación se divide para su ejercicio en diversas ramas: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y organismos constitucionales autónomos, lo que no significa que entre ellos no deba existir coordinación, auxilio y colaboración. Lo que no hay es subordinación de uno hacia el otro sino una plena autonomía de gestión, es decir, técnica; sus órganos actúan con la más amplia libertad dentro de los marcos indicados por la Constitución y la ley".[267]

---

[266] Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", *Revista de Derecho Constitucional,* México, IIJ, Num. 3, julio a diciembre 1999, en *www.juridicas.unam.mx*

[267] Carpizo, Jorge, "La Reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos" *op. cit., www.juridicas.unam.mx*

En cuanto a la *autonomía presupuestaria* en el dictamen citado los legisladores consideraron que los organismos de Derechos Humanos deben contar con independencia económica, es decir autonomía financiera contando con un presupuesto propio que ya no dependerá de la aprobación del Ejecutivo afirmando

> "*...para una plena autonomía de gestión deben contar con presupuesto propio que se apruebe e incluya anualmente en el Presupuesto de la Federación, por aprobación de la Cámara de Diputados, y en su caso por las legislaturas de los estados en los organismos homólogos de las entidades federativas*".[268]

Asimismo coinciden dichas Comisiones

> "*...con este nuevo concepto de la autonomía del organismo protector, para garantizar su independencia política, al no depender de ninguno de los Poderes de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, pues al no existir obediencia a ningún interés de los Poderes de la unión, de los partidos políticos y de otros factores de poder, debe limitarse al cumplimiento de su función principal que consiste en la protección y defensa de los Derechos Humanos del pueblo mexicano*".[269]

Ahora bien, ¿qué son los organismos constitucionales autónomos? Al respecto conviene citar opiniones doctrinarias sobre el particular: el

[268] Dictamen de las comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Tercera, *op. cit., p. 23*
[269] *Ibidem*, p. 21.

constitucionalista Jaime F. Cárdenas G. citando a Javier García Roca afirma que:

> *"podemos definir los órganos constitucionales autónomos como aquéllos que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado y tienen la finalidad de controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento tienen los partidos".*[270]

El Dr. Jaime F. Cárdenas opina que:

> *"...Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder".*[271]

En opinión del Dr. Enrique Salazar Abaroa podemos definir los órganos constitucionales autónomos:

> *"Como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales".*[272]

---

[270] García Roca, Javier F., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 22- 23, citado por Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia,* México, UNAM, 1996, p. 244.

[271] Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia,* México, UNAM, 1996, p. 244.

Por último, cito al Dr. Jaime F. Cárdenas:

"*Los órganos constitucionales autónomos son necesarios para los sistemas políticos democráticos. Se encargan de fiscalizar y controlar las instituciones tradicionales y los poderes fácticos para que no trastoquen la vida democrática. Son la nueva garantía de un Estado de derecho. Complementan las tareas del Poder Judicial y promueven la discusión pública de los asuntos trascendentes de un país al margen de los intereses coyunturales y de grupo. Son por tanto, representantes y guardianes de los intereses del Estado democrático*".[273]

Por otra parte hacemos notar que si bien en la exposición de motivos y en el debate que se dio al interior del Congreso de la Unión para su aprobación, se mencionó que la autonomía de gestión y presupuestaria de la CNDH se entiende de manera extensiva que también la tendrían sus organismos homólogos en los Estados, pero en la reforma constitucional de 1999 no se prevé de manera clara y específica.

En este sentido citamos al Dr. Jorge Carpizo "*...dicha autonomía debió haberse extendido sin duda alguna a todos los organismos protectores de Derechos Humanos. La Constitución sólo se refiere en este aspecto a la CNDH. Empero, ello se debe a un error de redacción porque la intención fue otra...(...).es clarísimo que*

[272] Salazar Abaroa, Enrique A., "Órganos Constitucionales Autónomos", en *Estudios Constitucionales y Parlamentarios*, Guerrero, México, H. Congreso del Estado de Guerrero,, 1999, p. 331.
[273] Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 275

esa autonomía se les está garantizando a todos los Ombudsman protectores de los Derechos Humanos en México".[274]

Conviene precisar que la reforma constitucional del artículo 102 de 1992 no definió el carácter de los organismos protectores de Derechos Humanos sino que fue la Ley de la CNDH expedida en junio de ese mismo año la que dispuso el carácter que tendría la Comisión Nacional:

> *Art. 2. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.*

Conforme a la reforma del artículo 102 constitucional las legislaturas estatales aprobaron la constitución de los organismos protectores locales respectivos siguiendo el modelo de la Comisión Nacional, es decir con el carácter de organismos descentralizados.

Cuando se aprobó la reforma al artículo 102 constitucional en 1999 no quedó previsto de manera clara que los órganos protectores locales también gozarían de autonomía de gestión y presupuestaria, esto aunado a que las reformas a la Ley de la CNDH fueron hechas hasta el año 2001, dieron como

[274] Carpizo, Jorge, "La Reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos" en *www.jurídicas.unam.mx*

resultado que en los Estados se fuera adoptando la reforma constitucional pero no de manera uniforme Así por citar algunos casos: en los Estados de Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Michoacán los organismos de Derechos Humanos siguen teniendo el carácter de organismos descentralizados pero no órganos constitucionales autónomos.

En cuanto al método de elección del titular del organismo en Estados como Coahuila, Colima y Guerrero sigue siendo mixto: lo propone el Ejecutivo y lo aprueba el Legislativo, o el de Guerrero que es un caso atípico ya que el Ombudsman es inamovible y tiene de acuerdo con la Ley que lo regula, relación directa con el titular del poder ejecutivo y sin intermediación alguna para efectos de comunicación y auxilio material pero sin estar sometido a su mando.[275]

El cuadro que presentamos en el anexo 4 al final de esta tesis demuestra las diferencias y resalta que en varias entidades del país las

[275] *Art. 4.- Se crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios; de integración plural, con la participación de la sociedad civil, dotado de autonomía técnica y operativa; con relación directa con el Titular del Poder Ejecutivo y sin intermediación alguna, para efectos de comunicación y, auxilio material, pero sin estar sometido a su mando. Su actuación, en cuanto a la protección de los derechos humanos en los casos específicos, será de carácter jurídico. La Comisión, a través de su Presidente, podrá actuar como órgano de autoridad, en los casos que previene el artículo 16 de esta Ley. La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente a la Secretaría de Finanzas y*

Comisiones de Derechos Humanos siguen siendo organismos descentralizados y la autonomía se les otorga para emitir sus recomendaciones más no son órganos constitucionales autónomos como la CNDH.

Se desprende de este comparativo que ante la falta de claridad de la reforma al texto constitucional en comento ha provocado que los Estados no hayan establecido órganos protectores de los Derechos Humanos siguiendo el modelo de la CNDH, por lo que consideramos prudente proponer la reforma del artículo 102 adicionando un párrafo para que los organismos locales alcancen de manera real su autonomía fortaleciendo con ello su labor de protección de los Derechos Humanos. La adición propuesta al párrafo cuarto del artículo 102 es la siguiente:

> *Art. 102 B....*
> *El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Comisión Nacional y sus similares en los Estados y el Distrito Federal contarán con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.*

Administración, para el trámite correspondiente, equivalente por lo menos al 10% del presupuesto asignado a la Procuraduría General de Justicia.

Con esta reforma las Legislaturas estatales adecuarían sus respectivos textos constitucionales convirtiendo a las Comisiones Estatales en órganos constitucionales autónomos, fortaleciendo su independencia y el trabajo de protección de los Derechos Humanos.

IV. 4. NO VINCULANTES

En cuanto al carácter no vinculatorio de las recomendaciones éste se refiere a que éstas no tienen un carácter obligatorio, ni pueden por sí mismas anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los cuales se hubiere presentado la queja o denuncia, por lo que no será obligatorio su cumplimiento por parte de la autoridad o funcionario a quien haya sido dirigida la recomendación, conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Ley en comento:

> *Art. 46. La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.*

Se ha discutido mucho acerca de esta característica en virtud de que las recomendaciones que emite la Comisión no son vinculantes y por ello no tiene medios coercitivos para que ésta se cumpla, quedando al arbitrio de la dependencia o del servidor público su aceptación o cumplimiento. De ahí que se diga que se trata de simples recomendaciones no vinculantes que pueden o no ser cumplidas.

Si bien las recomendaciones no son actos de autoridad, es decir la Comisión no es una autoridad para obligar a cumplirlas, sí tiene recursos para obligar a la autoridad o funcionario de que se trate a presentar y rendir información y datos que sean necesarios para poder tener todos los elementos probatorios necesarios para investigar las quejas que le presenten.

Así, el Título *IV De las Autoridades y los Servidores Públicos*, dispone que las autoridades o servidores públicos involucrados en asuntos de la competencia de la comisión están obligados a cumplir con la CNDH proporcionando la información que les sea requerida por la Comisión.

En caso de que dicha información sea reservada, la Comisión hará la calificación definitiva sobre la reserva y solicitará que se le proporcione la

documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad del caso. (Art. 68 LCNDH). Esto permite que la comisión tenga otro elemento más para poder allegarse la información pertinente y que la autoridad o servidor público no se niegue a proporcionarla con el pretexto de que ésta es reservada, lesionando los Derechos Humanos del quejoso.

El capítulo II del Título en comento " *De la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos*, establece que los servidores públicos y autoridades serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de las quejas y denuncias ante la comisión (Art. 70 LCNDH).

Otra medida que podríamos llamar de coerción, es el informe especial que puede presentar la CNDH cuando persistan actitudes, omisiones, conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades o servidores públicos no obstante los requerimientos que le haya hecho la propia comisión.

Asimismo, ésta puede denunciar ante los órganos competentes los presuntos delitos o faltas que hubiesen cometido dichas autoridades (Art. 71 LCNDH) e informar a las autoridades superiores competentes de los actos u

omisiones para efectos de sanciones administrativas, así como solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate, o en caso de que no responda a los requerimientos de información en más de dos ocasiones, la comisión puede turnar el caso a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a fin de que se instaure el procedimiento administrativo correspondiente en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Art. 72, 73 LCNDH y 109 del RI de la CNDH).

Con base en lo anterior, considero que no obstante que una de las características de las recomendaciones es que no es vinculatoria y por tanto el servidor público decide si las acepta o no, la CNDH sí tiene instrumentos coercitivos que obligan a la autoridad o servidor público responsable a que la cumpla, ya que está obligado a proporcionar toda la información acerca de la queja presentada en su contra y en caso de negarse puede ser denunciado por la Comisión, por lo que no podemos hablar de que se trata de simples recomendaciones no vinculantes que la autoridad puede o no cumplir, sino que se trata de resoluciones que emite la Comisión que según el caso pueden:

- Obligar a la autoridad o servidor público a proporcionar la información pertinente.
- Solicitar responsabilidad administrativa y penal por actos u omisiones.
- Rendir Informe especial sobre el caso en cuestión cuando así lo amerite.

- Presentar denuncia por presuntos delitos o faltas.
- Informar a las autoridades competentes para efectos de que se le sancione administrativamente.
- Solicitar amonestación pública o privada al titular de la dependencia de que se trate.
- La autoridad o servidor público debe rendir informes como autoridad responsable del acto motivo de la queja o reclamación.
- El servidor público o autoridad a quien se haya dirigido la recomendación está obligado a responder en un plazo de 15 días si acepta o no la recomendación.
- Si no la acepta, la Comisión tiene como medida de coerción la difusión ante la opinión pública del caso en cuestión y su negativa a cumplirla, así como un informe especial del caso, provocando con ello el descrédito a través de los medios de comunicación y con ello la condena de la sociedad por negarse a cumplir una recomendación de la CNDH.
- De aceptar la recomendación la Comisión tiene facultades para verificar el cabal cumplimiento de la recomendación.

Podemos afirmar que la naturaleza jurídica de las recomendaciones es que son las resoluciones, (no sentencias, porque éstas sólo las emiten los órganos jurisdiccionales y la CNDH no lo es), con carácter definitivo que emite la Comisión respecto a un asunto o queja que fue puesto de su conocimiento, con el fin de investigar y determinar si hubo o no violaciones a los Derechos Humanos cometidas por autoridades o servidores públicos.

Hay que precisar que mucho se insiste sobre el carácter no vinculatorio de las recomendaciones, pero como ya explicamos, en la misma ley se establecen los mecanismos para que las recomendaciones sean cumplidas y acatadas por las autoridades y servidores públicos, situación que le ha permitido tener eficacia; sin embargo, no podemos negar que sí existen casos en que las recomendaciones se estrellan ante la burocracia o entorpecimiento del servidor público o autoridad para hacer lo posible por no cumplirla, o cumplirla parcialmente, aún habiéndola aceptado.

Considero que su fuerza se sustenta en la autoridad moral de la Comisión y en la difusión de la recomendación a la opinión pública, lo que inclina a la autoridad a subsanar su falta; es decir, la obligatoriedad de las recomendaciones radica en la credibilidad social que tiene la Comisión y en la publicidad de la misma, que obliga a la autoridad o servidor público a aceptar y cumplir la recomendación, ya que de no hacerlo tendría que hacer frente al rechazo y repudio de la sociedad.

Aunque se trate de realidades sociales totalmente distintas, tenemos que mencionar que en Suecia el Ombudsman casi nunca llega a emitir recomendaciones sino que basta una llamada del Ombudsman al servidor público que violó los Derechos Humanos del quejoso para que

inmediatamente se atienda y resuelva el caso por la importancia que los Derechos Humanos tienen en la sociedad de este país, mientras que en México el concepto "Derechos Humanos" a penas se comenzó a reconocer por parte del Gobierno en 1990, y las recomendaciones que emite la Comisión en muchos casos o no son aceptadas o bien son aceptadas pero no se cumplen, situación que pasa principalmente en los Estados de la República, por lo que los quejosos recurren en última instancia a la CNDH, la cual ha convertido en recipendaria de todo tipo de quejas.

IV. 5. EFECTOS DE LAS RECOMENDACIONES ¿DEBEN ACATARSE LAS RECOMENDACIONES?

Como ya hemos explicado en apartados anteriores, se ha debatido mucho sobre el efecto de las recomendaciones y si éstas deben acatarse o no. El artículo 46 de la ley de la Comisión prevé que la recomendación no tendrá carácter imperativo, por lo que podría pensarse que pueden o no acatarse y que no tendrán ningún efecto, ni jurídico ni político, pero lo cierto es que la Comisión sí tiene formas de hacer que las recomendaciones, que vienen a ser una resolución final que emite la Comisión, se cumplan, como es principalmente la publicidad y difusión del asunto base de la recomendación, con lo que la sociedad conoce del asunto y el descrédito o el rechazo al servidor público o autoridad es manifiesta.

Al emitir su recomendación, la Comisión está cumpliendo con su propósito fundamental, que es recomendar a las autoridades o servidores públicos, realizar acciones que corrijan o subsanen el acto que motivo la recomendación, es decir, las violaciones a los Derechos Humanos.

Además de lo anterior existe la posibilidad de que la autoridad pueda ser sancionada durante el trámite de una queja o investigación que realice la Comisión. Emilio Rabasa Gamboa explica que los medios coercitivos que establece la Ley para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que la misma estipula son de tres tipos:

1.- Responsabilidad penal y administrativa, en que incurran las autoridades, o los servidores públicos, por actos y omisiones del trámite de una queja o por motivos de ella; si estas actitudes llegasen a conceptuar un delito, la CNDH podrá denunciarlas.

2.- Sanciones administrativas por actos u omisiones, específicamente durante la investigación

3.- Amonestaciones públicas y privadas por conducto del titular de la dependencia de que se trate.[276]

En cuanto a sus efectos jurídicos, el artículo 169 del Reglamento de la Comisión Nacional establece que *"las resoluciones de la Comisión Nacional en las que se concluya de manera definitiva un expediente de queja o*

impugnación no admitirá recurso alguno", es decir, las resoluciones de la CNDH son inatacables.

En el mismo sentido la propia Ley de la CNDH en su artículo 47 establece *"En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional no procederá ningún recurso.* Lo anterior quiere decir que no hay ningún recurso contra las resoluciones de la Comisión Nacional, pero sí las hay en contra de las resoluciones de las Comisiones Estatales, de las cuales podrá conocer la Comisión Nacional, con fundamento en el artículo 55, el cual prevé los recursos de queja y de impugnación.

Considero que el efecto trascendental de la recomendación es político y moral ya que la publicidad y difusión que se hace de la recomendación al hacerla del conocimiento de la sociedad, pone en entredicho el trabajo o la forma en que lo realiza la autoridad o servidor público, causándole un descrédito y el repudio de la sociedad al conocer el motivo de la

[276] Rabasa Gamboa, Emilio, "La Ley de la CNDH: Servidores Públicos", México, *La Jornada,* 4 de agosto de 1992.

recomendación,[277] es entonces un sanción política al servidor público violador de Derechos Humanos.

También los particulares que incurran en delitos o faltas durante los procedimientos de la Comisión, podrán ser denunciados por ésta ante las autoridades competentes:

> Art. 71.....
> *Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.*

La Comisión es un órgano no jurisdiccional y sus recomendaciones no son vinculatorias sin embargo durante la tramitación de las quejas e inconformidades presentadas a la Comisión las autoridades y servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran, de acuerdo a lo señalado en los artículos 70, 72 y 73:

> *De las responsabilidades de las autoridades y servidores públicos*
> *Art. 70. Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de*

[277] En países como Costa Rica, algunas organizaciones de derechos humanos publican en su página web una exposición o relatoría del caso con la fotografía del funcionario que violó los derechos humanos.

Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Art. 72. La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

Art. 73.- Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

Estos artículos prevén de manera general las sanciones y la forma en que durante el procedimiento que sigue la queja los funcionarios y autoridades están obligados a cumplir con los requerimientos de la Comisión dando como resultado que las recomendaciones puedan llegar a ser una realidad coercible.

La recomendación no es de naturaleza coercitiva pero sí tiene un efecto político social muy importante, a través de la sanción especial de la Comisión, prevista en su artículo 71: el informe especial que es distinto de los informes generales y anuales, el cual puede emitir la Comisión cuando persistan actitudes u omisiones que entorpezcan la investigación que realice

la CNDH y que debido a la gravedad del caso puede decidir presentar a la opinión pública con el fin de que el funcionario u autoridad reciba una sanción moral de los medios de comunicación y de la sociedad en su conjunto para lograr que se cumpla la recomendación.

> *Art. 71. La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado.*
> *La Comisión Nacional denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.*

La difusión de las recomendaciones cuando no son aceptadas por la autoridad responsable y los informes especiales ante la gravedad e importancia del caso constituyen el instrumento más valioso que tiene la Comisión para hacer cumplir sus recomendaciones, generando con ello una concientización y sanción de la opinión pública hacia la autoridad o servidor público violador de Derechos Humanos, la cual presiona públicamente para que la autoridad acepte la recomendación y corrija o subsane los motivos o circunstancias que dieron motivo a la recomendación.

Como ejemplo de lo anterior podemos citar la recomendación 25/98 ya que la difusión de la recomendación por las violaciones a los Derechos Humanos cometidos por policías judiciales y funcionarios públicos del Estado de Morelos, fue clave para que el Congreso, como representante de los ciudadanos agraviados por la violación de sus Derechos Humanos incoara juicio político al Gobernador de la Entidad.

Obviamente estas recomendaciones no pueden estar por encima de alguna resolución jurisdiccional, como podría ser el otorgamiento del amparo, el cual protege las garantías individuales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El maestro Fix Zamudio nos dice respecto al amparo que "*el objeto esencial fue la protección de las garantías individuales, es decir, los Derechos Humanos clásicos, contra actos y leyes de cualquier autoridad*".[278]

En este sentido, es evidente que al emitir la resolución un órgano jurisdiccional va a tener un mayor efecto jurídico que la propia recomendación emitida por la CNDH, ya que al hablar de ésta nos referimos a un sistema no jurisdiccional de Derechos Humanos, por ello muchos agraviados en sus Derechos o Garantías Individuales optan por el juicio de amparo directamente y no acuden a la Comisión, que también protege estos

derechos y garantías pero no con la coercitividad que la sentencia de un juicio de amparo ya que el órgano que la emite no es jurisdiccional.

Ahora, bien, en lo que se refiere a la cuestión de si deben o no acatarse las recomendaciones de la Comisión no obstante que es potestativo que el funcionario o autoridad la acepte o no, sí tienen efectos jurídicos, ya que si el funcionario la acepta se corregirá o subsanará la violación a los Derechos Humanos del quejoso, es decir tendrá efectos jurídicos para el quejoso y existirá una obligación moral y política del funcionario o autoridad para acatarlas.

De no aceptarla y no haber fundamentos para ello, pueden incurrir en responsabilidad penal o administrativa, en sanciones administrativas y en amonestaciones públicas y privadas; además de que la CNDH puede emitir un informe especial sobre el caso a la opinión pública o hacer públicas sus recomendaciones. Consideramos que esto significa que sí existe una obligación moral y política de acatarlas porque hay mecanismos que obligan a la autoridad o servidor público a cumplir la recomendación.

Al respecto nuestra Constitución Política en su artículo 25 establece:

[278]Fix Zamudio, Héctor ,*Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México,

Art. 25. "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

Del artículo 25 constitucional se desprende que es una obligación del Estado permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, y esto lo logra a través de las instituciones creadas para atender y lograr estos objetivos.

De esta manera la administración pública en su conjunto creada por el Estado para asumir y cumplir las obligaciones que le otorga la Constitución y las Leyes, en el ejercicio de sus atribuciones no puede atropellar ni coartar la libertad y dignidad de los individuos, sino que su actuación tendrá que corresponder a lo que establece la Constitución y las leyes, respetando los Derechos Humanos de los mexicanos.

Además el artículo 113 constitucional, fundamento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que:

CNDH, 1993, pp. 485-486

Art. 113. "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas".

Por lo tanto, en su actuación, las autoridades y servidores públicos se deben regir por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, diligencia, buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

En consonancia con el texto constitucional el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente publicada el 13 de marzo de 2002, establece:

Art. 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

El principio de legalidad implica el respeto irrestricto a las leyes, es decir, a los derechos de los gobernados. En este sentido la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé actualmente en el artículo 8 las obligaciones de los servidores públicos, entre las que se encuentra (fracción XIX) proporcionar a la CNDH toda la información necesaria que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones:

Art. 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:
I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
II a XVIII...
XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los Derechos Humanos;

Es importante señalar que la fracción XIX que en la ley abrogada correspondía al artículo 47 fracción XXI[279] fue reformada el 20 de diciembre

[279] Anteriormente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, abrogada por la actual preveía en el *Artículo 47: Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas: I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; (II a XX). XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.*

de 1990, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1991, esto a raíz de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación en 1990, ya que antes de esta reforma, los servidores públicos que llegaban a ser requeridos para brindar información sobre alguna queja presentada en contra de su actuación se negaban a contestar o entregar la información pertinente fundando su negativa en que no existía la obligación legal conducente.[280]

Por otra parte los términos honradez y lealtad que se encuentran en la ley como obligación del servidor público, caen en el ámbito de lo moral, en la subjetividad del propio individuo. El diccionario Grijalbo explica del concepto leal:

> *"Se dice de la persona fiel, sin falsedad, de su comportamiento honrado, sincero, noble",*[281] y respecto al término honrado: *"Que es persona de bien, integra, leal, cumplidor, responsable. Se dice de lo hecho con honra y honor".*[282]

De esta manera los términos honradez y lealtad aluden a cualidades de carácter moral y subjetivas que debe tener el servidor público, y que si

[280] Herrera Pérez, Agustín, *Legislación Federal sobre responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa,*1995, p. 276*
[281] *Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, México, Grijalbo, 1998, p. 1019
[282] *Ibidem*, p. 907.

bien se encuentran en la ley también se refieren a su propia moral, a un ámbito privado, en el que el servidor público como parte de la administración pública no sólo obligado legalmente por este carácter sino por su propia moral, razón por la cual en un escenario ideal tendrá que cumplir sus deberes íntegramente, tanto respecto de sí mismo como de los demás, asumiendo sus responsabilidades, y si algún subordinado o él mismo incurrieron en violaciones a Derechos Humanos, debido a estas cualidades acatará las recomendaciones de la Comisión y tendrá que asumir su responsabilidad ante la sociedad.

Los Derechos Humanos, consustánciales al ser humano deben ser respetados, no sólo porque la Ley los reconoce y lo ordena, sino porque nadie, ninguna persona, y especialmente el servidor público que debe regirse por los principios ya comentados, puede ignorarlos o pisotearlos. El servidor público, debido precisamente a que cumple una función social, y que ejerce las atribuciones que las leyes le conceden para beneficio de la ciudadanía, es el más obligado a acatar las leyes y a cumplir las recomendaciones que en su caso le haga la Comisión.

Las recomendaciones son las resoluciones que dicta la Comisión Nacional con base en las pruebas que presenta, tanto el quejoso como la

autoridad o servidor público, y está dirigida a la autoridad para que corrija, subsane o deje de violar los Derechos Humanos. El servidor público o autoridad está obligado a acatar las recomendaciones tanto jurídica como moralmente pues son un deber y una obligación del servidor público.

Aunque la moral es un ámbito privado, los servidores públicos no pueden sustraerse de su propia moral, y como los Derechos Humanos son universalmente reconocidos, y atañen a la propia moral, en mi opinión existe una obligación legal y moral de acatar las recomendaciones que emite la CNDH y sus similares por violaciones a los Derechos Humanos.

CAPITULO V
LA RECOMENDACIÓN 25/98 DIRIGIDA AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS Y SUS EFECTOS

V. 1. ANTECEDENTES

En marzo de 1994 se realizaron elecciones estatales en Morelos resultando electo el Gobernador Jorge Carrillo Olea. Cinco meses después y como parte de su diagnostico sobre seguridad pública, creó un grupo especializado para combatir el secuestro en el Estado.

Si bien el problema de la inseguridad y las violaciones a los Derechos Humanos por cuerpos de seguridad pública habían sido una constante en el Estado, el clima de zozobra, inseguridad, e impunidad y sobre todo los secuestros aumentaron sensiblemente a partir de octubre de 1994 en que se creó el grupo encargado de combatir este delito.

Así, los secuestros y las violaciones a los Derechos Humanos se incrementaron y entre 1995 y 1997 se vivió en el Estado la peor crisis en materia de secuestros, ya que decenas de empresarios, temerosos por su seguridad, abandonaron el Estado y por el otro lado los afectados por los secuestros y la ciudadanía en general poco a poco se fueron organizando en diversos grupos para protestar por la inseguridad.

Es así que en primera instancia, la Comisión Estatal de Derechos Humanos se convirtió en receptora de todo tipo de quejas cometidas en su mayoría por los cuerpos de seguridad pública, en las que destacaron la privación de la libertad, allanamiento, incomunicación, lesiones, violencia física, dilación en la integración de la indagatoria, negligencia del ministerio público, y tortura; por las que en los años de 1996, 1997 y 1998 este organismo emitió 170 recomendaciones dirigidas a la Procuraduría de Justicia, de las cuales únicamente cumplió cuarenta y cuatro, no aceptó 22 y no cumplió 87, destacando que tan solo de mayo a diciembre de 1997 emitió 95 Recomendaciones, todas dirigidas a la Procuraduría General de Justicia de la Entidad.

En virtud de que las violaciones de Derechos Humanos sucedidas en la Entidad habían sido motivo de Recomendaciones por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, dirigidas al Procurador de Justicia, y no habían sido atendidas, desde 1996 diversos quejosos, organizaciones independientes de Derechos Humanos, así como el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Morelos, presentaron las quejas ante la CNDH a efecto de que resolviera sobre las inconformidades presentadas.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió al gobernador del Estado en el período 1994-1998, 34 recomendaciones, de las cuales ocho fueron parcialmente cumplidas, dos insatisfactoriamente cumplidas, una no aceptada y las demás no fueron atendidas.

De esta manera a principios de 1998, el clima de inseguridad en el estado de Morelos era manifiesta, y las quejas de la ciudadanía por la ola de secuestros y robos y violaciones a los Derechos Humanos iban en aumento. El trabajo que realizaba la Procuraduría del Estado estaba manchado por la serie de denuncias de ciudadanos y sobre todo de las comisiones independientes de Derechos Humanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado.

El 28 de enero de 1998 es sorprendido y capturado el comandante del dicho grupo antisecuestros con dos de sus elementos cuando tiraba el cuerpo del Sr. Jorge Nava en la autopista del Sol en el Estado de Guerrero. En virtud de que fue capturado en una carretera federal quien se hizo cargo de la investigación fue la Procuraduría General de la República.

La autopsia reveló que el Sr. Jorge Nava fue torturado y asesinado; el

procurador del estado y el Coordinador de la policía judicial Carlos Peredo Merlo y Jesús Miyazawa respectivamente, negaron tener conocimiento de lo que hacía el comandante Martínez Salgado; Miyazawa incluso hizo una apología de Martínez Salgado, justificando sus métodos por los resultados obtenidos; el Gobernador Jorge Carrillo Olea afirmó públicamente en los medios que metía las manos al fuego por el Procurador y al cuestionársele si conocía lo que pasaba en la Procuraduría contestó que "*los índices delictivos estaban bajando, quizá descuidamos el perfil de la policía*".[283]

En consecuencia, a partir del 3 de febrero fueron arraigados el Procurador y el Coordinador de la Policía Judicial, para ser investigados por su presunta participación en diferentes secuestros cometidos en la entidad y por el homicidio y tortura de Jorge Nava, siendo más tarde llevados a Almoloya y liberados bajo fianza un día antes de que se conociera la Recomendación 25/98. Su liberación provocó una sensación de impotencia y fue interpretado por diversos actores políticos y sociales como una burla.

Respecto a los hechos el gobernador declaró en entrevista concedida a la prensa el 8 de febrero de 1998 que: "*...efectivamente había señalamientos sobre la conducta del jefe policíaco* (Martínez Salgado)*, pero en contraparte los*

[283] *La Jornada Morelos*, 1o. de febrero de 1998.

hechos de como avanzaba positivamente la lucha contra la delincuencia nos daba seguridad del trabajo efectivo de la corporación". Reconoció además que *"con seguridad nuestro error fue centrar nuestra visión sobre el trabajo externo de la corporación que estaba dando buenos resultados y no vigilar con mayor profundidad la actuación interna de los elementos de la corporación".*[284]

Ante el escándalo nacional que provocó la captura infraganti del Comandante del Grupo Especial Antisecuestros, el Gobernador defendió a los titulares de la Procuraduría de Justicia y de la Policía Judicial, y el 8 de febrero de 1998, el propio gobernador presentó un informe de la Procuraduría en el que presentó una lista de 414 secuestradores aprehendidos y consignados, especificando los siguientes porcentajes: 41%, es decir, 171 secuestradores de alta peligrosidad; 47%; (194) operadores de logística; 12%, (49) encargados de tareas menores.

Dicho informe detalla el nombre de 441 presuntos secuestradores, su apodo, la fecha del delito, el número de averiguación; nombre de la víctima, el expediente, el juzgado en el que está radicado y la sentencia condenatoria, de los cuales sólo dos fueron sentenciados, teniendo que dejar en libertad a 4 personas por falta de elementos.

[284] Boletín de la Dirección de Comunicación Social, entrevista concedida a representantes de

De dicha relación, y tal como lo denunció la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del H. Congreso del Estado, varios eran inocentes del delito de secuestro y por intervención de la propia Comisión y gestiones de las comisiones independientes de Derechos Humanos, fue posible poner en libertad al comprobarse que no eran secuestradores. Como ejemplo de ello está José Luis Bolaños, quien fue trasladado al penal de Almoloya de Juárez, por su "alta peligrosidad" y se comprobó que el delito que le imputaron era fabricado por el mismo grupo encargado de investigar el ilícito.

En el lapso que transcurre entre el 28 de enero cuando es capturado Martínez Salgado y el 11 de marzo en que se emitió la Recomendación 25/98, sucedieron una serie de acontecimientos en los que fue parte decisiva el papel de los medios de comunicación que cubrieron paso a paso y día a día lo que estaba pasando en Morelos.

Así, se difundió en horario estelar la "Marcha del Silencio" realizada el 16 de febrero por la *Coordinadora Ciudadana Morelense,* la cual culminó con un mitin en el zócalo de Cuernavaca en el que el PAN estatal solicitó la renuncia del Gobernador, el PRD planteó que solicitaría el juicio político tanto a nivel local como federal, (anteriormente ya había presentado una demanda

medios de comunicación, 8 de febrero de 1998.

de juicio político en la Cámara Federal por el caso Tepoztlán el cual fue desechado por la mayoría del PRI), mientras que el PAN nacional informó que solicitaría se fincara el juicio político a Jorge Carrillo Olea en el Congreso de la Unión.

A pesar de que los mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular no existían en la legislación estatal en ese momento pues fueron incorporados a la Constitución hasta 1999, la Coordinadora que se integró el 9 de febrero de 1998 por diversos sectores empresariales, asociaciones civiles, ONG´S, partidos políticos y ciudadanos realizó una consulta pública el 8 de marzo (tres días antes de que se conociera la Recomendación 25/98) con la única pregunta: "**DEBE *EL C. JORGE CARRILLO OLEA DEJAR LA GUBERNATURA DEL ESTADO? SI o NO?",*** obteniendo como resultado por el *SI: 96,849, por el NO: 6,072*, resultados que fueron ampliamente difundidos en los medios de comunicación escritos y electrónicos.

Las formas de participación ciudadana que se podrían haber utilizado para que fuera una consulta ciudadana de acuerdo con la ley, no existían en ese momento, por lo que formalmente la consulta o plebiscito como la

denominó la Coordinadora Ciudadana Morelense no tuvo validez, sin embargo, la participación ciudadana sí fue un indicativo real del malestar de la población por la inseguridad pública y los secuestros, ya que el padrón electoral del Estado era en 1998 de 867 mil electores aproximadamente, siendo la consulta un éxito, ya que participaron en con su voto más de cien mil ciudadanos, es decir más del diez por ciento del padrón electoral.

Existieron además, los programas especiales realizados en esas fechas por Ricardo Rocha acerca de la inseguridad en Morelos, que pusieron al Estado otra vez como noticia de primera plana nacional e internacional, tal y como había sucedido con la lucha del pueblo de Tepoztlán en contra del proyecto del Club de Golf y su Ayuntamiento Popular, o con la ola de secuestros que habían venido denunciando diversos sectores, sensibilizando a la opinión pública sobre las razones y el fondo de las protestas de la población y su demanda exigiendo la renuncia del gobernador y el juicio político.

V. 2. LA RECOMENDACIÓN 25/98

En virtud de que las violaciones de Derechos Humanos sucedidas en la Entidad habían sido motivo de Recomendaciones en su mayoría dirigidas al

Procurador de Justicia, por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y no habían sido atendidas, desde 1996 diversos quejosos, organizaciones independientes de Derechos Humanos, así como el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Morelos, presentaron quejas ante la CNDH a efecto de que resolviera sobre las inconformidades presentadas.

De esta manera la Comisión Nacional de Derechos Humanos acumuló seis expedientes derivados de quejas presentadas contra diversas autoridades del Estado. Así, específicamente por la existencia de casos relativos a secuestro, desaparición forzosa o involuntaria de personas, homicidio y ejecución sumaria, incomunicación, inejecución de orden de aprehensión, irregular integración de la averiguación previa, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, violaciones al derecho a la libertad personal, encubrimiento, abuso de autoridad y tortura, e ineficiencia en la administración de justicia en donde se vieron involucrados elementos de la Policía Judicial del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, la CNDH determinó abrir los expedientes:

1.- CNDH/122/97/MOR/1151 (caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo);
2.- CNDH/121/98/MOR/649 (caso del señor Jorge Nava Avilés);

3.- CNDH/122/98/MOR/651 (caso de los señores Ángel y Natanael Hernández Villa);

4. CNDH/121/98/MOR/653 (caso del señor Alejandro Pliego Canizal).

5. CNDH/122/98/MOR/721 (caso del señor Alejandro Almeida Avilés)

6.- CNDH/121/98/MOR/831 (caso del señor Ramiro Nájera Medina)

Con base en estos expedientes y el análisis de la documentación aportada por los propios quejosos, así como de la investigación realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este organismo nacional comprobó la existencia de diversas irregularidades, concluyendo que se acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos de los quejosos, por lo que el 11 de marzo de 1998 emitió la Recomendación 25/98, motivo de esta tesis, a la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado de Morelos, a fin de que conforme a sus atribuciones convocara a una sesión extraordinaria, y previo análisis del documento y la gravedad de los actos y omisiones señalados determinara las acciones que procedieran y actuara en consecuencia.

La CNDH señaló además en esta Recomendación que correspondía al Congreso de Morelos, adoptar las medidas legislativas necesarias para que en lo sucesivo existieran los mecanismos legales de control, que garantizaran la adecuada actuación de los servidores públicos encargados

de las funciones de seguridad pública y de Procuración de Justicia, a fin de preservar y fortalecer el régimen de derecho en beneficio de la sociedad morelense.

La síntesis de la Recomendación 25/98 relata de manera muy concisa los casos en que se basó para emitirla. Por su importancia se transcribe textualmente parte de la síntesis, y se puede consultar el texto completo de la Recomendación 25/98 en el anexo 1 de esta tesis:

> ***RECOMENDACIÓN 025/1998***
>
> ***Síntesis: En la presente Recomendación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos acumuló seis expedientes derivados de quejas presentadas contra diversas autoridades del Estado de Morelos, en las que se acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos de los agraviados.***
>
> ***El 12 de febrero de 1997, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió la queja del señor José Ortiz Martínez, radicada con el número de expediente CNDH/122/97/MOR/1151, en la que señaló hechos violatorios a los Derechos Humanos, consistentes en el secuestro y homicidio de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo Cristino y Fidencio Quintanilla Bravo; el recurrente manifestó que en tales hechos participaron servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, y que además el entonces Procurador General de Justicia incurrió en encubrimiento, faltas y omisiones respecto de los principios de legalidad y seguridad jurídica vigentes en dicha Entidad Federativa.***
>
> ***El 30 de enero de 1998, el Diputado y Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Morelos presentó un escrito de queja ante este Organismo Nacional, en el que denunció violaciones a los Derechos Humanos en perjuicio de los señores Jorge Nava Avilés, Natanael Hernández Villa y Alejandro Pliego Canizal, por lo que se dio inicio a los***

expedientes CNDH/121/98/MOR/649, CNDH/122/98/MOR/651 y CNDH/121/98/MOR/653, respectivamente, por faltas atribuidas a servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, entre los que señaló al ex comandante del Grupo Antisecuestros, así como a agentes de la Policía Judicial.

De igual forma, el señor Juan Ignacio Suárez Huape expresó "la inconformidad de diversas Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos del Estado de Morelos y de la ciudadanía en general, por el uso de cárceles clandestinas de tortura, de los constantes secuestros y de la ejecución sumaria, por parte del entonces Coordinador General de la Policía Judicial" de esa Entidad Federativa.

El 10 de febrero del presente año, el señor Alejandro Almeida Avilés presentó una queja ante esta Comisión Nacional, a la cual se le asignó el número CNDH/122/98/MOR/721. En su escrito, el quejoso señaló violaciones a los Derechos Humanos que lo afectaron a él y a su media hermana Silvia Muciño Avilés, consistentes en tortura, robo y privación de la libertad, y específicamente en contra de la señora Silvia Muciño, por el delito de violación, perpetrado por elementos de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

El 16 de febrero de 1998, el señor Graciano Nájera Escamilla presentó una queja ante este Organismo Nacional, a la que se le asignó el número CNDH/121/98/MOR/831, en la que denunció violaciones a los Derechos Humanos, consistentes en el secuestro de su hijo Ramiro Nájera Medina, por elementos de la Policía Judicial del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

Del análisis de la documentación remitida, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se comprobó la existencia de diversas irregularidades, por lo que se concluye que se acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos de los quejosos.

Considerando que la conducta de los servidores públicos involucrados es contraria a lo dispuesto en los artículos 1o.; 16; 17; 19, último párrafo; 20, fracciones II y VII; 21, y 119, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos; 18, 19 y 21, de los Principios de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura; 1.1, 2, 2.1 y 5, de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzosas; 1, 2 y 5, del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; 2; 34; 53; 56, fracción V; 62; 70, fracciones XIII, XVII, XX y XXVII; 79 A, fracción I; 79 B; 133; 134, y 135, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 4 y 8, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; 19, fracciones I, II, III y IV, de su Reglamento Interno; 2, fracciones I, II, IV y VI, y 29, de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos; 1; 2, fracciones I, II, III, IV, V y VI; 4; 7, y 22, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos; 3; 6; 8; 11; 18, y 22, fracciones II, IV y VIII, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 4 y 7, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Morelos; 2, 5 y 6, de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Morelos; 27, fracciones I, III, V y XI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos; 5, fracciones I, II y V; 34; 35, fracción VIII; 180; 181, y 183, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió, el 11 de marzo de 1998, una Recomendación al H. Congreso del Estado de Morelos, a fin de que conforme a las atribuciones de la Diputación Permanente, establecidas en el artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se convoque a sesión extraordinaria a los miembros del H. Congreso Local de esa Entidad Federativa, a fin de que previo análisis del presente documento y con los elementos adicionales de juicio con que se cuente o que se llegaren a recabar, examine la gravedad de los actos y omisiones señalados, y que dicho órgano colegiado determine las acciones que procedan y que permitan que las investigaciones de los hechos materia de la presente Recomendación se efectúen de manera expedita e imparcial, actuando en consecuencia. En el caso de instalarse el Congreso Local en sesión extraordinaria, incluir en el orden del día correspondiente la necesidad de exhortar, bajo un principio de colaboración de Poderes, al

Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Morelos, a efecto de que esos órganos, en el ejercicio de sus facultades, procedan a investigar las quejas que actualmente son del conocimiento de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de ese Congreso Local, mismas que pueden ser constitutivas de faltas o responsabilidades oficiales de magistrados, jueces y demás servidores públicos de la administración de justicia, y se detecten las posibles irregularidades de aquellos juicios en los que se involucren asuntos sobre secuestros, mismos que deberán ser resueltos conforme a Derecho. Lo anterior con base en lo establecido por el artículo 99, fracción XVI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como por el artículo 117, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial. De instalarse el Congreso de esa Entidad en sesión extraordinaria, se requiera al titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que investigue y, en el momento oportuno, resuelva la situación jurídica de los distintos casos incluidos en el presente documento, y que proceda a informar a ese H. Congreso. Valorar en el seno del Congreso Local si la legislación actual en materia de seguridad pública, procuración, impartición y administración de justicia resulta adecuada. En caso contrario, impulsar una serie de reformas legales en los rubros señalados.

En lo que se refiere a las Recomendaciones, el documento de 121 cuartillas contiene cuatro Recomendaciones al Poder Legislativo las cuales son las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Conforme a las atribuciones de la Diputación Permanente, establecidas en el artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, convocar a sesión extraordinaria a los miembros del H. Congreso Local de esa Entidad Federativa, a fin de que previo análisis del

presente documento y con los elementos adicionales de juicio con que se cuente o llegare a recabar, examine la gravedad de los actos y omisiones señalados, y dicho Órgano Colegiado determine sobre las acciones que procedan, y que permitan que las investigaciones de los hechos materia de la presente Recomendación se efectúen de manera pronta, expedita e imparcial, actuando en consecuencia.

SEGUNDA. En el caso de instalarse el Congreso Local en sesión extraordinaria, incluir en el orden del día correspondiente la necesidad de exhortar, bajo un principio de colaboración de Poderes, al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Morelos, a efecto de que esos órganos, en el ejercicio de sus facultades, procedan a investigar las quejas que actualmente son del conocimiento de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de ese Congreso Local, mismas que pueden ser constitutivas de faltas o responsabilidades oficiales de magistrados, jueces y demás servidores públicos de la administración de justicia, y se detecten las posibles irregularidades de aquellos juicios en los que se involucren asuntos sobre secuestros, mismos que deberán ser resueltos conforme a Derecho. Lo anterior, con base en lo establecido por el artículo 99, fracción XVI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como por el artículo 117, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

TERCERA. De instalarse el Congreso de esa Entidad en sesión extraordinaria, se requiera al titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, a fin de que investigue y, en el momento oportuno, resuelva la situación jurídica de los distintos casos contemplados en el presente documento, y que proceda, conforme a Derecho a informar, a ese H. Congreso.

CUARTA. Valorar en el seno del Congreso Local, si la legislación actual en materia de seguridad pública, procuración, impartición y administración de justicia resulta adecuada. En caso contrario, impulsar una serie de reformas legales en los rubros señalados.

Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no pretenden, en modo alguno, desacreditar a las instituciones ni constituyen una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares, sino que, por el contrario, deben ser concebidas como un instrumento indispensable en las sociedades democráticas y los Estados de Derecho para lograr su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridades y servidores públicos ante la sociedad. Dicha legitimidad se fortalecerá de manera progresiva cada vez que se logre que aquéllas y éstos sometan su actuación a la norma jurídica y a los criterios de justicia que conllevan el respeto a los Derechos Humanos.

En el caso es notorio que la diligente aceptación de esta Recomendación enaltece a la autoridad que así protege su propio interés al cumplir con la noble función para la que fue creada y a la vez repara la afectación patrimonial que se traduce en la violación a los Derechos Humanos de que han sido objetos los habitantes del Estado de Morelos.

De conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, le solicito que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

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

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

Conforme a lo anterior, la CNDH realizó las siguientes Recomendaciones:

1.- Solicita a la Diputación Permanente convoque a una sesión extraordinaria para analizar el documento, examine la gravedad de los hechos presentados y determine las acciones que procedan.

2.- Se exhorte, bajo el principio de colaboración de poderes, al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado para que investiguen las quejas que puedan ser constitutivos de faltas o responsabilidades oficiales de magistrados, jueces y demás servidores públicos y se dicten las probables irregularidades de aquellos jueces en los que se involucren asuntos sobre secuestros.

3.- Requiera al Procurador de Justicia a fin de que investigue y en el momento oportuno resuelva la situación jurídica de los casos citados en la recomendación 25/98 y que informe al Congreso.

4.- Que el Congreso del Estado valore si la legislación en materia de seguridad, procuración, impartición y administración de justicia era la adecuada en ese momento, de lo contrario solicita se impulsen las reformas legales necesarias.

Estas cuatro recomendaciones tuvieron efectos inesperados en la vida institucional, política y jurídica del Estado, desatando en primer lugar una controversia sobre la recomendación no en cuanto a su fondo, sino en

cuanto a las atribuciones de la CNDH para emitirla con el fin de minimizarla o desacreditarla por parte de sectores gubernamentales y empresariales afines al Gobernador del Estado.

V. 3 COMPETENCIA DE LA CNDH PARA EMITIR LA RECOMENDACIÓN 25/98

Conforme al artículo 102 constitucional, a partado B, la CNDH es el organismo constitucional autónomo protector de los Derechos Humanos que conoce de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos, así lo establece el artículo 102 constitucional:

> *Art. 102.*
> *B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*
> *Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.*
> *Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.*
> *El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará*

Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

De esta manera, por mandato constitucional, la CNDH y sus homólogas en los Estados tienen como atribución principal la formulación de recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

En cuanto a su competencia, la Comisión tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos, excluyéndose de su competencia los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Conoce además en segunda instancia de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

El artículo 3 de la Ley de la CNDH establece la competencia de este organismo:

Art. 3.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las Entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta Ley.

Por otra parte, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que la CNDH goza de la facultad de atracción, similar a la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Fiscal de la Federación. Esta facultad la ejercita la Comisión en el caso de que considere que un asunto es importante, podríamos decir en cierto modo que es una facultad discrecional, ya que la Comisión decide con base en lo que establece el artículo 60 de la Ley de la CNDH si atrae el caso o no:

Artículo 60.- La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el Organismo Estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja

y continuar tramitándola con el objeto de que sea este Organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.[285]

Esta facultad de atracción la ejercitó la Comisión Nacional ante las graves violaciones a los Derechos Humanos cometidas por servidores públicos que eran los encargados de cuidar el orden social y respetar las garantías individuales, al descubrirse al Jefe del grupo Antisecuestros, Armando Martínez Salgado, cuando tiraba el cadáver del Sr. Jorge Nava Avilés, un presunto secuestrador, que fue objeto de secuestro, tortura y homicidio. Así la CNDH afirma en la Recomendación 25/98 que:

La intervención de la Comisión Nacional obedece al hecho de que los recientes acontecimientos ocurridos en el Estado de Morelos trascienden el interés de esa Entidad Federativa y provocan el repudio de la sociedad nacional e incluso internacional, por lo que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 156 de su Reglamento Interno se atrajeron los expedientes antes señalados".[286]

La violación persistente a los Derechos Humanos en el Estado de Morelos por parte de los cuerpos de seguridad pública, sobre todo a partir de la creación del grupo antisecuestros a finales de 1994, dieron como consecuencia que los afectados acudieran a la Comisión Estatal de

[285] Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Edit. Sista, México, 1999.
[286] Consúltese el anexo 1 de esta tesis en el apartado referente al caso de Jorge Nava Aviles

Derechos Humanos a presentar todo tipo de denuncias y quejas en las que destacaron la privación de la libertad, allanamiento, incomunicación, lesiones, violencia física, dilación en la integración de la indagatoria, negligencia del ministerio público, secuestro, desaparición, tortura y homicidio.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de acuerdo a las atribuciones que le establece su Ley correspondiente son:

> *ART. 6.- La Comisión Estatal de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:*
> *I.- Recibir las quejas que formulen los particulares o quienes los representen, sobre presuntas violaciones a sus derechos humanos;*
> *II.- Conocer e investigar a petición de parte o de oficio, sobre actos u omisiones de autoridades administrativas estatales o municipales, que hayan violado los derechos humanos, o bien cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la anuencia o tolerancia de algún servidor público o autoridad, o cuando éstos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos;*
> *III.- Formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y solicitudes ante las autoridades respectivas y para el caso de que el hecho materia de la queja presuntamente configure un ilícito, la Comisión Estatal deberá presentar la denuncia correspondiente, pudiendo orientar con asesoría a la parte ofendida durante el proceso de integración de la averiguación si así lo solicita;*

IV.- Solicitar a las autoridades responsables de las oficinas o dependencias de las administraciones estatal y/o municipal la información necesaria para la investigación y esclarecimiento de las quejas o solicitudes que le son formuladas.[287]

De esta manera el organismo local durante los años de 1996, 1997 y 1998 recibió múltiples quejas por las que emitió 170 recomendaciones, todas dirigidas a la Procuraduría de Justicia, de las cuales únicamente cumplió cuarenta y cuatro, no aceptó 22 y no cumplió 87, destacando que tan solo de mayo a diciembre de 1997 emitió 95 Recomendaciones a la Procuraduría General de Justicia de la Entidad.

En virtud de que la mayoría de las Recomendaciones por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, no habían sido cumplidas, desde 1996 diversos quejosos, organizaciones independientes de derechos humanos, así como el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Morelos, presentaron quejas ante la CNDH a efecto de que resolviera conforme a sus atribuciones sobre las inconformidades presentadas.

[287] Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos, *Periódico oficial del Estado de Morelos* No. 4031, publicado el 9/02/2000.

En este sentido, el artículo 6º de la Ley de la Comisión Nacional establece que son atribuciones de la CNDH:

> *Art. 6º...*
> *II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:*
> *a)...*
> *b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;*
> *III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

De lo anterior concluimos que la CNDH tiene atribuciones para iniciar a petición de parte o de oficio las investigaciones por presuntas violaciones a Derechos Humanos, en especial cuando sean cometidos con la anuencia o tolerancia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando éstos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente cuando se trate de conductas que afecten la integridad física de las personas.

Establece además en las fracciones IV y V las atribuciones de la Comisión Nacional para:

> *Art. 6.-*
> *IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;*
> *V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;*

Esto significa que es atribución de la Comisión fungir como instancia definitiva en los casos en que los quejosos no estén de acuerdo con las Recomendaciones y Acuerdos de los órganos locales, o por omisiones en que incurran éstos y por incumplimiento parcial o total de las Recomendaciones de los organismos estatales.

De esta manera la Comisión Nacional de Derechos Humanos desde febrero de 1997 recibió quejas contra diversas autoridades del Estado por graves violaciones a los Derechos Humanos cometidos por elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en las cuales ya había habido Recomendaciones de la Comisión local sin que hubieran sido atendidas, por

lo que la CNDH con base en sus atribuciones determinó abrir seis expedientes:

1. CNDH/122/97/MOR/1151	*Caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo*	*Por Secuestro, desaparición forzosa de personas, homicidio y ejecución sumaria*
2.- CNDH/121/98/MOR/649	*Caso del señor Jorge Nava Avilés*	*Secuestro, tortura y homicidio*
3.- CNDH/122/98/MOR/651	*Caso de los señores Ángel y Natanael Hernández Villa*	*Tortura, detención ilegal, abuso de autoridad*
4.- CNDH/121/98/MOR/653	*caso del señor Alejandro Pliego Canizal*	*Extorsión y asociación delictuosa*
5.- CNDH/122/98/MOR/721	*Caso del señor Alejandro Almeida Avilés y Silvia Muciño Aviles*	*Tortura, robo, privación ilegal de la libertad y violación*
6.- CNDH/121/98/MOR/831	*caso del señor Ramiro Nájera Medina*	*Secuestro, desaparición forzosa de personas*

Con base en estos expedientes y el análisis de la documentación aportada por los propios quejosos, así como de la investigación realizada por la CNDH, el organismo nacional comprobó la existencia de diversas irregularidades, concluyendo que se acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos de los quejosos, por lo que el 11 de marzo de 1998 emitió la Recomendación 25/98, motivo de esta tesis, a la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado de Morelos, a fin de que conforme a sus atribuciones convocara a una sesión extraordinaria, y previo análisis del documento y la gravedad de los actos y omisiones señalados determinara las acciones que procedieran y actuara en consecuencia.

De lo anterior concluimos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es competente para emitir Recomendaciones, y por tanto la recomendación 25/98 estuvo basada en las atribuciones que la Constitución otorga a la CNDH en su artículo 102 y en la Ley de la propia Comisión y en su Reglamento, sustentada además en una investigación exhaustiva de los hechos constitutivos de las quejas que la motivaron y en la autoridad moral y confianza de la sociedad en la Comisión.

Antes de la Recomendación 25/98 la CNDH había emitido diecisiete Recomendaciones a Congresos locales, las cuales fueron aceptadas y cumplidas sin mayor problema, sin embargo, la Recomendación 25/98 sí fue la única que provocó una controversia enorme sobre su competencia para emitirla, que además afectó de manera sustancial la vida política del Estado de Morelos, ya que en ninguna de las anteriores Recomendaciones la CNDH había solicitado que se convocara a un período extraordinario de sesiones para que el Poder Legislativo calificara la gravedad de acciones y omisiones de integrantes de los otros dos poderes del Estado, ni había sido elemento fundamental para la procedencia del juicio político a un gobernador.

Sostenemos en esta tesis que el juicio político al gobernador es una consecuencia directa de la recomendación, toda vez que la Recomendación 25/98 fue aportada a la solicitud de juicio político como prueba documental y la Comisión de Gobernación y Gran Jurado tomó argumentos esgrimidos en la recomendación como parte fundamental del dictamen en contra de Jorge Carrillo Olea.

Consideramos también que la Recomendación 25/98 fue una Recomendación política ya que al involucrar a los otros dos poderes del Estado, provocó efectos políticos y jurídicos en la vida institucional y política del Estado, de ahí la controversia que suscitó.

Es de hacer notar también que un factor que considero que tomó en cuenta la CNDH para dirigir la Recomendación al Congreso y no al ejecutivo fue la falta de colaboración del Poder Ejecutivo y la no aceptación de sus recomendaciones, ya que de 1994 a marzo de 1998 fueron emitidas por la Comisión Nacional a diversas autoridades del Estado de Morelos 34 recomendaciones; de las cuales 8 fueron parcialmente cumplidas y solo dos se consideraron cumplidas.

Un ejemplo de ello es que conforme a sus atribuciones la CNDH solicitó a la Procuraduría en reiteradas ocasiones, copia de las indagatorias y de las diligencias efectuadas por esta dependencia sobre la integración de las averiguaciones previas abiertas por el caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo, expediente CNDH/122/97/MOR/1151, por denuncia de secuestro, desaparición forzosa o involuntaria de personas, homicidio y ejecución sumaria, en donde se vieron involucrados elementos de la Policía Judicial del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

En este caso telefónicamente y de manera personal a través del visitador adjunto encargado del trámite, la información sobre la investigación fue proporcionada por la Procuraduría de manera incompleta, con pretextos nimios como "falta de fotocopiadora" lo que imposibilitó que la CNDH estudiara exhaustivamente el caso, por lo que con fundamento en el artículo 38 de la ley de la CNDH, la Comisión dio por ciertos los hechos materia de la queja.[288]

[288] Consúltese el anexo 1 de esta tesis.

Lamentablemente a casi ocho años de los hechos y a pesar de que existe una Recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos[289] desde el 12 de enero de 1996, donde declara fundada la pretensión del quejoso y recomienda al Procurador General del Estado, *"Ordene al agente del Ministerio Público que conoce del proceso, que solicite se practiquen careos entre los procesados Javier Rueda Flores, Eduardo Pliego Hernández y Dagoberto Torres Palma, y los interrogue con objeto de conocer la verdad de los hechos"*, y de la recomendación motivo de esta tesis, ni las autoridades ni los familiares de los desaparecidos han logrado que los procesados, elementos del grupo antisecuestros, revelen el lugar donde se encuentran los cuerpos de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez y Miguel Ángel Ocampo Cristino por lo que siguen desaparecidos.

V. 4. CONTROVERSIA SOBRE LA RECOMENDACIÓN

Un primer aspecto que hay que mencionar es que la Comisión Nacional al momento de emitir la recomendación 25/98, había emitido 17 recomendaciones dirigidas a Congresos Estatales, destacando Tlaxcala con seis; Puebla, cuatro; Guerrero, tres; Oaxaca, Chiapas, Chihuahua, e Hidalgo, una respectivamente,[290] las cuales fueron aceptadas por los Congresos

[289] Queja número 1093-S-H
[290] Fuente: informes de la CNDH 1997, 1998.

respectivos, solicitando la CNDH el inicio de un procedimiento administrativo mediante el cual se determinara la responsabilidad en que hubiesen incurrido las autoridades o servidores públicos de esas entidades, y no obstante ello no causaron en dichas Entidades alguna controversia parecida a la de la Recomendación 25/98, ya que fueron aceptadas y se procedió a tomar las medidas para su cumplimiento.

Sin embargo, en el Estado de Morelos la Recomendación 25/98 tuvo un efecto que tal vez ni la misma CNDH previó, porque en los términos en que se emitió era de esperarse que hubiera sido consultada o por lo menos dada a conocer al Ejecutivo Federal por la titular de la CNDH, ya que las valoraciones y argumentos dados en la Recomendación fueron fundamentales para que por primera vez en el Estado de Morelos un gobernador fuera sujeto de juicio político.[291]

Así, que una vez recibida por el Congreso y dada a conocer a la opinión pública la Recomendación, en primera instancia diversos sectores cuestionaron no el fondo de la recomendación, es decir, las violaciones a los Derechos Humanos y la inseguridad pública en el Estado, sino la

[291] El dictamen de procedencia del juicio político a Jorge Carrillo Oléa realizado por la Comisión de Gobernación y Gran Jurado incluye de manera textual los argumentos que se mencionan en la Recomendación 25/98.

competencia de la Comisión Nacional para emitirla.

La Recomendación en sus conclusiones hace un juicio severo al Gobernador ya que afirma en el punto 3:

> 3. *En un aspecto general, este Organismo nacional concluye que en el Estado de Morelos algunos integrantes de los órganos de procuración de justicia generaron un ambiente de seguridad pública en los gobernados, derivado de la ola de secuestros, homicidios, tortura, abuso de autoridad y otros ilícitos, cometidos o consentidos por ellos, lo que ocasionó un ambiente de corrupción, así como de impunidad a favor de los autores intelectuales y materiales de los mismos....*
> *Al ser valores fundamentales de toda convivencia pacífica la seguridad pública y la procuración de justicia, el Gobernador del Estado de Morelos, señor Jorge Carrillo Olea, debió aplicar toda su experiencia, capacidad y profesionalismo para atender el reclamo de sus gobernados, inmerso con motivo de sus funciones como servidor público involucrado en esas tareas; al no hacerlo así, descuidó esas áreas básicas, máxime que éste tiene a su cargo el mando de las fuerzas de seguridad pública del Estado por disposición de la ley de la materia.*

El contenido de la Recomendación provocó tal controversia que el 24 de marzo, 13 días después de emitir la recomendación, la CNDH tuvo que enviar al Congreso de Morelos el oficio No. PCNDH/070/98 a los diputados presidentes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y legislación (PRI) y de Derechos Humanos (PRD), en el que realiza un análisis técnico-jurídico

de la recomendación, presentando sus consideraciones de hecho y fundamentos de derecho, así como conclusiones para fundar su competencia, esto en virtud de los argumentos esgrimidos por constitucionalistas reconocidos como el Dr. Ignacio Burgoa, y abogados del Estado a favor y en contra de la competencia de la CNDH para emitir una recomendación al Congreso no como autoridad responsable, sino como representante de los ciudadanos para que examinara la gravedad de las violaciones de Derechos Humanos en Morelos, y determinara las acciones que procedieran.

Así, en las consideraciones de hecho del análisis técnico jurídico emitido por la CNDH afirmó que:

> *"La Recomendación 25/98 está motivada por una serie de hechos que, en su conjunto constituyen graves violaciones a derechos humanos, en perjuicio de la sociedad del Estado de Morelos. Homicidios, secuestros, torturas, desapariciones, lesiones, incomunicaciones y cohecho, son algunos de los delitos más recurrentes que han sido perpetrados en esa Entidad en los últimos tres años; varios de ellos imputados a servidores públicos de esa Entidad Federativa".*
>
> *La inseguridad pública, la ineficiencia e ineficacia de la procuración de justicia y la persistente violación a Derechos Humanos, son las causas principales que generaron un clima de zozobra, inseguridad e impunidad; circunstancias que por su gravedad, trascendieron el interés local e*

incidieron en la opinión pública nacional".[292]

Consideramos que de manera inmediata el hecho de remitir la Recomendación al Congreso y no al Ejecutivo fue porque la Comisión Nacional reconoció con ello que no tenía caso enviarla al Ejecutivo por la gravedad de las violaciones a los Derechos Humanos cometidos por autoridades de ese Poder. Ahora bien, considero que existieron también ciertos factores para que la Recomendación causara este efecto en el Estado:

1) Reconoció las protestas de la población en contra del Gobernador y de la Procuraduría del Estado por la inseguridad pública y las violaciones a los Derechos Humanos;

2) Dio legitimidad a los resultados de la consulta ciudadana realizada por la Coordinadora Morelense que exigió la renuncia del Gobernador;

3) El papel que jugaron los medios de comunicación escritos y electrónicos para difundir y hacer un seguimiento de la situación política y social e Morelos a partir de la lucha del pueblo de Tepoztlán en contra del Club de Golf, y por la cual la CNDH emitió la recomendación 39/96[293]

[292] Oficio No. PCNDH/095/98, 24 de marzo de 1998.
[293] La CNDH emitió la recomendación 33/96 por la represión a habitantes de Tepoztlán que acudieron al municipio de Tlaltizapán a entregar un oficio al Presidente Ernesto Zedillo el 10

y

4) La correlación de fuerzas políticas que había en la XLVII Legislatura, donde por primera vez en la historia del Estado la oposición en su conjunto tenía la mayoría parlamentaria en la Cámara.

Respecto a este último punto, en los estados donde el gobernador y la mayoría del Congreso son del mismo partido generalmente no existe mayor conflicto, puesto que los diputados apoyan al Ejecutivo y los argumentos y votos de los otros partidos se pierden ante los argumentos y el voto de la mayoría, pero en Morelos en ese momento había una composición política muy especial que no se repetía en otros estados: de 30 diputados sólo 12 pertenecían al partido del gobernador (PRI) y los 18 restantes pertenecían a la oposición (12 del PRD, 5 del PAN y 1 del PCM).

En el Congreso de Morelos el PRI no tenía la mayoría, e incluso, merced a una reforma de la Ley orgánica del Congreso con el voto de PAN-PRD-PCM[294] desapareció la Gran Comisión que antes presidía siempre el PRI, sustituyéndola por una Comisión encabezada de manera rotativa por los Coordinadores de cada partido representado en el Congreso y las

de abril de 1996, encontrándose dos días después el cuerpo del campesino Marcos Olmedo quien desapareció en la represión a los manifestantes.

[294] Partido Civilista Morelense, partido local que obtuvo un diputado en la XVII Legislatura.

Comisiones se designaron proporcionalmente de acuerdo al número de los integrantes de cada grupo parlamentario de manera plural.

Por otra parte, desde el principio de su administración Jorge Carrillo Olea había tenido problemas para establecer canales de comunicación con diversos sectores y grupos de presión.

El caso del Club de Golf en Tepoztlán (expediente CNDH/122/96/MOR/565), su ayuntamiento popular, y la no aceptación de la Recomendación 39/96 que la CNDH emitió al respecto, aunado al clima de inseguridad pública y violaciones a los Derechos Humanos hicieron que en amplios sectores de la sociedad se percibiera la recomendación de la CNDH como 1) un reconocimiento público de una instancia de Derechos Humanos nacional a las denuncias de violación a los Derechos Humanos y la inseguridad pública y 2) que la demanda de la población para la renuncia del gobernador del Estado e incluso el juicio político eran legítimas.

La intervención de la CNDH se fundamentó en el último párrafo del artículo 102 constitucional: "*El organismo que establezca el Congreso de la Unión (la CNDH) conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los Organismos equivalentes en los*

Estados", por lo que opera como segunda instancia respecto a las resoluciones de sus homologas en los Estados y en el Distrito Federal, y en este caso ejercitó su facultad de atracción ante la gravedad de las denuncias presentadas.

En este aspecto, contó también un factor que considero resultó vital para la resolución de la CNDH: el activismo ---protagonismo según algunos diputados del PRI y PAN-- del presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, Dip. Ignacio Suárez Huape[295] y de otros diputados, así como de José Martínez Cruz, Presidente de la Comisión Independiente de Derechos Humanos; de organizaciones ciudadanas independientes y ONG´S que apoyaron a las víctimas, presentaron denuncias en todas las instancias estatales y federales, y dieron puntual seguimiento a las denuncias por violaciones a los Derechos Humanos en el Estado. Por otra parte, la CNDH ya tenía conocimiento de quejas presentadas desde enero de 1997 por violaciones graves a los Derechos Humanos.[296]

[295] La Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado fue creada en la XLVII Legislatura e integrada de manera plural por un diputado del PAN, PRI y PRD, siendo el primer Presidente de la misma el Dip. Ignacio Suárez Huape del PRD.

[296] El 6 de febrero de 1998, el Director General de Quejas y Orientación de la CNDH, Dr. Dante Schiaffini Barranco, envió el oficio 000003508 al Dip. Ignacio Huape, informándole que después de un análisis y búsqueda de quejas y denuncias presentadas por ciudadanos de Morelos la CNDH había abierto los expedientes CNDH/121/97/DF/S05162.000 y CNDH/121/97 (Caso José Alberto Guadarrama), CNDH/2/97/MOR/S05648.000 (Caso José Guadalupe Barragán Serratos); CNDH/122/97/MOR/C0065.000 (Caso Aureo Mendoza Rosales); CNDH/122/97/MOR/C00651.000 (Caso Angel y Natanael Hernández Villa);

Dos días después de emitida la Recomendación, legisladores del PAN, PRD y PCM convocaron a una rueda de prensa para dar a conocer la recomendación. En la Comisión Permanente después de duros debates con el voto de legisladores de estos partidos se convocó a un período extraordinario de sesiones el 31 de marzo para analizar en el pleno la Recomendación.

A pesar del revuelo y escándalo que causó en el Estado y de los artículos en la prensa estatal y nacional no hubo de manera inmediata ninguna posición oficial del Gobierno del Estado, sino es hasta el 13 de marzo cuando se tiene la primera declaración del Gobernador, con lo que podría decirse que el gobernador no fue enterado de la Recomendación con anticipación e incluso la CNDH ni siquiera le envió copia de la misma.

Es aquí donde comenzó el debate: políticos, partidos, ONG´S, juristas, etc., todos opinaron; a continuación me permito citar algunas de las declaraciones hechas por diversos sectores, con el fin de contextualizar esta polémica. Quien da inicio a ellas es el propio Gobernador del Estado, quien

CNDH/121/98/MOR/C00653.00 (Caso Alejandro Pliego Canizal); 121/98/MOR//C00649.000 (Caso Jorge Nava Avilés, todos por graves violaciones a los Derechos Humanos. Ver el anexo 5.

desde nuestro punto de vista en lugar de reconocer la grave situación de inseguridad pública y cesar inmediatamente al Procurador y al Director de la Policía Judicial por los hechos ocurridos con sus subalternos, cuestiona a la CNDH:

Jorge Carrillo Olea:"*Es aberrante. Atenta contra la estructura filosófica, jurídica y moral de la CNDH. Desborda las facultades de esta institución. Invita al rompimiento del orden legal, ya que incita al poder legislativo, ubicándolo como un suprapoder, por encima del Ejecutivo y Judicial para que penetre en lo que es la esencia pura de la justicia, que es la independencia de jueces y magistrados*"; y continua *"Es la primera vez que una comisión de Derechos Humanos hace una recomendación de carácter político. La CNDH cometió un traspié. (...) sus facultades son de carácter concreto y no interpretativas. En este caso interpreta una situación y no atiende a un caso concreto. Se excede*". (...) *Son varias ocasiones en que la CNDH ha cometido errores con las mismas características y ante ello se vio obligada a retirarlas.*[297] *(...)*

La abogada Lilia Figueroa (Barra de abogados de Morelos): *"La recomendación es inconstitucional y atenta contra la autonomía del Ejecutivo y Judicial. El artículo 102 de la Constitución, en su apartado B, indica que las facultades de la CNDH son de carácter concreto y explícito; no puede ordenar al Legislativo que investigue irresponsabilidades de magistrados, jueces y servidores públicos, atribución que sólo compete al Consejo de la Judicatura". (...) No es facultad del Congreso revisar los actos del poder judicial, debería en su caso, emitirse la recomendación al poder judicial o directamente al poder ejecutivo.*[298]

---

[297] *El Universal*, 13 de marzo 1998.
[298] *Ibidem*

José Martínez Cruz, presidente de la Comisión independiente de Derechos Humanos: *"No violenta los poderes, únicamente señala que se investiguen irregularidades en el poder judicial. Debió tomarse respetuosamente y no confrontarse en declaraciones que enrarecen el ambiente político. (...) es preocupante que el Ejecutivo no haya tratado con respeto esta recomendación, que detalla la posible comisión de actos fuera de la ley por parte de funcionarios de la procuraduría".*[299]

Adrian Rivera, presidente del PAN estatal: *"(...) La recomendación se encuentra apegada a las disposiciones que regulan las actuaciones del organismo nacional (...) Como siempre, el peso de la verdad incomoda a muchos, en particular, a quienes se sienten afectados en sus intereses, tal es el caso de quienes denostan la recomendación 25/98, argumentando que ésta se extralimitó o generó intromisión de un poder a otro".*[300]

Dr. Ignacio Burgoa Llano, constitucionalista: *"Desde un punto de vista constitucional y legal, la CNDH no tiene competencia para formular la recomendación al Congreso de Morelos. Conforme al artículo tercero de su ley orgánica, sólo tiene competencia para conocer quejas sobre violación de Derechos Humanos que perpetren autoridades federales; en este caso, se trata de violación de Derechos Humanos por autoridades estatales. De acuerdo al artículo 60, sólo puede conocer quejas contra autoridades locales cuando las comisiones estatales sean lentas o ineficaces. En este caso no ha sucedido así. La CNDH hace recomendaciones a las autoridades violadoras de los Derechos Humanos; en este caso, se recomienda al legislativo que nada tiene que ver con la violación de esos derechos. Aceptar la recomendación sentaría un nefasto precedente, se facultaría que dicha comisión hiciera recomendaciones a todas las legislaturas, lo que sería*

[299] *Ibidem*

desquiciante para el sistema jurídico nacional".[301]

En la misma entrevista, el Dip. Ignacio Suárez Huape: *"Al Dr. Burgoa le falta información. El nos acaba de dar la razón. Pedimos que la CNDH atrajera siete casos de graves violaciones a los Derechos Humanos, dos de ellos merecieron recomendación de la Comisión Estatal. El Dr. Burgoa ignora que estos casos, así como 290 más, ya habían sido recomendados por la Comisión Estatal sin que la Procuraduría les hiciera caso. En sus dos últimos informes, Carlos Celis, anterior presidente de la CEDH, dice que el 90% de las recomendaciones enviadas a la Procuraduría fueron incumplidas".*[302]

Dr. Raúl Carrancá y Rivas, jurista: *"La CNDH no violó la soberanía del Estado de Morelos al emitir su recomendación en torno al desempeño del gobernador, ya que ese organismo no es autoridad, por lo que no constituye ningún agravio para el gobierno del estado y menos para su titular (...) Si bien hay comentarios en cuanto a que la CNDH se adjudicó atribuciones que no le corresponden al invadir la soberanía del estado de Morelos, lo cierto es que al haber atraído el caso la PGR, se le otorgó una dimensión federal, razón por la cual la comisión actuó conforme a derecho y apegada a la ley".*[303]

Dip. Hugo Carbajal, Presidente de la comisión de Gobernación y Gran Jurado: *"La recomendación retoma quejas, denuncias y testimonios de incumplimientos presentados por las comisiones Estatal de Derechos Humanos, de Justicia y Derechos Humanos del Congreso, la Procuraduría de Justicia de*

---

[300] *La Opinión de Morelos*, 17 de marzo de 1998, nota de Luis Hernández.
[301] *Noticiero "Para empezar"*, entrevista simultánea a Ignacio Burgoa e Ignacio Suárez Huape, martes 17 de marzo de 1998, 8:00 hrs.
[302] *Ibidem.*
[303] *La Jornada*, 19 de marzo, 1998.

Guanajuato y la CNDH no cursó copia de su recomendación al Ejecutivo, porque está destruída la confianza en él".[304]

Marcos Manuel Suárez, catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM: *"No tiene nada de inconstitucional la resolución de la CNDH. Es la primera (¿?) vez que se hace a un Congreso de un estado una recomendación; lo puede hacer a cualquier órgano de autoridad. Y no se diga que se sale de sus funciones, o que se le patinó (sic) a la Dra. Roccatti, o que es un acto impulsivo. Es un recomendación fundamentada, y la envía para que el Congreso, en ejercicio de su propia soberanía, realice, si quiere, la investigación del caso".*[305]

El Dr. Ignacio Burgoa abunda el 22 de marzo: *"No se ajusta a derecho. La CNDH no tiene competencia en el ámbito estatal. Viola la constitución y genera la pugna entre poderes. La recomendación fue turnada a una instancia que carece de atribuciones para imponer una corrección y reparación del daño de las quejas presentadas. Lo más grave es que, en caso de aceptarse, colocaría a la CNDH como un suprapoder, que lo mismo podría desestabilizar a gobiernos estatales o a la presidencia de la república. (...) Crea un conflicto entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de Morelos, incitando a los segundos a que procedan en contra del primero, lo que implica una intromisión en el régimen político de esa entidad, y con ello, la falta de respeto al sistema federal".*[306]

Dip. José Raúl Hernández Avila: *"El Congreso de Morelos en pleno únicamente valorará el exhorto de la CNDH, con lo cual esa Institución no violenta*

[304] *Reforma*, 26 de marzo de 1998.
[305] *El Sol de Cuernavaca*, 18 de marzo, 1998.

ningún ordenamiento ni excede sus funciones y atribuciones". [307]

Dip. Ignacio Suárez Huape: "*La recomendación hará que llegue a su fin la impunidad con que se han manejado el gobernador y su gente. Está apegada a derecho. No viola ningún precepto constitucional, ni rompe con la normatividad del estado. Sienta un precedente en la defensa de los Derechos Humanos. No hay ningún impedimento para que el Congreso la acepte".* [308]

Dip. Rocio Carrillo: (...) "*viola la supremacia constitucional, excede los atributos legales de la CNDH y agrede en sus derechos al estado libre y soberano de Morelos. El Congreso de la Unión, al expedir la ley que creó la CNDH, estableció que las violaciones de las autoridades locales a los Derechos Humanos deben ser conocidas por las comisiones estatales. La comisión nacional soslayó a la local, haciendo ilegal e improcedente la mencionada recomendación".* [309]

Jorge Carrillo Olea: *"Se está poniendo en riesgo la estructura jurídica de este país. Es la primera vez que la CNDH hace una recomendación de carácter político. Con esto vulnera su filosofía, su legislación y la base moral. Esta atentando contra sus propias estructuras. Es sumamente grave. La ley no le permite hacer interpretaciones. El artículo 102 constitucional le atribuye facultades para conocer de casos concretos no hacer interpretaciones. De conocer la comisión de un ilícito, tiene que dirigirse a la autoridad que tenga facultades para corregirlo y sancionarlo,*

[306] *Reforma*, 22 de marzo, 1998.
[307] *Reforma*, 24 de marzo, 1998.
[308] *La Jornada*, 22 de marzo, 1998, p. 15
[309] *La Unión de Morelos*, 22 de marzo, p. 3

no a un órgano legislativo".[310]

Dip. Rocío Carrillo: en la Comisión Permanente: *"Es improcedente. Debe ser rechazada de manera explícita para no sentar un precedente funesto. La CNDH sólo puede conocer de quejas por hechos concretos que impliquen actos u omisiones de una autoridad, no tiene atribuciones para hacer evaluaciones de carácter general, ni dar por sentadas estas situaciones mediante inferencias, supuestamente derivadas de los hechos investigados. No puede encomendar a uno de los poderes que califique la actuación de otro poder. Tampoco puede recomendar al Legislativo que exhorte al Judicial para que realice una investigación sobre el comportamiento de sus magistrados y jueces". La CNDH pretende situarse por encima de los tres poderes, pues se pronuncia por una rectificación de la actuación de todos ellos".*[311]

Ministra Olga Sánchez Cordero: *"no viola la soberanía de esa entidad, toda vez que la conclusión de las investigaciones jamás implica, en forma obligada y por ley, ser acatadas. La normatividad es muy clara en ese sentido. Las conclusiones de la CNDH son solo eso: recomendaciones. No implican, desde cualquier punto de vista, un mandato".*[312]

Francisco Coronato, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos: *Considero sustentada y procedente la recomendación 25/98 enviada por la CNDH al Congreso del estado. Los casos que dan origen a esa recomendación implican violaciones graves a los Derechos Humanos, por lo que este organismo estima procedente su investigación y análisis. De mayo del 94 a*

[310] *El Universal*, 22 de marzo, 1998.
[311] Semanario de los Debates, Sesión del 23 de marzo de 1998, XLVIII Legislatura, *H. Congreso del Estado de Morelos*, 1998.
[312] *Reforma*, 26 de marzo, 1998.

diciembre del 97, la CEDH emitió 665 recomendaciones a la Procuraduría de Justicia y sólo cumplió 215, total o parcialmente".[313]

Dip. Victor Saucedo, Coordinador de los diputados del PRI: *(...)"de aceptarse por mayoriteo automático la recomendación 25/98, apelaremos a la Suprema Corte de Justicia para defender el estado de derecho. No permitiremos una violación de la Constitución o una invasión de la soberanía del estado, ni que se vulnere la división de poderes. Recurriremos a todos los recursos que establece la ley".*[314] Asimismo *"amenaza al Congreso del Estado, que va a crear un conflicto entre los poderes de la entidad y de intromisión en la soberanía estatal, además de vulnerar el sistema federal ".* [315]

Jorge A. García Rubí, presidente del TSJ estatal: *La recomendación no viola la autonomía del poder judicial, (...) habla sólo de un exhorto al poder judicial, no enjuicia, no impone. Dice: "bajo un principio de colaboración de poderes" que el Congreso exhorte con respeto al Tribunal y al Consejo de la Judicatura a efecto de que se investiguen la actuación de magistrados y jueces. Quiere decir que sería el mismo poder judicial el que autoevaluaría a sus miembros, y en su caso aplicaría las sanciones".*[316]

Consejo de la Judicatura del Estado: (...) *La CNDH se excede en sus facultades pues no cita artículo de ley alguno que faculte al Congreso para aceptar una recomendación de la naturaleza de la que se trata, involucrando además a otro poder, y tampoco cita el precepto constitucional para que el Congreso exhorte a otro poder. Es deber del Consejo de la Judicatura velar por el cumplimiento de sus*

[313] *La Jornada Morelos*, 24 de marzo, 1998
[314] *La Jornada*, 26 de marzo de 1998.
[315] *La Jornada Morelos*, 27 de marzo, 1998
[316] *La Unión de Morelos*, Entrevista de Tlahui Preciado, 28 de marzo, 1998.

principales atribuciones como es la independencia de jueces y la autonomía del poder judicial".[317]

Los anteriores testimonios y opiniones dan cuenta de la discusión que suscitó la recomendación, aunado a que casi a diario articulistas y columnistas nacionales escribían sobre la misma dando la razón a la CNDH.

En virtud de esta polémica el 17 de marzo la Comisión Nacional envía al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de Morelos, un análisis técnico-jurídico de la misma, y siete días después, dado que sigue la controversia sobre su competencia y atribuciones dirige al Coordinador del grupo parlamentario del PRI, PAN y PRD el oficio PCNDH/095/98, en el que incorpora datos e información sobre dicha recomendación, afirmando que:

> *"Cuando la Comisión conoce de hechos tan deleznables como la tortura, tiene el deber jurídico moral de investigar el origen de esos acontecimientos, a fin de hacer los señalamientos correspondientes a las autoridades respectivas, con el objeto de proteger a la sociedad contra ese tipo de agresiones fatales".*[318]

Finalmente, en la sesión extraordinaria del 31 de marzo convocada para discutir la Recomendación, el PRI al mando de Jorge Morales Barud

---

[317] Vences Camacho, Julián, *¡Fuera, fuera¡ Cómo y por qué cayó Jorge Carrillo Olea*, México, Berbera Editores, S.A. de C.V., 2000, p. 266

[318] Oficio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos No. PCNDH/095/98 de fecha 24 de marzo de 1998, *Archivo Histórico del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Morelos*, XLVII Legislatura, Cuernavaca, Mor., 1998.

(después gobernador sustituto 1998-2000) y Armando Ramírez (Oficial mayor del Congreso 2000-2003) concentraron un gran número de seguidores, quienes con pancartas en apoyo a Carrillo Olea, y con la consigna de boicotear la sesión, toman el presidium violentamente, e incluso golpean a algunos diputados teniendo que suspenderse la sesión; cuatro horas después se reanuda pero ante la violencia y perturbación del orden, el presidente de la mesa directiva decide suspenderla y convocar a sesión secreta, la cual se realiza en la Sala de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, dejando entrar sólo a la prensa. El dictamen aprobado por unanimidad sin la presencia del PRI fue el siguiente:

> ***PRIMERO.- Se acepta en sus términos la recomendación 25/98.***
>
> ***SEGUNDO.- Se instruye a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos a fin de que remita al poder judicial, las quejas sobre hechos que pueden ser constitutivos de faltas o responsabilidades oficiales de magistrados, jueces y demás servidores públicos de la administración de justicia.***
>
> ***TERCERO.- Se instruye a la presidencia de la mesa directiva, para que bajo el principio de colaboración de poderes, exhorte al poder judicial a investigar las quejas señaladas en el punto anterior, a fin de que se detecten las posibles irregularidades de aquellos juicios en los que se involucren asuntos sobre secuestro y procedan conforme a sus facultades.***
>
> ***CUARTO.- Se instruye a las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos y de Asuntos de Seguridad Pública e interés Social, para que requieran al Procurador de Morelos, investigue los casos que son***

materia de la recomendación 25/98.

Los acontecimientos sucedidos fortalecieron la integración de la Coordinadora Ciudadana Morelense, integrada fundamentalmente en un principio por empresarios, ganaderos, comerciantes y amplios sectores de la sociedad que habían sido agraviados de manera directa por los secuestros y en la que se integraron también representantes de partidos políticos. Esta organización fue la que presentó la demanda de juicio político al gobernador anexando como prueba documental la Recomendación 25/98.

A pesar de la presión de la sociedad, el gobernador se negó a que el procurador de Justicia compareciera ante el Congreso para aclarar los hechos en que se vieron involucrados sus subalternos, y siguió defendiéndolo, dejando que los acontecimientos se desarrollaran y lo rebasaran sin tomar ninguna decisión ejecutiva que diera confianza a la ciudadanía de que se iba a castigar o por lo menos se iniciaría una investigación a fondo en la procuraduría con el fin de sanearla y castigar a los responsables, sin embargo, no lo hizo.

El único dialogo directo que tuvo con las directivas de los partidos y sus coordinadores parlamentarios del Congreso fue el 4 de febrero de 1998,

en el que invita a éstos a la Casa de Gobierno, ahí le solicitan, en voz de Adrian Rivera, presidente del PAN, que para solucionar la crisis de seguridad del estado, despida al Procurador de Justicia y al Coordinador de la Policía Judicial y los ponga a disposición de la autoridad competente, contestándoles que *lo iba a pensar bien*[319] y públicamente siguió defendiendo al procurador.

Ante estos hechos lo que podemos concluir es que ante la Recomendación de la CNDH, que incluso el mismo la calificó de "política" hubo de parte del gobernador una falta de sensibilidad política para pulsar, entender y dar respuesta en ese momento a la crisis de seguridad pública y de desconfianza total de la ciudadanía en la institución encargada de la procuración de justicia del Estado, y que no previó que esta situación lo arrastraría también a él.

Con la Recomendación, publicitada ampliamente como ya se comentó párrafos arriba, comienza a cobrar fuerza en la entidad el rumor de que su renuncia es inminente y su situación como político y como gobernador se vuelve insostenible, cuestionado interna y externamente, con su imagen desgastada por los acontecimientos y cuestionado en los medios de

[319] Vences, *op. cit.*, pp. 51-52

comunicación diariamente, el viernes 3 de abril, tres días después de que el Congreso aceptó la recomendación y que una turba de militantes del PRI hicieran destrozos en la Cámara y golpearan a la Dip. Margarita Aleman, todavía el gobernador insiste en que no pasa nada:

> *(...)la situación en Morelos se desprende de un hecho que se dio hace 60 días (la aprehensión infraganti de Martínez Salgado) (...) hay un interés de convertir aquel incidente en un tema político (...)en Morelos no pasa nada. Estamos trabajando, estamos produciendo, los muchachos están estudiando (...) el estado está en una de sus mejores épocas (...), (...) aquí no pasa nada extraño, no tengo porque renunciar".*[320] Un mes y 10 días después estaba presentando su solicitud de licencia en el Congreso.

Ahora bien, la dinámica de cuestionamiento a la Recomendación 25/98 en diversos sectores del Estado, especialmente de sectores de la administración pública en funciones, de grupos de presión o asociaciones conectadas con el PRI o con el gobierno, así como del poder judicial y de diputados de su partido, respondió al propósito de deslegitimar la recomendación y presionar, puesto que sabían que la oposición era mayoría en Congreso, a los diputados del PRD-PAN-PCM, para que la Recomendación no fuera aceptada.

Sin embargo, las violaciones a los Derechos Humanos en agravio de

la sociedad morelense, fundados y motivados en la resolución de la CNDH, fueron tan graves que hubiera sido ir contra toda lógica y mínimo sentido común la emisión de un voto en contra, como finalmente lo hizo el partido del gobernador.

Además de ello, los argumentos en contra de la recomendación nunca entraron al fondo del asunto: se cuestionó la competencia de la CNDH para enviar la Recomendación al Congreso equivocadamente, ya que como se explicó en el anterior apartado la Comisión Nacional sí es competente para emitir recomendaciones, pero no se cuestionaron los fundamentos de hecho y de derecho de la recomendación.

Es decir, nadie negó -ni podía negar- que los hechos y los casos en los que la CNDH motivó y fundó la recomendación fueran verdad; que lo hizo en ejercicio de las atribuciones que la Constitución y su Ley establecen, ejerciendo su facultad de atracción para conocer del caso; que había Recomendaciones que el Ejecutivo estatal no había aceptado; que se habían presentado desde 1997 casos gravísimos de violaciones a los Derechos Humanos y que efectivamente existía un problema de inseguridad pavoroso y delicado, de violación flagrante de los Derechos Humanos, tanto en el

[320] vista radiofónica en *"Panorama Informativo", MIX 99.1*, Viernes 3 de abril, 8:00 hrs.

ámbito de la seguridad pública como en el de procuración de justicia.

Asimismo, la Comisión Nacional emitió la recomendación por un "deber jurídico moral"[321] ya que es el organismo defensor de los Derechos Humanos por mandato constitucional y con base en las facultades que le otorga la Constitución en su artículo 102 apartado B y su correspondiente ley y reglamento, ante la violación reiterada de los Derechos Humanos de los morelenses, recomendación que no se podía borrar con argumentos "legaloides" de incompetencia de la CNDH.

V. 5 EFECTOS DE LA RECOMENDACIÓN 25/98

Como hemos analizado, la Recomendación 25/98 causó en primer lugar una controversia en la que diversos actores se enfrascaron en una discusión jurídica y política[322] la cual fue ventilada y cubierta por los medios de comunicación de manera exhaustiva, lo que hizo que la población estuviera al pendiente y que los cuestionamientos a la Recomendación se percibieran como una defensa de Carrillo Olea, Peredo Merlo, Martínez Salgado y Miyazawa, lo que impulsó más la idea en ciertos sectores, grupos

[321] Oficio No. PCNDH/070/98, *op. cit.*, p.11
[322] En este sentido se deben entender las declaraciones de ciertos actores políticos ya citados en el punto anterior que cuestionaron la opinión que el constitucionalista Ignacio Burgoa emitió al Gobierno del Estado. Por lo demás no cuestiona el fondo de la

de presión y la sociedad en general de que la salida del Gobernador y el juicio político eran necesarios.

Por esta razón es que considero que el efecto político de la recomendación fue la licencia que solicitó el gobernador y el juicio político al gobernador, trayendo con ello el nombramiento de un gobernador sustituto, y que por tanto se trató de una recomendación política, aunque ese no fue el propósito de la Comisión, ya que en uno de sus últimos párrafos afirma:

> *"Las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no pretenden, en modo alguno, desacreditar a las instituciones ni constituyen una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares, sino que, por el contrario, deben ser concebidas como un instrumento indispensable en las sociedades democráticas y los Estados de Derecho para lograr su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridades y servidores públicos ante la sociedad".*[323]

Así pues, aunque la Recomendación formalmente no tuvo un propósito político sí tuvo efectos políticos, de ahí que el mismo gobernador afirmara que se trataba de una *Recomendación política*.

La Recomendación 25/98 fue parte fundamental de la argumentación

---

recomendación sino que alega la incompetencia de la CNDH para emitirla, lo que fue percibido como una defensa de Jorge Carrillo.

[323] *Gaceta de la CNDH* Núm. 92, marzo 1998.

presentada en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado como Comisión Instructora en el juicio político al gobernador,[324] por ello es que considero que las Recomendaciones que emite la CNDH son en primer lugar políticas con efectos políticos, los cuales dependen cada vez en mayor medida de la publicidad que los medios de comunicación le den a las Recomendaciones y en este punto se tienen que destacar algunos aspectos.

La CNDH al emitir sus Recomendaciones de acuerdo a lo que establece su Ley toma para su resolución los testimonios y pruebas que obran en el expediente respectivo. En este caso la Comisión tuvo las pruebas de las violaciones que de manera sistemática a partir de la creación del grupo antisecuestros se dieron en Morelos.

Además de ello considero que para la emisión de la Recomendación 25/98 la Comisión Nacional hizo una valoración política de la situación en Morelos basado en lo siguiente:

a) Un gobernador cuestionado desde 1996 por el caso Tepoztlán con una Recomendación[325] por ello sin cumplir;
b) Un gobernador al que además le habían sido dirigidas 34

[324] *Expediente 2/98* de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado de la XLVIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Morelos, 1998.
[325] Recomendación 33/96, ver *supra* Nota 308.

recomendaciones por parte de la CNDH desde 1996;[326]

c) Un Gobernador sin el apoyo de la Federación y enfrentado de manera personal con el Presidente Ernesto Zedillo;[327]

d) Un Congreso en donde la correlación de fuerzas políticas no le era favorable al Ejecutivo del Estado;

e) Graves violaciones a los Derechos Humanos por el clima de inseguridad y secuestros;

f) Quejas por violaciones a los Derechos Humanos y negativa de las autoridades de procuración de justicia para cooperar con la CNDH;[328]

g) Probables violaciones a los Derechos Humanos de naturaleza administrativa al negarse el Tribunal Superior de Justicia a responder a las solicitudes de información requeridas por la CNDH, es decir, un poder judicial sometido al Ejecutivo ya que la mayoría de sus integrantes fueron nombrados por el mismo.

En suma, con un Ejecutivo débil, desprestigiado y desgastado que rompió todo diálogo definitivamente con el Congreso a raíz de que se negó a que compareciera el Procurador del Estado el 30 de enero ante el

[326] Consúltese anexo 4 de esta tesis.
[327] Consúltese el artículo publicado por Jorge Carrillo Olea: "El caso Morelos: el uso envilecido del Poder", *La Jornada Morelos,* 4 de febrero, 2004.
[328] Consúltese el anexo 4 de esta tesis.

Congreso.[329]

En consecuencia, la CNDH, considerando los aspectos mencionados envió la recomendación al Congreso con la seguridad de que el "grupo de los 3" (PRD-PAN-PCM) iba a aceptarla y a proceder en consecuencia, ya que el Ejecutivo no daba señales de atender las graves violaciones a los Derechos Humanos cometidos por sus subordinados en las instancias de seguridad pública.

Por lo demás, la recomendación critica fuertemente al gobernador del estado, cuestionando su actuar como Ejecutivo de la entidad pero no la hace de su conocimiento sino que éste se entera cuando el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso la hace pública.[330]

Un factor que influyó definitivamente para la salida de Carrillo Olea del gobierno de Morelos tiene también su origen en el enfrentamiento que sostuvo el ex gobernador con el presidente Ernesto Zedillo desde el principio

[329] Las intervenciones de los coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PCM, dan cuenta de que a partir de ese momento van a cuestionar directamente al gobernador sobre la situación de inseguridad en Morelos , Consúltese el *Semanario de los Debates*, sesión del 30 de enero, XLVIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Morelos, 1998.

[330] *Gaceta de la CNDH* Num. 92, *op. cit.*, p. 143.

de su gobierno. Esto es fundamental para entender que la Recomendación fue política ya que en 1998 la Comisión Nacional era un organismo descentralizado y no un órgano autónomo como lo es actualmente, su titular era propuesto por el Ejecutivo al Senado y rendía los informes anuales en los Pinos y no ante el Poder Legislativo.

La Comisión Nacional en 1998 gozaba de cierta autonomía orgánica pero no era un órgano constitucional autónomo como lo fue a partir de la reforma al artículo 102 constitucional en 1999, tenía apenas seis años de haberse creado y tenía de alguna manera un nexo político con la Presidencia de la República; su titular era el tercer Ombudsman en la historia de esta institución, la Dra. Mireille Roccatti, quien envió esta Recomendación al Congreso de Morelos y que hay que mencionar que enfrentó con mucha responsabilidad además del de Morelos, dos casos gravísimos de violaciones a los Derechos Humanos como fueron los asesinatos de Aguas Blancas y Acteal.

Sin embargo, debemos recordar que hasta antes de las elecciones del 2 de julio del 2000 y que triunfara un partido diferente al PRI, en el sistema político mexicano el presidente de la república tenía facultades

metaconstitucionales, entre ellas el ser el jefe máximo del gobierno y de su partido, pudiendo quitar y poner gobernadores, brindar o quitarles el apoyo de las dependencias federales, y atacar o apoyar a gobernadores según formaran o no parte de su grupo político.

En el caso de Jorge Carrillo Olea, éste logró la candidatura a gobernador por designación del ex presidente Carlos Salinas, por lo que no debía ninguna gratitud o lealtad al presidente Zedillo y viceversa, así que ni el Presidente ni ningún funcionario federal lo defendió, de ahí que Carrillo Olea en sendas entrevistas declarara que: *"fue un instrumento de la lucha por el poder y que su salida del gobierno de Morelos fue negociada con la oposición"*, [331] además: *que su salida del gobierno de Morelos "fue una inculpación política", que "nunca recibió apoyo de ninguna especie de Ernesto Zedillo", y que "a Zedillo no le debo nada, afortunadamente".* [332]

A la luz de los hechos pasados se puede concluir que Jorge Carrillo Olea no fue defendido por el Presidente Zedillo e incluso fue atacado por el propio Procurador General de la República; en cuanto a su partido solo hizo suyos los argumentos del gobernador en cuanto a la incompetencia de la Comisión Nacional para emitir la recomendación al Congreso, y a nivel federal él mismo ex gobernador reconoce que *aunque tocó puertas éstas se*

[331] *Excelsior*, 16 de febrero del 2000, primera plana.
[332] *Milenio*, noviembre 2000.

le cerraron,[333] ya que además se le acusó de proteger narcotraficantes y tener relación con Amado Carrillo.

Debemos destacar el papel fundamental que jugaron los medios de comunicación en la salida de Jorge Carrillo Olea del gobierno de Morelos: anteriormente si un gobernador tenía problemas políticos pero contaba con el apoyo del Presidente se ordenaba de alguna manera a través de la Secretaría de Gobernación, acallar el asunto en la opinión pública o minimizar el problema y sólo algunos medios independientes opinaban y comentaban el asunto, sin embargo, en el caso de Morelos, Carrillo Olea no contaba con el apoyo del Presidente Ernesto Zedillo y hubo una línea evidente, casi desde que tomo posesión, para dejarlo solo a merced de los medios escritos y electrónicos.

En consecuencia, a partir del caso Tepoztlán y la lucha del pueblo en contra del Club de Gol, los medios de comunicación estuvieron abiertos y dieron cabida a voces de partidos políticos, grupos de presión y afectados por los secuestros y desde el descubrimiento del comandante Martínez Salgado tirando el cuerpo de Jorge Nava, los medios criticaron diariamente la situación que estaba pasando en Morelos, los antecedentes de las

[333] *Ibidem.*

denuncias, etc., en suma, no hubo día, a partir del 28 de enero de 1998 que no se comentara negativamente sobre Morelos y Carrillo Olea.

Para apoyar mi razonamiento en el sentido de que se trató de una recomendación política que iba a producir efectos políticos cito a continuación la opinión de Miguel Angel Granados Chapa:

> *"(...)Sin poner en duda la distancia entre la CNDH y el gobierno federal puede conjeturarse razonablemente que una recomendación destinada a generar efectos de gran importancia política no fue concebida en la soledad de la oficina de la Dra. Mireille Rocatti, sino que fue consultada o por lo menos notificada previamente al gobierno federal, en donde no se le opuso taxativa alguna".*[334]

El propio ex gobernador Jorge Carrillo Olea en un artículo publicado el pasado 4 de febrero de 2004, relata las razones del encono, animadversión y falta de apoyo del Presidente Zedillo hacia su persona:

a) La celebración de una reunión de los gobernadores de Tlaxcala, Puebla, Guerrero, Estado de México y Morelos, realizada en Cuernavaca a propuesta de Carrillo Olea y que fue interpretado por el Ejecutivo Federal como "un enclave salinista", es decir, un grupo de presión que fue conocido en la prensa como el "cartel o sindicato de gobernadores"

que iba "*imponer a su gobierno decisiones sobre nombramientos de altos funcionarios y aplicación de políticas públicas*". [335]

b) La entrega de un documento pormenorizado sobre cuestiones de seguridad nacional y gobernabilidad al Presidente Ernesto Zedillo de manera personal por Jorge Carrillo Olea y que el Presidente tomó como una intromisión a su esfera de gobierno y acotamiento a sus acciones en el país en materia de seguridad nacional.

c) La gira de trabajo del Presidente Zedillo en el Estado de Morelos de manera sorpresiva para el gobernador el 10 de abril de 1996, que culminó con un enfrentamiento del Comité de la Unidad Tepozteca, con fuerzas de seguridad del Estado en el municipio de Tlaltizapán, desapareciendo una persona y posteriormente encontrado muerto con un tiro en la cabeza, y que fue motivo de la Recomendación 33/96 de la CNDH.

d) El exhorto que hizo la presidencia de la república para que se aclararan los hechos ocurridos en Tlaltizapán y que a partir de ello, afirma el ex gobernador, se formara *"un vacío de las dependencias del gobierno federal hacia el gobierno de Morelos"*.[336]

e) La campaña en contra de Carrillo Olea en los medios de comunicación

---

[334] Granados Chapa, Miguel Angel, "Plaza Pública", *Reforma,* 14 de marzo de 1998.
[335] Carrillo Olea, Jorge, "El caso Morelos: el uso envilecido del Poder", *La Jornada Morelos,* 4 de febrero de 2004, pag. 7.

de ligarlo con el narcotráfico y el lavado de dinero, acusaciones que afirma Carrillo Olea fueron filtradas a la prensa por el secretario particular del Presidente Zedillo y anunciadas por el Procurador General de la República.

En conclusión, en los términos políticos en que se emitió la recomendación estaba destinada de manera precisa a crear efectos políticos que cambiaron la vida institucional, administrativa, política y social del Estado.

Ahora bien, considero que toda recomendación de la CNDH es una recomendación política; entra en este ámbito puesto que no es coercitiva, y al dársele publicidad la comisión está recurriendo a la política y a su autoridad moral a fin de que el servidor público en virtud de la presión de la opinión pública y la reprobación de la sociedad cumpla con la recomendación.

Se trató de una Recomendación política porque fue dirigida no a una autoridad responsable, sino al Poder Legislativo en el que había una correlación de fuerzas políticas desfavorable al gobernador, y ya que éste no

[336] *Ibidem*, p. 7

había cumplido con anteriores recomendaciones, no había motivo para que la CNDH creyera que podría cumplir la recomendación 25/98, sobre todo con esa defensa a ultranza que hizo de sus colaboradores, especialmente del Procurador del Estado.

Asimismo, la recomendación fue política porque la naturaleza de la institución del ombudsman no es coercitiva, se trata de una institución no jurisdiccional defensora de Derechos Humanos caracterizada por su autoridad moral, la publicidad de sus recomendaciones y en la que la fortaleza de sus recomendaciones se sustenta en su solvencia moral, en su "*valentía y confianza social*"[337] y en sus buenos oficios que evidentemente van de la mano de la política. Consideramos que el Ombudsman con solvencia y autoridad moral adquiere también una solvencia política para emitir sus Recomendaciones que producirá que éstas se cumplan.

V. 5.1 EFECTOS POLÍTICOS

Al recibir el Congreso del Estado de Morelos la Recomendación 25/98 los partidos políticos opositores y diversos sectores de la sociedad aglutinados en la Coordinadora, la tomaron como argumento principal para impulsar el juicio político contra Carrillo Olea, sobreentendiendo que éste es

el signo de que Carrillo Olea debía ser sometido a juicio político y que debe irse del gobierno, ya que la recomendación reconocía la legitimidad a sus protestas. A continuación cito dos declaraciones que ilustran lo anterior:

José Luis Correa[338] *"El Congreso recibirá la recomendación 25/98. Contamos con la mayoría para aprobarla y entablar juicio de responsabilidades al gobernador. Al comenzar el juicio Carrillo Olea debe pedir licencia para que se nombre un sustituto".*[339]

Dip. Erika Cortés Martínez, Presidenta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política del Congreso del Estado:

> (...) *El único camino viable para que Carrillo Olea deje la gubernatura es a través del juicio político. El mecanismo legal para lograr un gobierno de transición es que los diputados acatemos la recomendación 25/98. Darle cauce a la recomendación es darle cauce al juicio político contra el gobernador".* [340]

Antes del 11 de marzo, fecha en que se emite la recomendación, habían sido presentados en el Congreso 31 juicios políticos solicitados por diversos ciudadanos en contra de autoridades municipales, estatales y en contra de integrantes del propio congreso del estado durante la XLVII

[337] Carpizo, Jorge, "El deterioro de las instituciones",*Nexos,* México, 1999, octubre, p. 42
[338] Secretario del PRD en Morelos, Ex diputado de la XLVIII Legislatura,
[339] La Unión de Morelos, 20 de marzo
[340] *La Unión de Morelos*, 20 de marzo de 1998.

legislatura (1997-2000); todos fueron declarados improcedentes por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, el órgano de gobierno del Congreso.

En la sesión del 13 de mayo de 1998, una semana antes de que el gobernador solicitara licencia, y se aprobara incoar el juicio político, se dio primera lectura a 5 dictámenes de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, relativos a las solicitudes de juicio político contra el Gobernador presentados por: *1.- La Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A.C.; 2.- La Unión de Colonos "Poderes Unidos" A.C.; 3.- El apoderado legal de Carla María Almanza Uribe; 4.-Las ciudadanas Maria Solano Ramírez y Noemí Gertrudis Pastrana Solano; y 5.- Un grupo de ciudadanos que formaban parte de la Coordinadora Morelense: José Luis Huete, Julián Vences, Edmundo Venosa, Javier López Sánchez, Graco Ramírez, etc".*,[341]

La Comisión de Gobernación y Gran Jurado dictaminó la improcedencia de las cuatro primeras; la última se presentó después del 11 de marzo incluyendo como prueba documental la recomendación 25/98, Así, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en su dictamen

respecto a esta última solicitud de juicio político atribuyó al gobernador:

1.- Responsabilidad por violación reiterada a la Constitución local, por comprometer inmuebles públicos a través del fideicomiso de inversión, administración y traslativo de dominio con Bancomer

2.- Autorizar, mediante la publicación de acuerdos, descuentos y subsidios respecto de ingresos municipales, como el impuesto predial o los de traslado de dominio, en abierta contradicción con lo que señala el art. 115 constitucional.

3.-Nombrar secretarios y procurador, a ciudadanos que no reunían los requisitos exigidos por los artículos 75 y 90 de la Constitución del Estado, como Manuel González Jameson y Carlos Peredo Merlo.

4.- No comprometer todo su esfuerzo, conocimiento y experiencia en materia de seguridad pública, permitiendo a la delincuencia operar dentro de la Procuraduría General de Justicia, en agravio de la sociedad morelense, lo que contraviene la fracción XIV del artículo 70.

La Comisión de Gobernación y Gran Jurado después de estudiar el expediente y las pruebas presentadas por las partes, consideró procedente esta demanda con el voto en contra del PRI, para incoar el procedimiento en contra del C. Jorge Carrillo Olea, ya que dictaminó que las acciones y omisiones que sirvieron de base en la denuncia son de las que señala el artículo 8 fracciones IV, VI y VII y artículo 11 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como violaciones a la constitución en lo

[341] *Diario de los Debates*, Sesión del 13 de mayo de 1998.

dispuesto por la fracción XIV del artículo 40,[342] artículo 70,[343] fracción XIV, XVI y XX; 75, fracción II;[344] 79-B, último párrafo;[345] 90 fracción II,[346] 115, fracción VI, inciso D.[347]

---

[342] Esta fracción fue reformada en septiembre de 2000, el texto establecía: Art. 40.- Son facultades del Congreso:: ...XIV.- Autorizar la venta, hipoteca o cualquier otro gravámen de bienes raíces del Estado, o de los Municipios, así como todos los actos o contactos que comprometan dichos bienes en uso o concesión a favor de particulares y de organismos públicos. Los actos o contratos que en esos supuestos realicen los Municipios deberán ser aprobados previamente por el ayuntamiento en Sesión de Cabildo.

[343] Artículo 70.- Son facultades del Gobernador del Estado: XIV.-Impedir los abusos de la fuerza armada contra los ciudadanos y los pueblos, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquélla incurriere; XVI.- Publicar y hacer publicar las leyes federales.

[344] El artículo 75 establece los requisitos para ser Secretario de Despacho, entre los que se encuentran ser morelense por nacimiento o residencia mínima de 10 años en la entidad y ser mayor de 25 años, lo cual se contravino con el nombramiento de algunos secretarios de despacho.

[345] El último párrafo del artículo 79 B establece que el procurador deberá tener los mismos requisitos que para ser Magistrado del Tribunal Superior exige el artículo 90 de esta Constitución. que son entre otros: ser preferentemente morelense, y haber residido en el estado durante los últimos 10 años antes de su designación.

[346] El artículo 90 establece los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia que son entre otros: ser preferentemente morelense, y haber residido en el estado durante los últimos 10 años antes de su designación.

[347] La fracción VI, inciso D del artículo 115 fue derogada en septiembre de 2000, su texto establecía VI.- Los Ayuntamientos administrarán libremente su Hacienda, la que se integrará con las contribuciones y demás ingresos que en su favor establezca el Congreso del Estado, con las participaciones y subsidios que les otorguen la Federación y el Estado, así como con los rendimientos de los Bienes que les pertenezcan estando además facultados para: a).- Adquirir y enajenar sus bienes inmuebles previa aprobación del Congreso, así como otorgarlos para su uso, administración, fideicomiso o para garantizar créditos autorizados, y en general realizar con dichos bienes todos los actos que tiendan a incrementar el Patrimonio Municipal. b).- Percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que fije el Congreso del Estado sobre la propiedad o posesión de inmuebles comprendidos dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales y las relativas a la traslación de dominio, Fraccionamientos, Conjuntos Habitacionales, Condominios, División, Fusión y demás formas de desmembramiento de los predios; asimismo, las mejoras, la realización de obras y servicios públicos, y cualquier otra actividad que produzca un incremento en el valor de los inmuebles. Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con las contribuciones a que se refiere el párrafo anterior. c).- Percibir las aportaciones que serán cubiertas por la Federación y por el Estado con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la Legislatura Local. d).- Percibir los ingresos por los servicios públicos que presten. Las Leyes Locales no establecerán exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas respecto de las contribuciones Municipales. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, del Estado o de los Municipios estarán exentos

El 13 de mayo se dió primera lectura al dictamen procedente de juicio político y en la sesión del 15 de mayo, (dos días después) Carrillo Olea presentó su solicitud de licencia por tiempo indefinido afirmando que era "*para contribuir a restablecer los canales de una relación constructiva que tan positiva fue en el pasado y que no logré por otras vías*"[348]; el 18 de mayo la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política presentó el dictamen aprobando la licencia "*al ser factor ésta para restablecer una relación constructiva que inicie el dialogo y la concertación entre los actores políticos y sociales de la entidad, para beneficio del pueblo de Morelos*".[349]

Después de arduas negociaciones entre los partidos, el Congreso rechazó a Juan Salgado Brito como posible sustituto, y le tomó la protesta ese mismo día a Jorge Morales Barud como Gobernador sustituto, quien llegó al gobierno del Estado por un acuerdo político de los 4 partidos representados en el congreso, y con el compromiso firmado por los todos actores políticos del estado, de conformar un gobierno de reconciliación con

---

del pago de dichas contribuciones. El Congreso del Estado deberá aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios las que deberán presentarse ante éste en el plazo previsto por el Artículo 32 Tercer Párrafo de esta Constitución. Los presupuestos de egresos Municipales serán aprobados por los Ayuntamientos de acuerdo con sus ingresos disponibles.

[348] Solicitud de licencia de Jorge Carrillo Olea, *Semanario de los Debates*, 13 de mayo, H. Congreso del Estado de Morelos, 1998.

el pueblo morelense.

Entre sus propuestas, convocó al Poder Judicial, Legislativo y a los partidos políticos para reinstalar la mesa para la reforma del Estado en la que se definiera la agenda para adecuar el marco normativo del estado; y como primer acto de gobierno se comprometió a enviar al Congreso la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública:

"con el objeto de crear la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, como instancia encargada de instrumentar los mecanismos y estrategias, que de una vez por todas, brinden los niveles de seguridad que todos deseamos" (...) reformas a la Ley estatal de Seguridad Pública, para ampliar la participación ciudadana en las funciones de capacitación y selección de los miembros de los cuerpos policiacos; y "reconciliarse con Tepoztlán".[350]

Así, el 26 de mayo es liberado Gerardo Demesa Padilla, quien estuvo en prisión durante dos años por la defensa del pueblo de Tepoztlán en contra de la construcción del Club de Golf.

La Comisión de Gobernación y Gran Jurado, como Comisión Instructora, formuló declaraciones acusatorias, y erigido en Jurado de Declaración de juicio político, determinó, con voto en contra del PRI, que el

[349] *Semanario de los Debates*, año 2, período ordinario 1, tomo 2 número 6, 18 de mayo, 1998.

gobernador con licencia, Jorge Carrillo Olea, había incurrido en responsabilidad oficial, por lo que declaró la suspensión de funciones del acusado y lo puso a disposición del Tribunal Superior de Justicia de Morelos, para que se sustanciara el procedimiento de juicio político conforme a lo establecido en los artículos del 7 al 22 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se procediera al arraigo del Ejecutivo inhabilitándolo por 12 años.

El Tribunal Superior de Justicia, (designados sus integrantes en su mayoría por Carrillo Olea) en sesión del 5 de junio de 1999, con el voto de 11 de los 13 magistrados, resolvió que se que encontraba impedido para seguir el procedimiento de juicio político, argumentando que el gobernador no era sujeto de responsabilidad oficial, ya que el artículo 137 de la Constitución del Estado no incluye al Ejecutivo Estatal como funcionario que pueda ser sujeto de juicio político, y ordenó regresar el expediente al Congreso del Estado, que inconforme con esta decisión, promovió entonces una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación impugnando esta resolución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el gobernador

[350] Plan Mínimo del Gobierno de Reconciliación de Jorge Morales Barud, Talleres del

del Estado también puede ser sujeto de juicio político, conforme a lo previsto por los artículos 109 y 110 de la Constitución de la República en el ámbito local, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y del artículo 6o de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado que incluye al Gobernador como sujeto de juicio político, aún y cuando los artículos 134 y 137 de la Constitución de Morelos se contrapongan a ello, en virtud de que debe prevalecer siempre la interpretación que armonice con el texto de la Constitución Federal que establece como deber de las Legislaturas estatales, sancionar la responsabilidad política de sus gobernadores por las conductas realizadas en indebido ejercicio de su atribuciones, por lo que declaró la nulidad de la resolución del Tribunal Superior de Justicia y ordenó decretar el arraigo del Gobernador del Estado.

El 12 de febrero del 2000, el Tribunal Superior de Justicia de Morelos acató la resolución de la SCJN, decretó el arraigo domiciliario de Carrillo Olea e inició como Jurado de Sentencia el juicio político en su contra. El 27 de abril de ese mismo año determinó inhabilitar al ex gobernador Jorge Carrillo Olea por 12 años para desempeñar cargos públicos y retirarle el fuero.

Gobierno del Estado, mayo 1998.

Asimismo, los magistrados votaron por unanimidad remitir el expediente a la Procuraduría de Justicia del Estado para que de encontrar posibles delitos el proceso dejara de ser administrativo y se convirtiera en penal. Lo incomprensible del caso es que la Procuraduría recibió el expediente el 2 de mayo del año 2000, sin embargo, no lo resuelve sino que lo envía al archivo y lo deja pendiente, el mismo Carrillo Olea afirma que:

> *"...(la procuraduría) adopta la cómoda posición de dejar pendiente el caso para que los que vienen atrás lo resuelvan. O bien para que por el transcurso del tiempo la Procuraduría pierda las facultades legales para ejercer la acción penal, como sucedió..."* [351]

Es así que el titular de la Procuraduría que recibió el expediente en mayo de 2000 y los siguientes, incluso a pesar de que había ganado las elecciones de gobernador el Partido Acción Nacional, lo dejan pendiente por cuestiones políticas y de opinión pública hasta que a finales del año 2002 el procurador consignó el expediente por el delito de incumplimiento de funciones públicas, previsto en el artículo 270 del Código penal; sin embargo, la juez 1° penal María del Rosario Rojas Lara no encontró elementos para iniciar un proceso penal, apelando la resolución el Ministerio Público en febrero de 2003.

A la fecha de terminación de esta tesis, en enero de 2004, casi cuatro años después de que el mismo Tribunal decretara como jurado de sentencia la inhabilitación por doce años para ocupar cargos públicos y la pérdida del fuero, la Segunda Sala de dicho Tribunal Superior de Justicia resolvió en definitiva que no hay lugar para la apelación presentada por el Ministerio Público y confirmó la resolución de la Juez primero penal, es decir, que no existen elementos para iniciar un proceso penal dando el asunto como legal y definitivamente concluido.[352]

Si bien no podemos decir que los cambios en la administración pública; la salida del Gobernador y el correspondiente juicio político al mismo fueron todos consecuencia directa de la recomendación, ya que como hemos analizado, fueron una serie de factores, la Recomendación sí fue un factor político definitivo y sumamente importante para el juicio político, ya que le dio la argumentación política, jurídica y moral de fondo para su procedencia.

[351] Carrillo Olea, *El caso Morelos...op. cit.*, p.8
[352] Resolución 364/03/-10, Segunda Sala del H. Tribunal Superior de Justicia de Morelos.

V. 5.2 EFECTOS JURIDICOS

La CNDH solicitó concretamente en el punto cuarto al Congreso que valorara si la legislación en materia de seguridad, procuración, impartición y administración de justicia era la adecuada en ese momento, y de lo contrario impulsar las reformas legales necesarias.

Así, la XLVII Legislatura realizó una valoración y análisis de la legislación en el estado aprobando diversas reformas tanto a la Constitución como a las leyes del Estado, con el fin de fortalecer el estado de derecho y tener un régimen confiable de responsabilidades de los servidores públicos que en lo sucesivo evitaran el abuso y la desviación de las conductas de éstos en el ejercicio del poder.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS

La XLVII Legislatura fue escenario de largos debates por la propuesta de los diputados del PRD y PAN para adicionar el Título Séptimo "DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO", ya que como lo mencionamos en el anterior apartado, fue uno de los elementos de controversia para incoar el procedimiento de juicio político al gobernador del Estado, puesto que la Constitución no lo establecía, mientras que la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos sí, por lo que la reforma

constitucional e stableció, c onforme a lo resuelto por la Suprema Corte, de manera expresa en el artículo 134 constitucional, que el gobernador del Estado sí es sujeto de juicio político:

> *ARTÍCULO 134.- Para los efectos de las responsabilidades a que se refiere este título se reputan como servidores públicos a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (...)*
> *Al Gobernador del Estado se le podrá exigir responsabilidad durante su cargo, mediante Juicio Político, por violación expresa a esta Constitución, ataques a la libertad electoral y de participación ciudadana, delitos graves del orden común, desatención de sus funciones, perjuicio a los intereses públicos o de su buen despacho y desviación de los recursos del erario público, sea por el ejercicio o aplicación de recursos en partidas presupuestales no autorizadas, falta de comprobación de los recursos o el desvío de los mismos.*
> *Artículo 137.- Son responsables y serán sometidos a juicio político por actos y omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los Diputados al Congreso del Estado, el Gobernador del Estado, (...)*

Asimismo, se reformó el artículo 40 constitucional, fracción XXXVII, con el fin de que el nombramiento del Procurador del Estado recayera en el Poder Legislativo y no en el Ejecutivo, de una terna que sometiera a su consideración el Ejecutivo del Estado, y por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

También se reformó el artículo 77 constitucional a fin de que en

cualquier tiempo, el Congreso o la Diputación Permanente, en su caso, pueda citar al Procurador General de Justicia o a los Titulares de las Secretarías para informar el estado que guarde la administración de la dependencia a su cargo, o para explicar y asesorar cuando se discuta un proyecto legislativo, o se estudie un asunto relacionado con sus atribuciones; esto con el fin de que no volviera a surgir controversia sobre las facultades del Congreso para citar a los titulares de la administración pública, tal y como sucedió cuando el Gobernador Carrillo Olea negó la comparecencia del Procurador Carlos Peredo Merlo, a fin de que explicara sobre las graves violaciones a los Derechos Humanos cometidas por sus subalternos Jorge Martínez Salgado y Jesús Miyazawa.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A pesar de la controversia suscitada en el caso Carrillo Olea, y de la reforma constitucional arriba apuntada, es hasta septiembre del 2000, que se reformó el texto legal que rige el procedimiento de los juicios de responsabilidades de los servidores públicos.

La reforma a la ley en comento, buscó fundamentalmente cubrir y subsanar las lagunas jurídicas en cuanto al procedimiento de juicio político

que en su momento se detectaron en el Caso Carrillo Olea y que fueron objeto de controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la interpretación que se hacía de ellas, por lo que con el fin de establecer reglas procedimentales claras, precisas y confiables tanto para las partes como para el órgano encargado de instruir el procedimiento, el Congreso aprobó esta reforma. Es de hacer notar que en la exposición de motivos de la reforma a dicha ley, se reconoce que:

> *" si bien ha estado vigente desde el 7 de septiembre de 1983, no había sido puesta en vigor sino hasta últimas fechas, en que la recomposición de las fuerzas políticas al interior del Congreso ha dado a las diversas minorías una inusitada capacidad de alianzas, superando a la mayoría tradicional unipartidista, lo que ha traído como consecuencia la posibilidad de experimentar, en la práctica, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos en sus diversas modalidades: juicio político, declaración de procedencia penal y responsabilidad administrativa ".*

Así pues hubo un reconocimiento claro de la necesidad de adecuar la ley a la nueva realidad política del estado, una composición plural, en la que ningún partido tiene la mayoría por sí solo para reformar la Constitución o las leyes, lo cual es un factor sumamente importante para que se pueda fincar juicio político a un servidor público, requiriéndose entonces reglas claras que garanticen los derechos de las partes y el procedimiento a seguir.

LEY DE SEGURIDAD PUBLICA

En septiembre de 1998, con el fin de dar cumplimiento a la recomendación 25/98, en el sentido de revisar el marco jurídico en materia de procuración de justicia, los legisladores reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública, creando la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, como dependencia encargada de la seguridad pública en el Estado, trasladándole las atribuciones que anteriormente correspondían al Secretario General de Gobierno. Un poco antes se había decretado por el nuevo procurador del estado la disolución del grupo antisecuestros pues muchos de sus integrantes se encontraban sujetos a proceso y otros prófugos.

Sin embargo, aunque se crea esta Secretaría no es sino hasta el 30 de agosto del 2000, que la XLVII Legislatura aprobó la nueva Ley de Seguridad Pública,[353] con el propósito de reforzarla, proponiendo mecanismos para adecuar la organización de los cuerpos de seguridad, tanto a nivel estatal como municipal, previendo la existencia de un consejo

[353] Esta ley fue abrogada por la Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial No. 4268 de 30 de julio de 2003, no obstante los Consejos Municipales y Estatal de Seguridad Pública se mantienen. 3

de Honor y Justicia Estatal y Municipal, cuya función es dar seguimiento a las quejas presentadas en contra de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, tanto en ámbito municipal como estatal, con el propósito de evitar que casos tan deleznables como el del comandante Martínez Salgado vuelvan a ocurrir.

Estos consejos de honor se integran actualmente según lo establece el artículo 207 de la Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública de la siguiente manera:

Artículo 207.- El Consejo de Honor y Justicia estará integrado por:

I. *Un Presidente, que será el Titular del área o el Presidente Municipal, según sea el caso;*
II. *Cuatro Vocales Ciudadanos, que serán designados por el Consejo Estatal o Municipal de Seguridad Pública, según sea el caso;*
III. *Tres vocales, que serán insaculados de entre los elementos policiales de la corporación de que se trate, que gocen de reconocida honorabilidad y probidad, los cuales serán elegidos por votación que se haga entre todos los mandos operativos y administrativos, medios y superiores; y*
IV. *En su caso el Consejo podrá invitar a un representante de la Unidad de Asuntos Internos o su equivalente en los municipios de cada corporación e institución de seguridad pública, que será designado por el titular de esa Unidad, y a cualquier otra persona que a criterio del Presidente estime necesaria; estos invitados tendrán voz pero no voto.*

Puesto que el Congreso es el que nombra al Procurador de una terna enviada por el ejecutivo conforme lo dispone el artículo 40 fracción XXXVII, sería importante adicionar dicho artículo con el fin de que forme parte del mismo un integrante del Poder Legislativo, ya sea de la Comisión de Seguridad Pública o de Derechos Humanos, y en el marco de colaboración de los poderes públicos el Legislativo participe en este órgano a fin de transparentar la actividad de este Consejo y que el Poder Legislativo, como representante de los ciudadanos dé un seguimiento a las denuncias que en su caso se presenten, en contra de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública.

Por otra parte, con el fin de lograr un mejor control de los servicios de seguridad pública se creó el "Registro Estatal de Equipo y Material" y el "Registro Policial Estatal", que contiene datos de identificación de los elementos de los cuerpos de seguridad tanto pública como privada y policía ministerial (antes policía judicial), con el objeto de facilitar la cooperación con otras corporaciones y para contar con archivos actualizados de sus integrantes, con el fin de prevenir que elementos policiales con antecedentes penales de otras corporaciones, estatales o nacionales, ingresen a la Procuraduría; y se creó el Sistema de Carrera Policial a fin de que los

elementos que formen parte de los cuerpos de seguridad pública hayan acreditado primero sus conocimientos y aptitudes en el Colegio Estatal de Seguridad Pública, el cual se creó también mediante decreto publicado el 30 de septiembre de 2000.

No obstante lo anterior, las reformas constitucionales y legales apuntadas, la procuración e impartición de justicia sigue siendo cuestionada, ya que a principios del año 2001, durante la elaboración de esta tesis, el Gobernador del Estado, Sergio Estrada Cajigal, nombró como Coordinador de la Policía Ministerial a Agustín Montiel, a quien se le han dirigido nueve recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Guerrero y dos de la CNDH, donde se le menciona como autor intelectual y material de actos de tortura, violando los Derechos Humanos de ciudadanos de dicho Estado.

A pesar de los elementos presentados por los diputados de la XLVIII Legislatura,[354] Agustín Montiel sigue en su cargo, sostenido y defendido por

[354] Durante la primera quincena de junio de 2001 una comisión especial integrada por 5 diputados electos por el pleno del H. Congreso de Morelos, se trasladó al Estado de Guerrero con el fin de investigar directamente los hechos de violación a los Derechos Humanos presuntamente cometidas por Agustín Montiel, Coordinador de la Policía Ministerial, confirmando que efectivamente ha sido señalado en 11 recomendaciones, 2 de manera directa por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Guerrero y 9 por la Comisión Nacional, *Semanario 7 Días*, 25 de junio del 2001, p.1,4,5.

el Gobernador afirmando que "*hay que darle oportunidad de que demuestre lo que sabe*",[355] nos parece de repente que oímos a Carrillo Olea defendiendo a su Procurador del Estado, Javier Peredo Merlo, al principio de su administración, guardando las distancias, ojalá nos equivoquemos en nuestra apreciación.[356]

A la fecha de terminación de esta tesis el Coordinador de la policía ministerial sigue en el cargo, no sin múltiples acusaciones de diversos sectores de la sociedad que han sido agraviados en sus Derechos Humanos por elementos de ese cuerpo de seguridad que encabeza, como por ejemplo

a) La incursión en el municipio de Temoac, que si bien se originó en un conflicto político de los habitantes contra su presidenta municipal, culminó en una violación flagrante a los Derechos Humanos de hombres, mujeres, niños y ancianos que fueron golpeados, y detenidos incluso dentro de sus casas;

b) La golpiza a un grupo de abogados en las puertas de la procuraduría que lo único que querían era hablar con el Procurador;

---

[355] *La Unión de Morelos* 7 de junio, 2001, p. 2

[356] El 4 de abril de 2004 fueron detenidos por la Policía Federal Preventiva el Coordinador de la Policía Ministerial y su segundo, por cargos de narcotráfico y protección de bandas de robacoches, entre otros delitos, lo que demuestra que las denuncias presentadas en su contra eran ciertas.

c) La intervención en el conflicto del municipio de Tlalnepantla que produjo la muerte, aún no aclarada del todo, de una persona, y cientos de desplazados del municipio que se encuentran actualmente refugiados en municipios aledaños, conflicto que tiene un origen político-electoral.

d) La represión e intimidación a periodistas, siendo el último caso el de la familia del periodista Jorge Palomino el pasado 27 de febrero de 2004, que fue amenazada y golpeada en su propia casa por elementos de la policía ministerial, siendo consignado y puesto inmediatamente en libertad bajo fianza solo un elemento de dicho cuerpo de seguridad.

En lo que ha transcurrido del gobierno emanado de Acción Nacional que encabeza Sergio Estrada Cajigal a partir del 2 de julio del año 2000, la Comisión Nacional le ha dirigido catorce Recomendaciones, lo que considerándolo estadísticamente es un descenso notable en cuanto al período de Carrillo Olea.

No obstante, en cuanto a recomendaciones emitidas por la Comisión

Estatal[357] las estadísticas dejan mucho que desear: del año 2000 a 2003 han sido expedidas 764 Recomendaciones, de las cuales la CEDH reporta como cumplidas 301. Cabe señalar que del total de las recomendaciones emitidas, un alto porcentaje de ellas constituyen violaciones a los Derechos Humanos cometidos por los cuerpos de seguridad pública, estatal o municipal, agentes del ministerio público y servidores públicos de los centros de readaptación social, representando en 2001, el 75%, con 162 Recomendaciones emitidas; en 2002, el 72% y en 2003 el 66% con 127 Recomendaciones.

Lo anterior quiere decir que el cambio de partido en el gobierno no significa necesariamente un avance en la protección de los Derechos Humanos ni el respeto a los mismos por los cuerpos de seguridad pública, requiriéndose por tanto que los gobernantes, sean del partido que sean, se comprometan de una manera real y eficaz a combatir la impunidad, los abusos de los servidores públicos que tienen a su mando, cambiar y sanear las estructuras de procuración de justicia.

Esto solo se logrará con la participación creciente de la sociedad que exija se respeten sus Derechos Humanos y en una educación desde la escuela, la casa, el trabajo, la universidad, que fortalezca la cultura de los

[357] Consúltese el anexo 3 de esta tesis.

Derechos Humanos y que en un futuro sólo sea necesaria una llamada del Ombudsman al servidor público involucrado en una violación a los Derechos Humanos para que sea atendida y resuelta de inmediato la denuncia del quejoso, motivado por la autoridad y fuerza moral del titular y por el descrédito y la presión de la opinión pública que recibirá el servidor público si llega a conocerse que es un violador de Derechos Humanos. Y que las Recomendaciones sean la última opción del Ombudsman ante la persistencia en la violación a los Derechos Humanos.

CONCLUSIONES

Una vez analizadas las formas de protección de los derechos humanos previstas en el ordenamiento mexicano, así como la naturaleza y efectos de las Recomendaciones que emite la CNDH y específicamente los efectos de la Recomendación 25/98, arribamos a las siguientes conclusiones:

1.- La posición iusnaturalista postula que los derechos humanos están sustentados en valores o principios los cuales han sido traducidos en normas de derecho nacional e internacional atendiendo a parámetros de justicia y legitimidad política. Por otra parte, las normas contenidas en las Constituciones, leyes nacionales e instrumentos internacionales son las herramientas por medio de las cuales estos parámetros o principios son protegidos por el derecho positivo, siguiendo el enfoque positivista.

2.- Estas dos nociones se entremezclan y a menudo se usan indistintamente para referirse a los derechos humanos y dependiendo del contenido que se le quiera dar: ético, moral o jurídico para referirse a la idea de Derechos Humanos se acude a varias expresiones como: derechos naturales, derechos del hombre, derechos fundamentales, derechos subjetivos públicos, garantías individuales.

3.- Como los derechos humanos tienen un contenido ético, moral y jurídico se entremezclan ya que las dos nociones iusnaturalista y positivista son usadas indistintamente para referirse a ellos, existiendo una idea multívoca o carácter especial del concepto de derechos humanos, lo que ha provocado que se abuse del término y que se haya convertido en una bandera imprecisa en la que se amparan ideologías de cualquier color, credo político o religión, recurriéndose a la expresión "derechos humanos" en cualquier circunstancia, a veces de manera

arbitraria y demagógica, con lo que el vocablo "Derechos Humanos" se ha devaluado.

4.- Los Derechos Humanos gozan de protección en dos vías: jurisdiccional y no jurisdiccional. En la vía jurisdiccional existen mecanismos protectores dentro de los cuales se encuentran las instituciones del Amparo y Hábeas Corpus, mientras que en la vía no jurisdiccional se encuentra el *Ombudsman*.

5.- Al igual que en México, en Argentina y España el Amparo cumple una función esencial: la protección de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y en las Leyes. En Argentina y en España la libertad personal es protegida de manera exclusiva mediante el Hábeas Corpus en un procedimiento sumario, mientras que en México esta garantía fundamental se protege por medio de lo que se ha llamado el "Amparo libertad" ya que no existe el Habeas Corpus como tal.

6.- En el ordenamiento jurídico mexicano cualquier gobernado, sea persona física o moral, que pueda ser o sea afectado por un agravio personal y directo, es decir, que tenga un interés jurídico, está legitimado para recurrir al Amparo; en Argentina y España puede solicitarlo además de cualquier persona, natural o jurídica, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal que invoquen un interés legítimo.

7.- Los recursos jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos no han sido suficientes para proteger de manera real y efectiva los Derechos de los ciudadanos por lo que fue necesario crear el sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos, constituyéndose así el órgano protector de los Derechos Humanos denominado de manera general "Ombudsman", institución tomada del Derecho Constitucional sueco que en México se denomina Comisión

Nacional de los Derechos Humanos y en otros países como Argentina y España se denomina Defensor del Pueblo.

8.-. Los rasgos que definen al Sistema no jurisdiccional de Derechos Humanos son la existencia de una institución defensora de los Derechos humanos que recibe quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, teniendo facultad para investigar dichas quejas emitiendo recomendaciones no vinculatorias a la autoridad o servidores públicos, basada solamente en la autoridad moral de la Institución, en la justeza de sus recomendaciones apegadas a derecho y en la publicidad de sus recomendaciones.

9.- En consecuencia los *Ombudsman* no tienen competencia para modificar o anular los actos y resoluciones de la administración pública, pero si pueden emitir recomendaciones públicas que pongan en evidencia ante la sociedad en su conjunto, a la autoridad o servidor público que ha violado derechos fundamentales o bien sugerir la modificación de los criterios utilizados para la emisión de los actos y resoluciones de la administración pública.

10.-. Una diferencia fundamental del Defensor del Pueblo español y argentino con la CNDH es que los primeros están legitimados para interponer los recursos de inconstitucionalidad, de amparo y el procedimiento de Hábeas Corpus, mientras que la CNDH no puede interponer ninguno de estos recursos, por lo que sería necesario avanzar en este sentido para que el Ombudsman mexicano pudiera tener facultades similares.

11.- La reformas constitucionales al artículo 102 apartado B en 1992 y en 1999 significaron un gran avance en la defensa y protección de los derechos humanos en nuestro país, la primera porque creó el órgano de protección nacional y sus homologos en los Estados; la segunda fue aún más trascendental ya que transformó a la Comisión en un órgano constitucional autónomo, cuyo nombramiento

del titular depende ahora del Legislativo, fortaleciendo sus labores como órgano independiente.

12.- Sin embargo, actualmente existe una laguna jurídica o indefinición en cuanto a la autonomía de las comisiones estatales, ya que en 1999 cuando se aprobó la autonomía de la CNDH no quedó previsto que los órganos locales también gozarían de autonomía de gestión y presupuestaria, lo que dio como resultado que en los Estados se fuera adoptando la reforma constitucional de acuerdo a las condiciones polìticas y sociales del Estado, o por el nexo o dependencia política del ombudsman local con el gobernador respectivo,

13.- La ausencia de autonomía de gestión y presupuestaria en algunos estados afecta la eficacia y cumplimiento de las recomendaciones y disminuye la confianza de la ciudadanía hacia la institución, que muchas veces recurre a la Comisión Nacional, haciendo que ésta se convierta en recipendaria de todo tipo de quejas, .motivo por el que consideramos prudente proponer en esta tesis la reforma del artículo 102 adicionando un párrafo para que los organismos locales alcancen de manera real su autonomía fortaleciendo con ello su labor de protección de los derechos humanos, quedando como sigue:

Art. 102 B....

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Comisión Nacional y sus similares en los Estados y el Distrito Federal contarán con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

14.-. Las recomendaciones son documentos públicos que sirven a los propósitos esenciales del Ombudsman que es la formación de conciencia en la sociedad en torno a la protección de los derechos humanos. De ahí la importancia

de los medios de comunicación para darlas a conocer a la opinión pública, ya que las recomendaciones que no son publicitadas simplemente son ignoradas por la autoridad y se quedan sólo en eso: una recomendación general no vinculatoria que no se conoce y no genera ningun efecto en la sociedad que es la que ejerce la presión moral hacia el funcionario o autoridad violador de derechos humanos.

15.- La naturaleza jurídica de las recomendaciones es que son resoluciones, (no sentencias, porque éstas sólo las emiten los órganos jurisdiccionales y la CNDH no lo es), con carácter definitivo que emite la Comisión respecto a un asunto o queja que fue puesto de su conocimiento, con el fin de investigar y determinar si hubo o no violaciones a los Derechos Humanos cometidas por autoridades o servidores públicos.

16.- Las recomendaciones no son actos de autoridad, sin embargo existe una contradicción ya que por un lado como su nombre lo indica son recomendaciones, son medidas que se sugieren para que la autoridad responsable repare un daño, pero una vez que es aceptada la autoridad está obligada a cumplirla, es decir se convierte en vinculatoria por la aceptación del funcionario o autoridad que con este hecho reconoce que son ciertos los hechos denunciados y en caso de que después de haberla aceptada no la cumpla se le pueden fincar responsabilidades, ya que la CNDH tiene facultades para verificar el cabal cumplimiento de la recomendación una vez que es aceptada.

17.- El efecto de las recomendaciones es moral, político y jurídico porque la CNDH al emitir su recomendación de manera pública está sancionando al funcionario por las violaciones de Derechos Humanos cometidas. Su fuerza se sustenta en la difusión de la recomendación y la credibilidad y autoridad moral que tiene la Comisión, lo que inclina a la autoridad a subsanar su falta. Al publicitar sus recomendaciones pone en entredicho el trabajo y la forma en que lo realiza la autoridad o servidor público, causándole un descrédito y el repudio de la sociedad

al conocer el motivo de la recomendación, es entonces un sanción moral y política al servidor público violador de derechos humanos.

18.- La difusión de las recomendaciones, la facultad de atracción de la Comisión y los informes especiales ante la gravedad e importancia del caso, constituyen los instrumentos más valiosos que tiene la CNDH para hacer cumplir sus recomendaciones, generando con ello una concientización y sanción de la opinión pública, la cual presiona públicamente para que la autoridad acepte la recomendación y corrija o subsane los motivos o circunstancias que dieron motivo a la recomendación.

19.- En este sentido, los medios de comunicación se han convertido positivamente en una herramienta valiosa e imprescindible en la difusión y en el cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH, y de manera negativa en un poder que define la sanción pública que impone la sociedad a la autoridad violadora de derechos humanos, ya que si una recomendación no es difundida por los medios de comunicación no tiene mayor impacto en la sociedad, lo que a su vez provoca que las recomendaciones no se acepten o no se cumplan o se cumplan parcialmente.

20.- La Comisión Nacional emitió la Recomendación 25/98 al Congreso del Estado de Morelos conforme a las atribuciones establecidas en la Constitución y en la Ley reglamentaria, sin embargo, a pesar de que no era la primera que la CNDH dirigía a un Congreso estatal, sí ha sido la única en el país que ha provocado en una entidad una controversia enorme, que además afectó de manera sustancial la vida institucional y política del Estado, ya que en ninguna de las anteriores Recomendaciones la CNDH había solicitado que se convocara a un período extraordinario de sesiones para que se calificara la gravedad de acciones y omisiones de integrantes del poder ejecutivo del estado, ni había influido en el resultado del juicio político al gobernador de un Estado.

21.-. En este sentido, creemos que la Comisión Nacional emitió una Recomendación política, basada efectivamente en las graves violaciones a los derechos humanos cometidos por elementos de la Procuraduría del Estado, en elementos jurídicos y consideraciones éticas, pero haciendo una valoración política de las condiciones en que se encontraba el Estado: con un ejecutivo desgastado por el enfrentamiento con el pueblo de Tepoztlán y el fracaso del proyecto del Club de golf en ese municipio; desacreditado internamente por el clima de inseguridad y secuestros que se habían multiplicado a raíz de la creación del grupo antisecuestros; y el incumplimiento de Recomendaciones tanto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos como de la Comisión Nacional, destacando la falta de colaboración de las instancias de procuración de justicia para el cumplimiento de las mismas.

22.- Con base en estos elementos consideramos que la CNDH decidió emitir la Recomendación al Poder Legislativo no como autoridad responsable, sino como representante de la soberanía, desatando por ello una controversia, ya que políticamente el gobernador y su partido se encontraban en desventaja en la Cámara, pues el PRI era minoría. Por otra parte, era conocido el enfrentamiento del Gobernador con el Presidente Ernesto Zedillo, lo cual ayudó a que los medios de comunicación dimensionaran y redimensionaran lo que pasaba en Morelos.

23.- Considero que las Recomendaciones que emite la CNDH son en primer lugar políticas con efectos políticos, los cuales dependen cada vez en mayor medida de la publicidad que los medios de comunicación le den a las Recomendaciones.

24.- Los efectos que produjo esta recomendación fueron políticos y jurídicos, ya que la Recomendación dio fundamento ético, moral y jurídico para la procedencia del juicio político que se le instruyó al Gobernador de Morelos, siendo

aportada como prueba documental en el Juicio político, provocando, si bien no era esa su intención, la salida del gobernador en funciones del gobierno y el nombramiento de un Gobernador sustituto.

25.- Asimismo, concluimos que la Recomendación 25/98 fue política porque la naturaleza de la institución del ombudsman no es coercitiva, se trata de una institución no jurisdiccional defensora de Derechos Humanos caracterizada por su autoridad moral, la publicidad de sus recomendaciones y en la que la fortaleza de sus recomendaciones se sustenta en su solvencia moral, en su valentía y confianza de la sociedad y en sus buenos oficios que evidentemente van de la mano de la política. Consideramos que el Ombudsman con solvencia y autoridad moral adquiere también una solvencia política para emitir sus Recomendaciones que producirá que éstas se cumplan.

26.- El cambio de partido en el gobierno no significa necesariamente un avance en la protección de los Derechos Humanos ni el respeto a los mismos por los cuerpos de seguridad pública, requiriéndose por tanto que los gobernantes, sean del partido que sean, se comprometan de una manera real y eficaz a combatir la impunidad y los abusos de los servidores públicos que tienen a su mando y a cambiar y sanear las estructuras de procuración de justicia, a fin de que casos tan vergonzosos como los que dieron origen a la Recomendación 25/98 no vuelvan a repetirse.

ANEXOS

ANEXO 1	RECOMENDACIÓN 25/98 EXPEDIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.
ANEXO 2	CUADRO DE RECOMENDACIONES EXPEDIDAS POR LA CNDH Y EL ESTADO QUE GUARDA EL CUMPLIMIENTO DE LAS MISMAS
ANEXO 3	CUADRO DE RECOMENDACIONES EXPEDIDAS POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE MORELOS Y EL ESTADO QUE GUARDA EL CUMPLIMIENTO DE LAS MISMAS
ANEXO 4	CUADRO DE QUEJAS RECIBIDAS EN LA COMISION ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE 1998 A 2003
ANEXO 5	CUADRO COMPARATIVO DE LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS
ANEXO 6	RELACIÓN DE RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH A DIFERENTES AUTORIDADES DEL ESTADO DE MORELOS DE 1994 A 2004

ANEXO 1
Recomendación 025/1998

Síntesis: En la presente Recomendación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos acumuló seis expedientes derivados de quejas presentadas contra diversas autoridades del Estado de Morelos, en las que se acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos de los agraviados.

El 12 de febrero de 1997, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió la queja del señor José Ortiz Martínez, radicada con el número de expediente CNDH/122/97/MOR/1151, en la que señaló hechos violatorios a los Derechos Humanos, consistentes en el secuestro y homicidio de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo Cristino y Fidencio Quintanilla Bravo; el recurrente manifestó que en tales hechos participaron servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, y que además el entonces Procurador General de Justicia incurrió en encubrimiento, faltas y omisiones respecto de los principios de legalidad y seguridad jurídica vigentes en dicha Entidad Federativa.

El 30 de enero de 1998, el Diputado y Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Morelos presentó un escrito de queja ante este Organismo Nacional, en el que denunció violaciones a los Derechos Humanos en perjuicio de los señores Jorge Nava Avilés, Natanael Hernández Villa y Alejandro Pliego Canizal, por lo que se dio inicio a los expedientes CNDH/121/98/MOR/649, CNDH/122/98/MOR/651 y CNDH/121/98/MOR/653, respectivamente, por faltas atribuidas a servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, entre los que señaló al ex comandante del Grupo Antisecuestros, así como a agentes de la Policía Judicial

De igual forma, el señor Juan Ignacio Suárez Huape expresó "la inconformidad de diversas Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos del Estado de Morelos y de la ciudadanía en general, por el uso de cárceles clandestinas de tortura, de los constantes secuestros y de la ejecución sumaria, por parte del entonces Coordinador General de la Policía Judicial" de esa Entidad Federativa.

El 10 de febrero del presente año, el señor Alejandro Almeida Avilés presentó una queja ante esta Comisión Nacional, a la cual se le asignó el número CNDH/122/98/MOR/721. En su escrito, el quejoso señaló violaciones a los Derechos Humanos que lo afectaron a él y a su media hermana Silvia Muciño Avilés, consistentes en tortura, robo y privación de la libertad, y específicamente en contra de la señora Silvia Muciño, por el delito de violación, perpetrado por elementos de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

El 16 de febrero de 1998, el señor Graciano Nájera Escamilla presentó una queja ante este Organismo Nacional, a la que se le asignó el número CNDH/121/98/MOR/831, en la que denunció violaciones a los Derechos Humanos, consistentes en el secuestro de su hijo Ramiro Nájera Medina, por elementos de la Policía Judicial del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

Del análisis de la documentación remitida, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se comprobó la existencia de diversas irregularidades, por lo que se concluye que se acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos de los quejosos.

Considerando que la conducta de los servidores públicos involucrados es contraria a lo dispuesto en los artículos 1°, 16; 17; 19, último párrafo; 20, fracciones II y VII; 21, y 119, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 18, 19 y 21, de los Principios de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura; 1.1, 2, 2.1 y 5, de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzosas; 1, 2 y 5, del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; 2; 34; 53; 56, fracción V; 62; 70, fracciones XIII, XVII, XX y XXVII; 79 A, fracción I; 79 B; 133; 134, y 135, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 4 y 8, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; 19, fracciones I, II, III y IV, de su Reglamento Interno; 2, fracciones I, II, IV y VI, y 29, de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos; 1; 2, fracciones I, II, III, IV, V y VI; 4; 7, y 22,

de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos; 3; 6; 8; 11; 18, y 22, fracciones II, IV y VIII, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 4 y 7, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Morelos; 2, 5 y 6, de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Morelos; 27, fracciones I, III, V y XI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos; 5, fracciones I, II y V; 34; 35, fracción VIII; 180; 181, y 183, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió, el 11 de marzo de 1998, una Recomendación al H. Congreso del Estado de Morelos, a fin de que conforme a las atribuciones de la Diputación Permanente, establecidas en el artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se convoque a sesión extraordinaria a los miembros del H. Congreso Local de esa Entidad Federativa, a fin de que previo análisis del presente documento y con los elementos adicionales de juicio con que se cuente o que se llegaren a recabar, examine la gravedad de los actos y omisiones señalados, y que dicho órgano colegiado determine las acciones que procedan y que permitan que las investigaciones de los hechos materia de la presente Recomendación se efectúen de manera expedita e imparcial, actuando en consecuencia. En el caso de instalarse el Congreso Local en sesión extraordinaria, incluir en el orden del día correspondiente la necesidad de exhortar, bajo un principio de colaboración de Poderes, al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Morelos, a efecto de que esos órganos, en el ejercicio de sus facultades, procedan a investigar las quejas que actualmente son del conocimiento de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de ese Congreso Local, mismas que pueden ser constitutivas de faltas o responsabilidades oficiales de magistrados, jueces y demás servidores públicos de la administración de justicia, y se detecten las posibles irregularidades de aquellos juicios en los que se involucren asuntos sobre secuestros, mismos que deber n ser resueltos conforme a Derecho. Lo anterior con base en lo establecido por el artículo 99, fracción XVI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como por el artículo 117, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial. De instalarse el Congreso de esa Entidad en sesión extraordinaria, se requiera al titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que investigue y, en el momento oportuno, resuelva la situación jurídica de los distintos casos incluidos en el presente documento, y que proceda a informar a ese H. Congreso. Valorar en el seno del Congreso Local si la legislación actual en materia de seguridad pública, procuración, impartición y administración de justicia resulta adecuada. En caso contrario, impulsar una serie de reformas legales en los rubros señalados.

México, D.F., 11 de marzo de 1998

Caso de los señores José Ortiz Martínez, Juan Ignacio Suárez Huapa y otros

Dip. Rocío Carrillo Pérez,
Presidenta de la Diputación Permanente
del H. Congreso del Estado de Morelos,
Cuernavaca, Mor.

Distinguida Presidenta:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., párrafo segundo; 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46; 51 y 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha procedido a examinar los elementos contenidos en los expedientes CNDH/122/97/MOR/1151 (caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y F idencio Q uintanilla Bravo), C NDH/121/98/MOR/649 (caso del s eñor J orge N ava A vilés), CNDH/122/ 98/MOR/651 (caso de los señores Ángel y Natanael Hernández Villa), CNDH/121/98/MOR/ 653 (caso del señor Alejandro Pliego Canizal), CNDH/122/98/MOR/721 (caso del señor Alejandro Almeida Avilés) y CNDH/121/98/MOR/ 831 (caso del señor Ramiro Nájera Medina).

La intervención de la Comisión Nacional obedece al hecho de que los recientes acontecimientos ocurridos en el Estado de Morelos trascienden el interés de esa Entidad Federativa y provocan el repudio de la sociedad nacional e incluso internacional, por lo que de conformidad con lo

ANEXO 1

dispuesto por los artículos 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 156 de su Reglamento Interno se atrajeron los expedientes antes señalados.

Los hechos constitutivos de las quejas mencionadas refieren supuestos diferentes, que para efectos del presente documento se clasifican de la siguiente manera:

A) INSEGURIDAD PÚBLICA

Específicamente por la existencia de casos relativos a secuestro, desaparición forzosa o involuntaria de personas, homicidio y ejecución sumaria, en donde se vieron involucrados elementos de la Policía Judicial del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

1. CNDH/122/97/MOR/1151 (caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo).
2. CNDH/121/98/MOR/649 (caso del señor Jorge Nava Avilés).
3. CNDH/121/98/MOR/831 (caso del señor Ramiro Nájera Medina).

B) DEFICIENTE PROCURACIÓN DE JUSTICIA
Señala lo relacionado a casos de incomunicación, inejecución de orden de aprehensión, irregular integración de la averiguación previa, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, violaciones al derecho a la libertad personal, encubrimiento, abuso de autoridad y tortura, por parte de elementos de la citada Procuraduría General de Justicia.

1. CNDH/122/97/MOR/1151 (caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo).
2. CNDH/121/98/MOR/649 (caso del señor Jorge Nava Avilés).
3. CNDH/122/98/MOR/651 (caso de los señores Ángel y Natanael Hernández Villa).
4. CNDH/121/98/MOR/653 (caso del señor Alejandro Pliego Canizal).
5. CNDH/122/98/MOR/721 (caso del señor Alejandro Almeida Avilés).

C) INEFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
1. CNDH/122/97/MOR/1151 (caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo).

I. PRESENTACIÓN DE LAS QUEJAS
a) La Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió, el 12 de febrero de 1997, el escrito de queja del señor José Ortiz Martínez, el cual se radicó con el número de expediente CNDH/ 122/97/MOR/1151, en el que señaló hechos violatorios a los Derechos Humanos, consistentes en el secuestro y homicidio de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo Cristino y Fidencio Quintanilla Bravo; el recurrente manifestó que en tales hechos participaron servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, y que además el entonces Procurador General de Justicia, licenciado Carlos Peredo Merlo, incurrió en el encubrimiento, faltas y omisiones respecto de los principios de legalidad y seguridad jurídica vigentes en el territorio de dicha Entidad Federativa.

b) El 30 de enero de 1998, el señor Juan Ignacio Suárez Huape, Diputado y Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Morelos, presentó un escrito de queja ante este Organismo Nacional, en el que denunció violaciones a los Derechos Humanos en perjuicio de los señores Jorge Nava Avilés, Natanael Hernández Villa y Alejandro Pliego Canizal, por lo que se dio inicio a los expedientes CNDH/121/98/MOR/649, <%-5>CNDH/122/98/MOR/651 y CNDH/121/98/MOR/ 653, respectivamente, por faltas atribuidas a servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, entre los que señaló a los señores Armando Martínez Salgado, ex comandante del Grupo Antisecuestros; así como Jacinto Arizmendi Rosas y Miguel Espinoza López, agentes de la Policía Judicial.

De igual forma, el señor Juan Ignacio Suárez Huape expresó "la inconformidad de diversas Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos del Estado de Morelos y de la ciudadanía en general, por el uso de cárceles clandestinas de tortura, de los constantes secuestros y de la

ejecución sumaria, por parte del entonces coordinador General de la Policía Judicial de esa Entidad Federativa, Jesús Miyazawa Álvarez".

c) El 10 de febrero del presente año, el señor Alejandro Almeida Avilés presentó queja ante esta Comisión Nacional, a la cual se le asignó el número CNDH/122/98/MOR/721. En su escrito, el quejoso señaló violaciones a los Derechos Humanos que lo afectaron a él y a su media hermana Silvia Muciño Avilés, consistentes en tortura, robo y privación de la libertad y, específicamente, en contra de la señora Silvia Muciño, por el delito de violación, perpetrado por elementos de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

d) El 16 de febrero de 1998, el señor Graciano Nájera Escamilla, presentó una queja ante este Organismo Nacional, a la que se le asignó el número CNDH/121/98/MOR/831, en la que denunció violaciones a los Derechos Humanos, consistentes en el secuestro de su hijo Ramiro Nájera Medina, por elementos de la Policía Judicial del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

II. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Este Organismo Nacional es competente para conocer de los presentes asuntos en términos de lo dispuesto por los artículos 3o.; 25; 26 y 60, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; así como por los artículos 16; 17; 28 y 156, de su Reglamento Interno.

Los presentes hechos se encuentran considerados en la hipótesis de las disposiciones legales referidas, en virtud de que en las quejas presentadas por los señores José Ortiz Martínez, Juan Ignacio Suárez Huape y otros, el 12 de febrero de 1997, 2, 10, 16 y 20 de febrero de 1998, ante esta Comisión Nacional, se hacen señalamientos directos a servidores públicos de carácter local, como lo es el personal de la Policía Judicial del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, por la probable comisión de los delitos de secuestro y homicidio, y en especial por la negación de procuración de justicia atribuida al entonces Procurador General de Justicia del Estado, licenciado Carlos Peredo Merlo, y por la falta de seguridad pública en el territorio del Estado por el Gobierno Local.

Dichos casos fueron atraídos por este Organismo Nacional en virtud de que se presume que en la comisión de los delitos de secuestro y homicidio en el Estado de Morelos participaron servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia de esa Entidad, lo cual constituye una violación que, por su importancia, ha trascendido el interés de ese Estado y de manera ostensible ha incidido en la opinión pública nacional por su evidente gravedad.

III. HECHOS

1. Expediente CNDH/122/97/MOR/1151 (caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo).

A. VERSIÓN DE LOS QUEJOSOS

El señor José Ortiz Martínez manifestó que el entonces Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, licenciado Carlos Peredo Merlo, no respetó las garantías individuales ni sociales, en virtud de que agentes de la Policía Judicial a su cargo cometieron diversos delitos, entre los más graves, homicidio y secuestro; asimismo, refirió violaciones a los Derechos Humanos en agravio de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo Cristino y Fidencio Quintanilla Bravo, en la forma que enseguida se detalla.

a) Por lo que respecta al agraviado y aún desaparecido Francisco Gerardo Reséndiz Rodríguez, de 19 años de edad, éste fue secuestrado el 23 de julio de 1995, asunto que el entonces Procurador General de Justicia, licenciado Carlos Peredo Merlo, dejó "correr" por más de un año, según lo manifestado por el quejoso, con una "cadena de enredos" que hacen más difícil la localización de la persona, ocasionando la desesperación de los padres del desaparecido, quienes han caído en engaños, teniendo que pagar el rescate hasta en tres ocasiones.

El señor José Ortiz Martínez expresó, además, que el señor Francisco Reséndiz Carreño, padre del desaparecido, le manifestó "que luego del secuestro de su hijo Gerardo, se llevó a cabo un operativo policiaco muy cerca del poblado de Moyotepec, Municipio de Ciudad Ayala Morelos, donde en el simulacro intervinieron el que fuera comandante Antisecuestros Javier Rueda Flores, los comandantes Miguel Ángel Arcos y Juan Contreras, cada uno con su respectivo personal". El señor Reséndiz, agregó que "los `movimientos' que hizo Rueda Flores, le parecieron muy raros y le produjeron dudas, porque de manera extraña no hizo contacto con los secuestradores, llevándose inclusive el dinero que la familia reunió para el pago del rescate" (sic). Indicó que el 25 de agosto de 1995, por medios propios, Francisco Reséndiz Carreño logró detectar al ex policía judicial Antonio Guzmán Carbajal, uno de los presuntos secuestradores de su hijo, "solicitando de inmediato la presencia de Martín Landa Herrera, en aquel momento Director de la Policía Judicial, quien al enterarse de los hechos, se negó a detenerlo argumentando que no deseaba exponer a sus agentes".

El quejoso refirió que los señores Javier Rueda Flores y Martín Landa Herrera, tienen responsabilidad en el secuestro del joven Gerardo Reséndiz Rodríguez, en virtud de que al analizar una grabación que guarda la familia del secuestrado, "se percibe a través del tono y acento de los secuestradores que éstos no son de conocimientos superficiales", ya que el lenguaje detectado contiene voces y modismos que solamente se usan en el ámbito de la Policía Judicial.

Añadió que el entonces Procurador General de Justicia, licenciado Carlos Peredo Merlo, y el Gobernador del Estado de Morelos, señor Jorge Carrillo Olea, nunca hicieron caso a la petición de justicia de los familiares del hoy desaparecido.

b) En lo concerniente a los hechos cometidos en agravio del señor Miguel Ángel Ocampo Cristino, el quejoso señaló "que Martín Landa Herrera, el mismo que se negó a detener al presunto secuestrador y al ex policía judicial Antonio Guzmán Carbajal, el 13 de septiembre de 1995 a las 17:30 horas envió a cuatro de sus elementos, entre ellos al señor Dagoberto Torres Palma, quien tocó el timbre del domicilio de la familia Ocampo Cristino. Por lo anterior, el señor Miguel Ángel Ocampo Cristino, al reconocer la voz del señor Dagoberto Torres, abrió la puerta, momento que aprovecharon los otros tres individuos para penetrar al interior, dos de ellos entraron encapuchados y el tercero vestía simulando ser campesino, pero todos con armas de grueso calibre; corretearon al ahora desaparecido hasta el interior de una habitación donde lo golpearon; luego, en estado inconsciente, lo sacaron arrastrando". Expresó que cuando lo subían a un vehículo "Cougar dorado, sin placas", simulando prestarle auxilio, se presentaron abordo de la patrulla 101, tres agentes del Grupo de Aprehensiones, quienes más tarde fueron señalados como Gonzalo Naves Merlín, Raúl Flores y Alfredo "N". Una vez que estos policías estuvieron frente a los secuestradores "uno de los encapuchados se descubrió para identificarse a la vez que expresó, `somos pareja', mientras tanto el señor Torres Palma desapareció, y los disfrazados se llevaron a Miguel Ángel Ocampo Cristino, y el auto fue escoltado por los agentes del Grupo de Aprehensiones, los cuales se encontraban a las órdenes del comandante Tomás Herrera Basurto".

El quejoso agregó que el 15 de septiembre de 1995, el Comité de Derechos Humanos que representa envió un escrito al entonces Procurador de Justicia, licenciado Carlos Peredo Merlo, "solicitando se cuestionara a Dagoberto Torres Palma, testigo presencial de los hechos en el secuestro del señor Miguel Ángel Ocampo Cristino, ya que este individuo era el hombre clave para saber quiénes eran los encapuchados que se llevaron a Ocampo Cristino", sin obtener respuesta. "El 20 de septiembre, Dagoberto Torres Palma declaró sobre los hechos del 13 de septiembre de 1995, en una rueda de prensa, donde señaló que los sujetos disfrazados o encapuchados eran el comandante de la Policía Judicial, Eduardo Pliego Hernández; los agentes de la Policía Judicial, Rafael E. Vázquez Esparragoza y Miguel Ángel Esquivel Ocampo; también mencionó que tuvo contacto con los tres judiciales, quienes le informaron que debido a los golpes que recibió Miguel Ángel Ocampo Cristino, éste falleció y fue enterrado clandestinamente sin revelar el lugar donde lo dejaron" (sic).

Refirió que el entonces Subdirector de la Policía Judicial, Armando Martínez Salgado; el Director de la misma corporación, Martín Landa Herrera; la Directora General de Averiguaciones Previas Adela Manzanares Alonso; el Subprocurador General de Justicia, Rafael A. Borrego Díaz, así como el ahora ex Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, licenciado Carlos Peredo Merlo, incurrieron en varios delitos, en virtud de la tardanza para actuar en la investigación de los

hechos denunciados, ya que no solamente se trató de ocultar el cadáver de Miguel Ángel Ocampo Cristino, sino que se intentó proteger a los autores materiales del crimen.

Asimismo, el quejoso expuso "que luego de una serie de investigaciones realizadas sobre el caso, y otros asuntos que incumben a servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos", el 6 de octubre de 1995, a las 14:00 horas, llegó a su domicilio el comandante Tomás Herrera Basurto para suplicarle que, en nombre de Martín Landa Herrera, ya no hablara sobre esa droga, los secuestros y robo de autos; que el jefe policiaco lo comisionó para ofrecerle al señor José Ortiz Martínez lo que él quisiera, además le sugirió, "dame unas patadas si tú quieres, pero queremos que guardes silencio y el jefe te dar un dinerito". El quejoso le respondió "que le diera como propina solamente $15,000.00 (Quince mil pesos 00/100 M.N.)", con la condición de que este dinero lo llevara el propio Martín Landa hasta su domicilio, por lo que al comandante Tomás Herrera Basurto le dio mucho gusto, y al salir de la casa le prometió que regresaría a la hora señalada para sellar ese compromiso". Afuera de su domicilio lo esperó el comandante Miguel Ángel Arcos. Aproximadamente a las 20:30 horas regresaron los mismos comandantes, sin embargo sólo entró Herrera Basurto, y "expresó que el trato estaba hecho, que el 9 de octubre a las 20:00 horas llegaría con Martín Landa Herrera para entregarme el dinero" (sic). Posteriormente, el quejoso manifestó haber tenido una comunicación vía telefónica, con el señor Martín Landa, para tratar el asunto sobre la entrega del dinero, donde no llegaron a un acuerdo porque el comandante de la Judicial cambiaba los planes, ya que se había preparado para filmar el acto de la llegada del ex Director a su domicilio.

c) Por lo que respecta al señor Fidencio Quintanilla Bravo, de 19 años de edad, expresó, "que a las 21:00 horas del 29 de septiembre de 1995, esta persona fue secuestrada por sujetos desconocidos quienes se lo llevaron de su domicilio, solicitando a sus familiares por su res- cate la cantidad de "$300,000.00 (Trescientos mil pesos 00/100 M.N.)." Esa misma noche el señor Carlos Quintanilla, padre del secuestrado, dio parte a la Policía Judicial, conociendo del asunto el comandante Martín Landa Herrera. El 6 de octubre del año citado, a las 20:00 horas, los supuestos secuestradores llamaron a la familia Quintanilla Bravo, indicándoles que el lugar para la entrega del dinero serían las ruinas de Xochicalco, por lo que el señor Carlos Quintanilla abordó su vehículo para salir hacia el lugar señalado, acompañado del agente Edgar Chávez Rodríguez. Por separado los escoltaron el Director Martín Landa Herrera, el comandante Reyes Gaytán y varios agentes de la Policía Judicial. Aproximadamente dos kilómetros antes de llegar a las ruinas de Xochicalco, el señor Martín Landa Herrera le ordenó al señor Quintanilla que continuara el viaje acompañado del agente Chávez Rodríguez, ya que el personal a su mando vigilaría desde esa zona los movimientos de los secuestradores; cuando llegó al punto de referencia, un individuo preguntó que si traían el dinero, y al bajar del auto otros sujetos cortaron cartucho, y una vez que entregaron el dinero les pidieron que se retiraran a su casa, donde el joven secuestrado llegaría más tarde. En el momento en que ocurrieron los hechos, el policía judicial sólo miraba la acción sin bajarse del vehículo. "El 28 de octubre de 1995, el comandante del Grupo de Homicidios, José Luis Estrada Salazar, y sus agentes encontraron en un cerro cerca de la comunidad de San Vicente Las Piedras, Municipio de Ciudad Ayala, el cadáver de Fidencio Quintanilla Bravo".

B. VERSIÓN DE LA AUTORIDAD

1) Versión de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos

Mediante el oficio DH/477/997, del 6 de mayo de 1997, suscrito por el licenciado Enrique Contreras Ayala, jefe de la Oficina de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, se informó a este Organismo Nacional, con relación a los hechos narrados por el señor José Ortiz Martínez, lo siguiente:

a) Por lo que respecta al secuestro del señor Francisco G. Reséndiz Rodríguez, esa Representación Social, señaló:

Con fecha 16 de septiembre de 1995, esta Representación Social ejercitó acción penal en la averiguación previa SC/11a./8609/ 95-09, en contra de Esteban Rivera Arcos, alias "la Vaca", como probable responsable de los delitos de portación de arma prohibida y uso indebido de condecoraciones, cometidos en agravio de la sociedad; asimismo se ejercitó acción penal en contra de

ANEXO 1

Esteban Rivera Arcos, José Aranda Ruiz, alias "el Pescador", Marcelo Martínez Almazo, Teodoro Martínez Almazo y Verónica Hernández Cuevas, como probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, y extorsión, y asociación delictuosa; el primero de dichos ilícitos cometido en agravio de René Román Simón Sánchez, Rigoberto Ríos Vivar y Francisco Gerardo Reséndiz Rodríguez; el segundo de dichos ilícitos cometido en agravio de Pedro Aldana Yáñez, y el último cometido en agravio de la sociedad.

Los indiciados antes mencionados fueron puestos a disposición del órgano jurisdiccional competente, iniciándose la causa penal 300/995-01, radicada actualmente en el Juzgado Segundo Penal del Sexto Distrito Judicial del Estado en la ciudad de Cuautla, Morelos. Cabe aclarar que este expediente originalmente se radicó con la causa 393/95-02, del Juzgado Primero Penal del Primer Distrito Judicial en la ciudad de Cuernavaca, para posteriormente ser remitido a la ciudad de Cuautla, quedando identificado con los datos ya expresados.

En esta misma consignación se ejercitó acción penal en contra de Raymundo Arizmendi Ramírez, alias "el G ero", y Antonio Guzmán Carbajal, alias "el Toño", como probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, extorsión, y asociación delictuosa; el primero de dichos ilícitos cometido en agravio de René Román Simón Sánchez, Rigoberto Ríos Vivar y Francisco Gerardo Reséndiz Rodríguez, el segundo de dichos ilícitos cometido en agravio de Pedro Aldana Yáñez, y el último cometido en agravio de la sociedad, solicitando al juez de la causa el libramiento de las órdenes de aprehensión correspondientes (sic).

b) En lo concerniente a los hechos ilícitos cometidos en agravio de Miguel Ángel Ocampo Cristino, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, expuso:

Con fecha 15 de agosto de 1995, se inició la averiguación previa SC/17a./7502/95-08, a instancia de la denuncia presentada por el señor Francisco Reséndiz Carreño, respecto de la probable comisión del delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, cometido en agravio de su hijo Francisco Gerardo Reséndiz Rodríguez; a dicha indagatoria se acumuló la diversa SC/5a./9000/95-09, en la que el señor Dagoberto Torres Palma presentó denuncia por los delitos de abuso de autoridad y amenazas, cometidos en su contra y en agravio de Miguel Ocampo Cristino, y en contra del agente de la Policía Judicial Roberto Rico López y el comandante Eduardo Pliego Hernández, toda vez que los hechos denunciados se relacionaban con la investigación del presunto secuestrado Francisco Gerardo Reséndiz Rodríguez.

Asimismo, se acumuló una tercera indagatoria identificada con la nomenclatura CT/ 1a./2942/95-09, iniciada por la denuncia que presentó Luis David Ocampo Cristino, por hechos probablemente constitutivos de delito cometidos en agravio de Miguel Ángel Ocampo Cristino, y en contra de quien resulte responsable.

Una vez llevadas a cabo las diligencias correspondientes de los hechos expuestos en las indagatorias antes señaladas, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos ejercitó acción penal en contra de los elementos de la Policía Judicial, Javier Rueda Flores y Lauro Gutiérrez Hernández, como probables responsables del delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, cometido en agravio de Francisco Gerardo Reséndiz Rodríguez, asimismo se ejercitó acción penal en contra de Dagoberto Torres Palma, como probable responsable del delito de encubrimiento, en relación con el secuestro de Francisco Gerardo Reséndiz Rodríguez; de igual forma, en esta misma consignación se ejercitó acción penal en contra de los Policías Judiciales Eduardo Pliego Hernández, Miguel Ángel Escobar Ocampo, Rafael Enrique Vázquez Esparragoza, Roberto Rico López y Dagoberto Torres Palma, como probables responsables de la comisión de los ilícitos de privación ilegal de la libertad bajo su forma de secuestro, homicidio y asociación delictuosa, cometidos, los dos primeros en agravio de Miguel Ángel Ocampo Cristino (presumiblemente hoy occiso, de acuerdo al dictamen emitido por el entonces médico legista de la Procuraduría General de Justicia) y el último ilícito cometido en agravio de la sociedad.

Esta consignación dio lugar a la causa penal 247/995-1, actualmente radicada en el Juzgado Segundo Penal del Sexto Distrito Judicial del Estado, en la ciudad de Cuautla, Morelos.

ANEXO 1

Se hizo un desglose de la averiguación previa SC/17a./7502/95-08 y sus acumuladas, a efecto de continuar con la investigación tendente a localizar a Francisco Gerardo Reséndiz Rodríguez y Miguel Ángel Ocampo Cristino (sic).

c) Respecto de los hechos relacionados con el señor Fidencio Quintanilla Bravo, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, refirió:

En la averiguación previa CT/3A./3104/ 95-09, se denunció el secuestro del señor Fidencio Quintanilla Bravo, el cual concluyó con la consignación de las personas que dijeron llamarse Miguel Ángel Muñoz Torres y Plácido Catalán Noguerón, habiéndose solicitado orden de aprehensión en contra de Emilio Bahena "N" y Edgar Rodríguez, alias "el Pirata".

El 28 de octubre de 1995, se llevó a cabo el levantamiento de un cadáver en el cerro conocido como "la Piana", en las inmediaciones del poblado de San Vicente de Juárez, Las Piedras, ubicado en la carretera a Cuautla, Chinameca, del Municipio de Villa de Ayala, Morelos.

Dicho cuerpo no ha sido identificado por familiares o conocidos, sin embargo, consta en la averiguación citada una fotografía de Fidencio Quintanilla Bravo, en la que aparece un anillo con una forma de cabeza de víbora muy semejante a un anillo que presentaba el cadáver encontrado; asimismo, consta un dictamen en materia de antropología forense, llevado a cabo a partir de la licencia de manejo del desaparecido Fidencio Quintanilla Bravo, en la que el perito concluyó que los restos estudiados corresponden al que en vida respondiere al nombre de Fidencio Quintanilla Bravo (sic).

C. NARRATIVA SUMARIA

a) Actuaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

1) Por lo que hace al expediente CNDH/122/ 97/MOR/1151, que abarca los casos de violaciones a los Derechos Humanos en agravio de los señores Francisco Gerardo Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo Cristino y Fidencio Quntanilla Bravo, este Organismo Nacional no está en aptitud de analizar las diligencias efectuadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, sobre la integración de las averiguaciones previas SC/ 17.7502/95-08, SC/11a/8609/95-09 y CT/4a/ 3412/95-10, en virtud de que, no obstante las diversas y reiteradas solicitudes efectuadas a esa autoridad, en el sentido de que remitiera a este Organismo Nacional, junto con el informe respectivo, copia certificada de las indagatorias antes mencionadas, como consta en los oficios 7549, 11099, 13822, 26689 y 31000, del 10 de marzo, 15 de abril, 8 de mayo, 21 de agosto y 26 de septiembre de 1997, respectivamente, aunado a los diversos requerimientos que, vía telefónica, el visitador adjunto encargado del trámite del expediente de mérito le realizó al licenciado Enrique Contreras Ayala, jefe de la Oficina de Derechos Humanos de la citada Re-presentación Social; así como la visita practicada por visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional el 19 de marzo de 1997, a las instalaciones de la Oficina de Derechos Humanos ya señalada. Si bien se otorgó la información, ésta fue incompleta, ya que no se proporcionaron a este Organismo Nacional, las constancias de las averiguaciones previas en comento, lo cual imposibilita su estudio exhaustivo o análisis respectivo, por lo que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este Organismo Nacional, da por ciertos los hechos materia de la queja.

b) Actuaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

i) El 19 de marzo de 1997, visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional se entrevistaron con el señor José Ortiz Martínez, quejoso en el expediente de mérito, en la ciudad de Cuautla, Morelos, mismo que hizo entrega de diversas notas periodísticas en las que se hace alusión a los secuestros suscitados en esa Entidad Federativa; asimismo, de un videocasete en donde se observan las declaraciones de los señores Dagoberto Torres Palma y Roberto Rico López, este último ex agente de la Policía Judicial del Estado de Morelos.

Asimismo, en dicha cinta se advierte que el señor Dagoberto Torres Palma, identificado como "madrina" de la Procuraduría General de Justicia de Morelos, hizo referencia al video filmado el 5 de octubre de 1995, de su participación para el esclarecimiento de los hechos relacionados con el

secuestro del hijo del señor Francisco Reséndiz Carreño Ocampo, narrando: a) que fue invitado por el señor Roberto Rico López, quien le diera la cantidad de $150,000.00 (Ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), "para que se moviera" y trabajara en el asunto unos días; b) indicó que de repente se suspendió el "operativo por instrucciones de arriba", para posteriormente entrevistarse en un bar con Eduardo Pliego, quien se encontraba disfrazado de campesino, persona que le refirió que lo acompañara al domicilio del señor Miguel Ocampo (occiso) ya que lo andaban "venadeando", pero no accedió, diciendo ir a su casa y llamar desde ahí al señor Pliego, que al hacerlo éste le comentó que Miguel Ocampo se les "espantó ya que le había dado un infarto pese a que le dieron respiración de boca a boca" y que ya lo habían enterrado (sin referir dónde); c) puntualizó, que él siempre ha colaborado con la Procuraduría General de Justicia del Estado y que ahora teme por su vida, ya que se ha percatado de las irregularidades que existen en dicha dependencia, por parte de Eduardo Pliego, Roberto Rico, Miguel E. Ocampo, el entonces Director Martín Landa, "Esparragoza", "Rueda Flores", "Higinio Cortez" y "Labastida", personas a quien responsabiliza si algún mal le sucede, y d) Finalmente solicitó al Gobernador de Morelos que le brinde la protección debida.

El señor Roberto Rico López, ex agente de la Policía Judicial del Estado de Morelos, en declaración hecha en el citado video filmado el 7 de octubre de 1995, manifestó: 1. que fue comisionado por sus superiores en el caso Reséndiz. Dio lectura a un documento que contiene hechos que el comandante Palma le indicó en relación con la identificación de los secuestrados, tratando de deslindarse de toda responsabilidad, y 2. que solicita seguridad personal y al obtenerla podrá declarar ante la autoridad o autoridades que se lo requieran.

ii) El mismo 19 de marzo de 1997, los citados visitadores adjuntos acudieron a la oficina de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, con sede en la ciudad de Cuernavaca, para requerir la información relacionada con el expediente de queja CNDH/122/97/MOR/1151, la cual fuera solicitada por este Organismo Nacional a través del diverso 7549, del 10 de marzo de 1997, siendo atendidos por el licenciado Enrique Contreras Ayala, jefe de dicha oficina, quien les precisó que la información solicitada estaba próxima a ser enviada, y que su retraso se debía "a la falta de una fotocopiadora".

iii) En atención a que relacionado con los hechos que se investigaron en el presente expediente, este Organismo Nacional tuvo conocimiento de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos integró la queja 1093/ 95-S-H, por actos imputados a los comandantes de la Policía Judicial Antisecuestros de dicha Entidad Federativa, Javier Rueda Flores y Eduardo Pliego García, el 12 de mayo de 1997; el visitador adjunto encargado del expediente de mérito, solicitó al licenciado Francisco Ayala Vázquez, Primer Visitador de dicho Organismo, el envío de la resolución que recayó a la misma, quien la proporcionó, vía fax, el 12 de mayo de 1997, remitiendo al efecto copia de la determinación emitida el 12 de enero de 1996.

iv) El 27 de junio de 1997, la Coordinación de Servicios Periciales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió un dictamen criminalístico respecto de las constancias que integran la averiguación previa CT/4a./3412/ 95-10, sobre el caso del señor Fidencio Quintanilla Bravo, utilizando como metodología de investigación el planteamiento del problema, el análisis de autos de expedientes, las consideraciones técnico-científicas de orden criminalístico, y observaciones, concluyendo:

PRIMERA. Por las características físicas y el estado de putrefacción en que se localizó el cadáver, se concluye lo siguiente:

Se precisa la identificación con exactitud en cuanto a sexo, edad y talla.

SEGUNDA. De las técnicas y métodos empleados por la PGJ del Estado de Morelos, para la identificación del cadáver localizado en el Cerro de la Piaña, se concluye lo siguiente:

La metodología de investigación se considera con una secuencia adecuada.

En cuanto a precisarse el 100% de la identidad del cadáver, faltaría tenerse registros odontológicos previos para realizarse una confronta y aproximarse al porcentaje ya establecido.

ANEXO 1

TERCERA. Por las circunstancias climatológicas de la región y los fenómenos cadavéricos tardíos que presentó el hallazgo, se concluye lo siguiente:

El tiempo establecido para que se lleve a cabo el periodo de momificación es de 17 días a 12 meses, influyendo la sequedad, calor y aire circulante.

CUARTA. Del estudio odontológico elaborado por la PGJ del Estado de Morelos, para la identificación del cadáver localizado en el Cerro de la Piaña, se concluye lo siguiente:

a) El análisis odontológico, rendido por la institución mencionada, cumple con los requerimientos satisfactorios mínimos necesarios para el fin establecido.

b) Para establecer la identificación del cadáver en relación con el C. Fidencio Quintanilla Bravo, se requeriría confrontar registros odontológicos (odontogramas) elaborados al asistir a su consulta odontológica, previos a su desaparición.

QUINTA. Del estudio identificativo de antropología física aplicando la técnica de sobreposición cara-cráneo, se establece lo siguiente:

Los puntos craneométricos entre el cadáver y una fotografía del C. Fidencio Quintanilla Bravo son coincidentes en un 93%; por lo que se determina con un alto grado de probabilidad que pertenecen a la misma persona.

SEXTA. Dadas las controversias y las dudas por parte de los familiares del C. Fidencio Quintanilla Bravo en relación con su identidad, se concluye lo siguiente:

Es factible realizarse una exhumación y un estudio confrontativo odontológico; siempre y cuando se tengan datos odontológicos del C. Fidencio Quintanilla Bravo para la diligencia.

SÉPTIMA. De la interpretación criminalística del lugar de los hechos se desprende la siguiente mecánica de hechos:

Posición víctima-victimario

Víctima. En un plano inferior, muy probablemente en posición sedente con el eje longitudinal del cuerpo ligeramente inclinado hacía adelante.

Victimario. De pie, en posición erecta de frente y ligeramente hacia la derecha de la víctima y con la boca del cañón del arma en un plano superior a la zona anatómica lesionada.

OCTAVA. Por la lesión que presenta el ahora occiso en la región craneal, se establece la siguiente mecánica de lesiones:

a) La causa de muerte del hoy extinto se debió a un traumatismo craneoencefálico, cuyo mecanismo de producción fue: impacto de un objeto móvil sobre la cabeza fija.

b) Por las dimensiones y características de la lesión producida por proyectil de arma de fuego se considera que la boca del cañón del arma se encontraba a una distancia aproximada de 20 a 30 centímetros de la zona anatómica lesionada (disparo de corta distancia).

v) El 3 de febrero de 1998, visitadores adjuntos de este Organismo Nacional se constituyeron en el Centro Preventivo y de Readaptación Social de la ciudad de Cuautla, Morelos, para entrevistar a los ex policías judiciales del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, señores Javier Rueda Flores y Eduardo Pliego Hernández, a severando, en sus versiones, considerarse inocentes de los cargos imputados por el señor Dagoberto Torres Palma, ex policía judicial del Estado de Morelos; precisando, además, que ya iban para tres años de estar en la cárcel sin que se les dictara sentencia, pero que sus "superiores" les ordenaba estar tranquilos, sin aclarar quiénes eran éstos.

c) Actuaciones practicadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos.

i) Por lo que respecta al caso planteado en el asunto del señor Francisco Reséndiz Carreño, en la queja, interpuesta ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, misma que originó el expediente 1093/95-S-H, ese Organismo Local emitió, el 12 de enero de 1996, una determinación en donde se consideró fundada la pretensión del quejoso, recomendando al entonces Procurador General de Justicia de esa Entidad Federativa, licenciado Carlos Peredo Merlo, que procediera de acuerdo a lo señalado en el apartado tercero de dicha resolución, en donde se asentó: "Ordene al agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado Segundo de lo Penal del Sexto Distrito Judicial que conoce del proceso mencionado, que solicite que se practiquen careos entre los procesados Javier Rueda Flores, Eduardo Pliego Hernández y el señor Dagoberto Torres Palma, y los interrogue con objeto de conocer la verdad de los hechos [...] (sic).

d) Aportaciones del señor José Ortiz Martínez, Presidente del Comité No Gubernamental Región Oriente del Estado de Morelos.

El señor José Ortiz Martínez, en su carácter de quejoso dentro del expediente CNDH/122/97/MOR/1151, proporcionó un videocasete que contiene las denuncias públicas de los señores Dagoberto Torres Palma y Roberto Rico López, hechas el 20 de septiembre de 1995, donde hacen del conocimiento de la opinión pública el secuestro y homicidio del señor Miguel Ángel Ocampo Cristino, por elementos de la Policía Judicial del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

D. INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE DE QUEJA

i) Con el propósito de integrar el expediente, este Organismo Nacional dirigió los oficios 7549, 11099 y 13822, del 10 de marzo, 15 de abril y 8 de mayo de 1997, respectivamente, al licenciado Carlos Peredo Merlo, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, en los que se le solicitó un informe sobre los hechos motivo de la queja.

ii) Asimismo, remitió los diversos 26689 y 31000, del 21 de agosto y 26 de septiembre de 1997, a través de los cuales se requirió una ampliación de información, a la citada autoridad, consistente en la remisión de copias certificadas de las causas penales 247/945, 300/ 995-1 y 393/95-2, tramitadas las dos primeras en el Juzgado Segundo Penal con sede en la ciudad de Cuautla, Morelos, y la última en el Juzgado Primero Penal de Cuernavaca, Morelos; así como un informe sobre el cumplimiento de las órdenes de aprehensión derivadas de los procesos penales arriba señalados.

En tal virtud, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos remitió a esta Comisión Nacional los oficios DH/477/997, del 6 de mayo, el DH/1035/997, del 2 de octubre, y el DH/1401/997, del 27 de noviembre, todos ellos de 1997, donde dio contestación parcial a las peticiones formuladas y anexó un desglose incompleto de las averiguaciones previas SC/17.7502/95-08, SC/11a/8609/95-09 y CT/ 4a/3412/95-10.

iii) El 4 de marzo de 1997, el visitador adjunto encargado del trámite de la queja se comunicó con el licenciado Francisco Ayala Vázquez, Primer Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, a efecto de solicitar información sobre la posible interposición de una queja ante ese Organismo Estatal por parte del señor José Ortiz Martínez.

iv) El 19 de marzo de 1997, visitadores adjuntos de este Organismo Nacional se entrevistaron, en la ciudad de Cuautla, Morelos, con el señor José Ortiz Martínez, a efecto de precisar los hechos vertidos en su escrito de queja. El quejoso entregó al personal señalado la información consistente en 20 notas periodísticas y un videocasete con declaraciones de los señores Dagoberto Torres Palma y Roberto Rico López, este último ex agente de la Policía Judicial del Estado de Morelos, en los cuales responsabilizan de varios secuestros a diversos elementos del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

v) El 3 de febrero de 1998, visitadores adjuntos de este Organismo Nacional se trasladaron al Centro Preventivo y de Readaptación Social de la ciudad de Cuautla, Morelos, para entrevistar a los ex policías judiciales del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, señores Javier Rueda Flores y Eduardo Pliego Hernández, quienes expresaron tener casi tres años de que no se les ha dictado sentencia.

2. Expediente CNDH/121/98/MOR/649 (caso del señor Jorge Nava Avilés).

A. VERSIÓN DEL QUEJOSO

El señor Juan Ignacio Suárez Huape, Diputado Local y Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Morelos, expresó que desde hace dos años Organizaciones No Gubernamentales han denunciado la irregular actuación de los elementos de la Policía Judicial de Morelos, entre los que se encuentran los entonces comandante Armando Martínez Salgado, y el ex Director de dicha corporación, Jesús Miyazawa Álvarez, quienes coordinaban al Grupo Especial Antisecuestros. Aseguró que éstos "usan cárceles clandestinas de tortura, de secuestro y de ejecuciones sumarias, en su aparente lucha contra las bandas de secuestradores".

Agregó que tanto el Gobernador del Estado, Jorge Carrillo Olea, como el entonces Procurador de Justicia de esa Entidad Federativa, Carlos Peredo Merlo, estaban al tanto de los métodos utilizados por la Policía Judicial Local, por lo que ahora que se da a conocer a la opinión pública la detención del comandante Armando Martínez Salgado, solicitó el apoyo de este Organismo Nacional a fin de que se esclarezcan los hechos en los que perdió la vida el hoy extinto Jorge Nava Avilés, donde elementos de la Policía Federal de Caminos sorprendieron a los señores Armando Martínez Salgado, comandante del Grupo Antisecuestros de la Policía Judicial del Estado de Morelos, y los agentes judiciales Jacinto Arizmendi Rosas y Fidel Pascual Espinoza López, al momento de tirar el cadáver en el paraje llamado "La Cumbre", en el tramo de la carretera federal que va de Iguala, Guerrero, a Cuernavaca, Morelos.

B. VERSIÓN DE LAS AUTORIDADES

Versión de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos

Mediante el oficio DH/167/998, del 23 de febrero de 1998, suscrito por el licenciado Enrique Contreras Ayala, coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, se informó a esta Comisión Nacional lo siguiente:

Los hechos a partir de los cuales fuera detenido el hoy occiso Jorge Nava Avilés, fueron expuestos por la quejosa Aída Jazmín Razo López en el antecedente administrativo AA/29/98-01, mismo que dio lugar al expediente de investigación administrativa DH/08/98-02, misma que se integra actualmente en esta Oficina de Derechos Humanos, y cuya copia anexo al presente informe.

De la misma manera, el 29 de enero de 1998 se inició la indagatoria SC/8a./563/ 98-01 a instancia de la denuncia presentada por María Magdalena Avilés Tapia, madre del occiso Jorge Nava Avilés, de la cual ya han sido remitidas las constancias relacionadas a la Procuraduría General de la República que es la autoridad que en este momento conoce de la investigación de los hechos. Una copia de la misma corre agregada al expediente administrativo DH/008/ 98-02 antes mencionado.

La investigación de los hechos en que perdiera la vida Jorge Nava Avilés se encuentra actualmente bajo la responsabilidad de la Procuraduría General de la República en la averiguación previa UEDO/061/98, en razón de lo cual esta Representación Social ignora el estado que guarda dicha indagatoria.

[...]

De la misma manera, informo a usted que actualmente se integran en esta Oficina de Derechos Humanos, las indagatorias DH/ 98/96-07 y DH/109/96-07 en las que existe imputación directa en contra del ex comandante de la Policía Judicial Estatal, Armando Martínez Salgado, por la probable comisión de los delitos de allanamiento de morada, lesiones y abuso de autoridad. La primera de ellas

se encuentra relacionada con las Recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos en los expedientes 1367/96-O, 1369/ 96-A y 1382/96-S-H, y la segunda no se encuentra relacionada con ninguna. Cabe resaltar que tales indagatorias no se instruyen por delitos como el secuestro o la privación ilegal de la libertad, sino en todo caso como excesos en la actividad policiaca.

No se cuenta con información relativa a denuncias de hechos probablemente constitutivos de delito, imputables en forma directa y personal al ex coordinador General de la Policía Judicial capitán Jesús Miyazawa Álvarez; asimismo, no existe antecedente alguno de que el Gobernador del Estado, señor Jorge Carrillo Olea, o de que el ex Procurador General de Justicia del Estado, licenciado Carlo Peredo Merlo, tuviera conocimiento de alguno o algunos métodos ilegales de investigación utilizados por la Policía Judicial.

Respecto de la intervención de la Contraloría Interna, no es posible informar a usted los detalles de su intervención, toda vez que dicha unidad depende directamente de la Contraloría General del Estado, por lo que esta Procuraduría de Justicia no cuenta con la información solicitada.

a) Además de su informe, la Procuraduría del Estado de Morelos remitió las constancias de la averiguación previa DH/98/96-07, iniciada el 6 de julio de 1996, por los delitos de abuso de autoridad, lesiones, robo y lo que resultare, en atención a la denuncia de hechos presentada por la señora María Herlinda Tello Guzmán ante el agente del Ministerio Público adscrito al segundo turno de la Agencia del Ministerio Público de la Ciudad de Cuernavaca, de la citada Entidad Federativa en donde se involucraba a elementos de la Policía Judicial del Estado, entre los cuales señaló a "un comandante", del cual no pudo proporcionar su nombre pero conocía sus características físicas.

Durante la investigación se efectuaron, entre otras actuaciones, diversas diligencias con el propósito de identificar a los probables responsables de los ilícitos señalados, lográndose reconocer a los señores María Teresa Pastrana Pérez, Santa Cruz Maldonado, Julio Gerardo Álvarez Salazar, Vicente Pérez Rodríguez, Francisco Peña Hernández, Rafael Jaime Perea Velázquez, José Luis López Delgado y Francisco Peña Hernández, todos ellos elementos de la Policía Judicial del Estado de Morelos.

Asimismo, mediante comparecencia voluntaria, del 2 de agosto de 1996, la señora María Herlinda Tello Guzmán declaró ante la autoridad ministerial del conocimiento, que en fechas anteriores en que le fueron puestos a la vista los álbumes de fotografías de los miembros que conforman la Policía Judicial del Estado, no le había sido posible identificar al comandante del que hizo mención en su denuncia, quien iba al mando de todos los demás agentes policíacos, sin embargo, indicó que el 22 de julio de ese año, al estar en el patio de las instalaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado, se encontró al comandante antes referido, reconociéndolo inmediatamente y logrando ver el gafete que portaba, percatándose que respondía al nombre de Armando Martínez; de igual manera pudo identificar a otro elemento que participó el día de los hechos, siendo Heriberto Romero Domínguez.

Dentro de las constancias de dicha indagatoria, se pudo observar que aun cuando no se incluyen actuaciones tendentes a saber si el representante social solicitó la comparecencia del señor Armando Martínez Salgado, entonces Subcoordinador General de la Policía Judicial del Estado de Morelos, existe el oficio 41-1628, del 26 de agosto de 1996, signado por el capitán Jesús Miyazawa Álvarez, entonces Coordinador General de esa corporación policíaca, quien informó al agente del Ministerio Público Investigador que el señor Martínez Salgado había sido debidamente notificado a efecto de que se presentara ante el órgano ministerial a las 13:00 horas del 13 de septiembre del año citado; sin embargo, de acuerdo con las constancias existentes hasta el 19 de febrero de 1998, tal servidor público no había comparecido. Es necesario hacer hincapié en que con posterioridad al primer citatorio, en ningún momento se pidió de nuevo la presencia del señor Martínez Salgado.

b) Además, la Representación Social del Estado de Morelos envió a este Organismo Nacional copia de la averiguación previa SC/8a./563/ 98-01, iniciada el 29 de enero de 1998, de cuyo contenido sobresale lo siguiente:

El 29 de enero de 1998, la señora Aida Yazmín Razo López formuló una denuncia ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, en la que señaló que elementos de la Policía Judicial Estatal se presentaron en su domicilio, ubicado en calle Palma número 28, colonia Amador Salazar, Municipio de Jiutepec, en esa Entidad Federativa, buscando a su esposo Gustavo Díaz Alvarado, alias "el Chocorrol", al que no localizaron los citados servidores públicos, procediendo a retirarse del mencionado predio. Agregó que posteriormente, a través de una persona de la que no proporcionó el nombre, se enteró que su cónyuge había sido detenido y que se encontraba en los separos de la Policía Preventiva de esa población, sitio al que acudió y se entrevistó con su familiar, a quien preguntó por Jorge Nava Avilés, señalándole éste que también había sido detenido junto con Elmer Cuéllar Barón, sin embargo, tal situación fue negada por el comandante Pedro Reybal Martínez. Con motivo de los hechos narrados la Unidad Departamental de Quejas de la Visitaduría General de la mencionada Procuraduría inició el acta administrativa AA/29/98-01.

En la misma fecha compareció ante el re-presentante social la señora Norma Pedraza Ávila, la cual refirió que el 27 de enero de 1998, aproximadamente a las 21:00 horas, llegaron a su domicilio, localizado en la calle Palma número 28, colonia Amador Salazar, Municipio de Jiutepec, Morelos, seis personas que vestían pantalones al estilo militar, identificándose como policías judiciales, quienes preguntaron por su esposo Jorge Nava Avilés, contestándoles dicha persona que éste no se encontraba; a lo que hicieron caso omiso los referidos servidores públicos y entraron al predio del que posteriormente se retiraron al cerciorarse que el sujeto que buscaban no se encontraba. Agregó que después de que se retiraron las personas en comento, salió a localizar a su cónyuge, escuchando unos disparos, informándole un vecino que habían detenido a Jorge Nava Avilés, motivo por el que se trasladó a las oficinas de la Policía Judicial, lugar en donde se entrevistó con el comandante Pedro Reybal, quien le informó que no tenía detenido a nadie con ese nombre, siendo hasta el jueves 29 de enero de 1998, que a través de un familiar de la señora Yazmín Razo, supo que efectivamente elementos de la citada institución policíaca habían detenido a su cónyuge Jorge Nava Avilés, al igual que al señor Elmer Cuéllar Barón, situación que nuevamente fue negada por el comandante Reybal.

El 2 de febrero de 1998, el licenciado Javier Rivera Mora, agente del Ministerio Público acordó remitir las constancias que integran el acta administrativa AA/29/98-01, a la oficina de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, donde se recibió el 4 del mes y año citados, registrándola con el número DH-08/98-2. Mediante el oficio 41/0131, del 6 de febrero de 1998, suscrito por el licenciado León Felipe Figueroa Aguilar, del Departamento de Asesoría Jurídica de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, se remitió al licenciado Enrique Contreras Ayala, Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de esa institución, la siguiente documentación: "un informe del 30 de enero del año en curso, relativo a la averiguación previa SC/8a/563/ 98-01, signado por el agente del Ministerio Público del Estado, y el diverso con número 41/178/98-01, así como el oficio de puesta a disposición, suscritos ambos por Pedro Reybal Ramírez, comandante del Grupo de Homicidios en Jiutepec.

De la información antes referida destaca la averiguación previa SC/8a/563/98-01, de cuyo análisis se advierte lo siguiente:

i) Que el 29 de enero de 1998, la señora María Magdalena Avilés Tapia presentó denuncia de hechos por la probable comisión de algún ilícito cometido en agravio de su hijo Jorge Nava Avilés, quien fue detenido el 27 del mes y año citados, por elementos de la Policía Judicial de Morelos, que lo anterior lo supo por comentarios de su hija Liliana Nava Avilés, situación por la que se presentó a las oficinas de la mencionada corporación policiaca, para preguntar el motivo de la detención de su hijo, del cual tenía la certeza de que se encontraba en ese lugar por comentario del señor Juan Carlos Quevedo. La señora Magdalena Avilés, el mismo día que emitió su declaración ministerial, se enteró a través de la televisión de que en el Estado de Guerrero, Policías Federales de Caminos detuvieron a elementos de la Policía Judicial del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, al encontrárseles, en el interior del vehículo que tripulaban, el cuerpo sin vida de una persona que respondía al nombre de Jorge Nava Avilés.

ii) El mismo 29 de enero, el señor Juan Carlos Quevedo Alvear señaló ante el representante social que el 27 de enero de 1998 se encontraba en su vulcanizadora ubicada en la calle 18 de Marzo número 7, colonia Independencia, Municipio de Jiutepec, Morelos, en compañía de Jorge Nava Avilés y otra

persona de la que desconoce su nombre, lugar al que siendo las 21:00 horas se presentaron seis patrullas con agentes de la Policía Preventiva, quienes "comenzaron a golpear el portón de acceso" y al abrir éstos le preguntaron si conocía al "Bigotes" y al "Moles", indicándole uno de los servidores públicos, sin revisar ni percatarse de las personas que se encontraban en dicho lugar, que subiera a la patrulla para efectuar un recorrido; al llegar a la calle Independencia observó que otros elementos de la mencionada dependencia policíaca habían detenido a dos personas, quienes también fueron entregados junto con él, en las afueras de su vulcanizadora, a un comandante de la Policía Judicial del que desconoce su nombre, además de no poder proporcionar su media filiación.

También señaló que en las oficinas de la Policía Judicial tuvo a la vista a tres personas, las cuales tenían cubierta la cara con vendas, reconociendo por sus vestimentas a Jorge Nava Avilés, percatándose de que elementos de la mencionada corporación policíaca sacaron a los tres individuos, sin saber si los regresaron a las aludidas oficinas, y que el 29 de enero de 1998 se enteró, a través de las noticias que se transmiten por televisión, que tres elementos de la Policía Judicial del Grupo de Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos llevaban en el interior de una camioneta tipo Ram, un cadáver cuya descripción coincidía con la de Jorge Nava Avilés. Además de que formuló querella por el delito de allanamiento de morada, en contra de quien resultara responsable.

iii) El 30 de enero de 1998, los señores Francisco García Hernández, Enrique Baylón Corona, Ismael Domínguez Porcayo y Víctor Vicente Olvera, elementos de la Policía Preventiva del Estado de Morelos, señalaron que el 27 del mes y año mencionados, al estar efectuando un operativo de vigilancia en la zona oriente del Municipio de Jiutepec, en la que participaron las unidades 4135, 4105 y 4101, al circular por una de las calles de la colonia Amador Salazar, se percataron que un sujeto corrió al notar su presencia, motivo por el que empezaron la persecución, la cual terminó con la detención de una persona, al parecer de nombre "Omar", al que al registrarlo se le encontró una navaja, situación que le fue comunicada al comandante Flores Reyna, vía telefónica, de quien recibieron instrucciones para que se dirigieran al paseo Cuauhtémoc, con la finalidad de que éste fuera entregado al comandante de la Policía Judicial, Pedro Reybal.

Los citados servidores públicos agregaron que a la altura del kilómetro 18 de la carretera Cuernavaca-Cuautla, notaron que una persona corrió al interior de una vulcanizadora, por lo que procedieron a efectuar la investigación correspondiente, alcanzando a ver desde la entrada de la citada negociación que dos sujetos brincaban la barda, a los que posteriormente alcanzaron en la esquina, sin referir la ubicación de ésta, marcándoles el alto, procediendo a regresar al aludido taller, lugar en el que ya se encontraba el comandante Enrique Flores Reyna, así como elementos de la Policía Judicial Estatal, al mando del comandante Pedro Reybal, para hacer la entrega de los detenidos. Por último, señalaron que no entraron a la mencionada vulcanizadora, y que para detener a dichos sujetos no accionaron sus armas de fuego.

iv) El señor Enrique Flores Reyna, Subdirector de las Fuerzas de Reacción Inmediata de la Policía Preventiva de esa localidad, señaló que el 27 de enero de 1998, le informaron por radio las novedades en el recorrido de vigilancia, efectuado por esa dependencia en la zona oriente del Municipio de Jiutepec, Morelos, indicándole que en la colonia Amador Salazar habían detenido a una persona que portaba un arma prohibida, lo cual hizo del conocimiento del Director de dicha Corporación, licenciado Camerino Román Bustamente, quien le señaló que se comunicaran con el señor José Luis Estrada, comandante de la Policía Judicial de esa Entidad, para hacerle saber la peligrosidad del sujeto asegurado, ya que al parecer se encontraba relacionado con dos homicidios, recibiendo instrucciones de entregárselo al comandante Reybal, a la altura de la carretera con dirección a Cuautla, lugar al que también se dirigió el citado Enrique Flores Reyna, atestiguando la entrega del sujeto apodado "el Chocorrol", así como de otras dos personas, que también fueron aseguradas, de las que desconoce sus nombres. Asimismo, constató que dichas personas subieron en la unidad 125 de la Policía Judicial de esa Entidad.

v) El 30 de enero de 1998, el representante social tomó la declaración ministerial de los señores Jorge Isaac Ayala Santana, José Guadalupe Reyes Valentino, Rogelio Flores Reyes, Tomás Ramiro Quiroz Barreto, Andrés de Jesús Ramírez Muñoz, Enrique Anaya González, Fernando Paredes Meza, Sergio Gutiérrez Osorio, Ángel Ramírez Abundes, Juan Mendoza Rodríguez, Jorge Berrozal Galicia, Juan

Carlos Valero Zagel, Joel Vera Hernández, Rocío Aguilar García, Belémáserrano Méndez, Mario Ruiz Sarabia, Ana Lilia Miranda Meza, Juana Basave Armendi, Juan Carlos Avilés Ocampo, Silvia Ortega Flores y Cristóbal Reyes Gómez, todos ellos, elementos de la Policía Judicial del Estado de Morelos, los cuales coincidieron en señalar que, respecto a la detención del señor Jorge Nava Avilés, alias "el Moles", no tuvieron conocimiento.

vi) El señor Luz Martín García Gaytán, agente de la Policía Judicial, manifestó ante el agente del Ministerio Público del conocimiento que el 28 de enero de 1998, al llegar a las oficinas de la Policía Judicial de esa localidad, se percató de que unos compañeros, señalaban el "retrato de Jorge Nava Avilés", comentando que dicha persona se encontraba detenido junto con otras.

En este sentido, no pasa desapercibido para este Organismo Nacional que el citado agente, a preguntas especiales que le formuló la Representación Social, respecto de "quién fue la persona que se llevó a Jorge Nava Avilés al Estado de Guerrero", manifestó que "fue el comandante Martínez".

vii) Severo Pomperosa Pérez, agente de la Policía Judicial del Estado de Morelos, en su declaración ministerial refirió que respecto a la detención de Jorge Nava Avilés, ésta la realizó la Policía Preventiva, al igual que la de otras dos personas, de las que desconoce los nombres, y que los pusieron a disposición de esa corporación para ser investigados, ya que al parecer se encontraban vinculados con un secuestro, sin especificar de quién.

viii) El 30 de enero de 1998, al emitir su declaración ministerial, la señora María Leticia Suárez Terán, agente de la Policía Judicial del Estado de Morelos, señaló que aproximadamente a las 8:30 horas del 28 del mes y año citados, recibió una llamada telefónica por parte de una persona que no proporcionó su nombre, pero dijo pertenecer a la Policía Preventiva, la cual preguntó por el comandante Martínez; al no localizarlo, le refirió que le hiciera saber que tenía detenida a una persona de la que sólo recuerda el apodo de "el Mole", ya que era un asunto que le interesaba.

Agregó que una vez que se le comunicó el recado al comandante Martínez, éste inmediatamente salió, desconociendo hacia dónde fue, regresando 30 minutos después, reuniéndose en su oficina con varios comandantes de los que recuerda a "Jacinto, Silvia y Portugal", que ese mismo día también se presentó a dichas instalaciones el Coordinador General de la Policía Judicial Estatal, capitán Jesús Miyazawa; el Director de la Policía Judicial de la Zona Metropolitana, José Luis Estrada Aguilar, y el comandante del Grupo de Homicidios de Jiutepec, Pedro Reybal. Asimismo, señaló que entre las 14:00 y 15:00 horas, el citado comandante se retiró de esa dependencia. Por último, señaló que al día siguiente el comandante Martínez, Jacinto y Fidel, estaban detenidos en el Estado de Guerrero, por llevar un cadáver.

ix) El señor Vicente Pérez Rodríguez, agente de la Policía Judicial, al rendir su declaración ministerial ante la Representación Social, señaló que el 28 de enero de 1998, al encontrarse en las oficinas de la Policía Judicial, se enteró que elementos de la Policía Preventiva al mando del comandante Flores Reyna, habían detenido a unos sujetos, ignorando cuántos, y que los habían entregado a la Policía Judicial comisionada en Jiutepec, Morelos. Asimismo, manifestó que ignora la hora y la fecha en que fueron entregados los detenidos a los elementos del grupo del comandante Jacinto, y que a las 15:00 horas de ese día se presentó el comandante Armando Martínez Salgado, informándole al capitán Jesús Miyazawa que Jorge Nava Avilés, alias "el Mole", les daría la ubicación del domicilio en el Estado de Guerrero, donde podía ser localizado Miguel Ángel Nava Avilés, alias "la Chica", y que se iban a trasladar a ese Estado, ignorando el destino y las personas que irían. Finalmente, indicó que el 29 de enero de 1998, a través de las noticias se enteró que el referido comandante Armando Martínez Salgado, Jacinto Armendáriz Rosas y Pascual, del que no recuerda los apellidos, habían sido detenidos en la ciudad de Iguala, Guerrero, sin saber por qué causas.

C. NARRATIVA SUMARIA

a) Actuaciones de la Policía Federal de Caminos

1) El 28 de enero de 1998, los suboficiales Jesús G. Pantoja Montiel y Edgar Reséndiz Bernal, elementos de la Policía Federal de Caminos comisionados en Iguala, Guerrero, elaboraron el parte informativo 12/98, a través del cual precisaron:

[...] que a las 15:55 horas, al estar efectuando nuestro servicio de inspección, seguridad y vigilancia, correspondiente al segundo turno, de 14:00 a 22:00 hrs., a bordo del Carro Radio Patrulla Núm. Ecom. 5565, en el kilómetro 083+600 del camino nacional (95-D) Palmira-Iguala, tramo: Amacuzac-Iguala, nos percatamos de que con dirección a Iguala, Guerrero, se encontraba estacionado un camión tipo pick up, color negro con placas de circulación número UN-12952, particulares, del Estado de Morelos, a la orilla del camino transversal al eje del mismo orientado hacia el poniente, encontrándose fuera de éste (3) tres personas de sexo masculino, reportando lo anterior al Centro de Comunicación Iguala de esta Policía Federal de Caminos; al acercarnos para efectuar la investigación correspondiente, éstos se identificaron como agentes de la Policía Judicial del Estado de Morelos, manifestando que se habían parado momentáneamente porque traían una persona detenida, la cual se había sentido mal físicamente (provocándosele un paro cardiaco) al asomarnos al interior del vehículo, detrás del asiento se encontraba una persona del sexo masculino de aproximadamente 30 años de edad, de complexión robusta, tez morena clara, de aproximadamente 1.70 metros de estatura; reportando esto al Centro de Comunicaciones Iguala, solicitando la presencia del responsable del turno, el C. oficial PFC René Díaz Leal Hernández, así como la del C. agente del Ministerio Público del Fuero Común y demás servicios correspondientes (carroza fúnebre y grúas), haciendo acto de presencia el agente del Ministerio Público a las 16:50 horas, el C. licenciado Juan Carlos Orduña Abarca, de la Agencia de Buenavista de Cuéllar Guerrero, y la C. Delegada de Servicios Periciales, Faustina Ramos Fabián, mismos que dieron fe del occiso, quienes ordenaron el levantamiento y traslado del cadáver al Servicio Médico Forense en esta ciudad [...] Resultando ser los CC. Armando Martínez Salgado [...], Fidel Pascual Espinoza López [...] y Jacinto Armendáriz Rosas.

b) Actuaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato.

1) Por medio del oficio 3860, del 11 de febrero de 1998, se requirió un informe al licenciado Felipe Arturo Camarena García, Procurador General de Justicia del Estado de Guanajuato, en atención a que en declaraciones vertidas a los medios de comunicación, expresó que el ex Coordinador del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, señor Armando Martínez Salgado, se encontraba involucrado en ilícitos cometidos en el Estado de Guanajuato. Recibiéndose como respuesta el oficio 981, de la misma fecha, del cual se desprendió:

- La falta de colaboración en materia de seguridad pública que elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos se negaron a brindar a elementos de la similar de Guanajuato, ya que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, mediante el oficio 2209/997, del 30 de noviembre de 1997, solicitó a su homóloga del Estado de Morelos que le otorgara las facilidades necesarias al Subcoordinador de la Policía Judicial, elementos y comandantes de dicha corporación policiaca, que se dirigían a esa Entidad Federativa, a efecto de identificar y establecer el mecanismo de captura de los probables responsables del secuestro del señor Rubén Ramírez Jaramillo, ocurrido el 10 de octubre de 1997 en el Estado de Guanajuato. Ello, en función de las investigaciones que se estaban practicando dentro de la averiguación previa 6752/997, siendo informados de que el comandante Armando Martínez Salgado, entonces Director Operativo de la Policía Judicial Antisecuestros del Estado de Morelos, sería el enlace para cualquier acción que se necesitara realizar; sin embargo, hasta el 1 de diciembre de 1997, se pudo contactar a dicho servidor público, el cual tomó una actitud que denotó desinterés, por lo que no fue posible obtener un apoyo pleno, debiendo los elementos de la Policía Judicial del Estado de Guanajuato, proceder independiente-mente para llevar a cabo el operativo en donde se lograra capturar a los secuestradores al momento de realizar el pago del rescate.

Sin embargo, al acudir éstos al lugar señalado por los secuestradores, se percataron de que la persona que recogió el rescate del señor Rubén Ramírez Jaramillo, era precisamente el multicitado comandante Armando Martínez Salgado, quien junto con otros sujetos, al ser descubiertos, les profirieron una serie de insultos, amenazándolos con armas largas, además de que éste no dio explicación alguna del por qué se encontrada en tal sitio, siendo que supuestamente no tenía conocimiento de que ahí se efectuaría la transacción del rescate.

c) Actuaciones del Servicio Médico Forense del Distrito Federal.

1) Mediante el diverso 3723, del 10 de febrero de 1998, se requirió al doctor José Ramón Fernández Cáceres, Director General del Servicio Médico Forense del Distrito Federal, la remisión de la documentación relativa a la necropsia realizada al cuerpo de quien en vida llevó el nombre de Jorge Nava Avilés, así como los resultados de los exámenes realizados a los tejidos orgánicos del mismo. Por medio del oficio A-79/ 98, del 12 del mes y año citados, se recibieron las constancias solicitadas, de cuyo contenido se desprende como conclusión:

[...] Cadáver del sexo masculino, de 35 años de edad aproximadamente. Presenta datos de traumatismo craneoencef lico. No presenta datos de asfixia. Todas las lesiones descritas al exterior por su naturaleza no ponen en peligro la vida y tardan en sanar menos de 15 días. Jorge Nava Avilés falleció de congestión visceral generalizada.

d) Actuaciones del Secretario General de Gobierno del Estado de Morelos.

1) A través del diverso 4725 y 5024, del 19 y 23 de febrero de 1998, respectivamente, este Organismo Nacional solicitó al licenciado Jorge Morales Barud, entonces Secretario General de Gobierno de Morelos, un informe sobre los hechos constitutivos de la queja, a fin de que precisara qué sabía respecto de las imputaciones que la ciudadanía morelense realizó en contra de elementos de la Procuraduría General de Justicia de esa Entidad Federativa, en lo relativo a los secuestros y privaciones ilegales de la libertad de diversos ciudadanos, así como sobre las acciones que esa dependencia instrumentó al efecto. Dicha autoridad mediante el oficio SGG/725/98, del 20 de febrero del año citado, dio a conocer lo siguiente:

[De los casos] a que se refiere el escrito de queja, se tuvo conocimiento del relacionado con el señor Áureo Mendoza Rosales, ya que el 14 de octubre del año próximo pasado, la C. Sixta Reza Delgado presentó un escrito dirigido a su servidor, donde se mencionan una serie de hechos, documento que por instrucciones del suscrito fue turnado al licenciado Carlos Peredo Merlo, ex Procurador General de Justicia en el Estado, por ser la autoridad competente, habiéndolo recibido la Procuraduría General de Justicia el 16 del mes y año citados; además, diferentes turnos de correspondencia que se presentaron en la Secretaría a mi cargo, mismos que fueron turnados por instrucciones del titular del Ejecutivo del Estado a la autoridad antes señalada, por ser la competente para conocer de los mismos mediante oficios: SGG/3170/97, SGG/3171/ 97, SGG/378/98 y SGG/388/98.

Señalándose en la queja como servidores públicos responsables al licenciado Carlos Peredo Merlo, ex Procurador General de Justicia del Estado; al capitán Jesús Miyazawa Álvarez, ex Coordinador General de la Policía Judicial del Estado, y al comandante Armando Martínez Salgado, ex Coordinador Operativo de la Policía Judicial Estatal.

Del escrito que acompaña a su atento oficio, se desprende que los actos u omisiones atribuidos a dichos servidores públicos, en todo caso y conforme a la normativa que se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, no corresponde a la Secretaría General a mi cargo conocer de ellos, pues tales circunstancias son de competencia de la Contraloría General del Estado, la cual, en los términos del artículo 36 de la citada ley, es la indicada para atender y canalizar las quejas y denuncias que se reciban con motivo de actos y omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y de conformidad al procedimiento establecido por la Constitución Política del Estado de Morelos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Morelos.

e) Actuaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero.

Por medio del diverso 448, del 16 de febrero de 1998, el licenciado Servando Alanís Santos, Procurador General de Justicia de dicha Entidad Federativa, en atención a la solicitud formulada por esta Comisión Nacional, relativa al envío de las constancias existentes en dicha dependencia de la averiguación previa iniciada con motivo de los hechos en los que perdió la vida Jorge Nava Avilés, señaló que:

Esta Procuraduría General de Justicia del Estado a mi cargo, se encuentra imposibilitada para obsequiar dicha petición, en razón de que dada la trascendencia e impacto social del caso que nos ocupa, éste pasó a ser competencia de la Procuraduría General de la República, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, ejerciendo así dicha institución la facultad de atracción a la misma; circunstancias por las cuales esta propia dependencia desde ese momento dejó de ser la autoridad investigadora en el caso requerido (sic).

f) Actuaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos.

Por medio del oficio 22046/998, del 17 de febrero de 1998, dicho Organismo Local remitió a esta Comisión Nacional la respuesta a la petición planteada, en la cual se agregaron las constancias de diversos expedientes integrados con base en quejas formuladas en contra de servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, en la cual, después de la investigación realizada se evidenció violación a los Derechos Humanos de los agraviados, emitiendo dicha Comisión Estatal las Recomendaciones respectivas al titular de la Procuraduría de ese Estado, quien en su mayoría no realizó las medidas necesarias y solicitadas para resarcir los derechos de los agraviados.

g) Actuaciones de la Procuraduría General de la República.

A través del diverso 753/98DGPDH, del 24 de febrero de 1998, la Procuraduría General de la República dio respuesta a la solicitud de información planteada por este Organismo Nacional, señalando:

Se ejercitó acción penal en contra de Armando Martínez Salgado, ex Coordinador Operativo y jefe del Grupo Antisecuestros de la Policía Judicial del Estado de Morelos; de los comandantes Jacinto Armendáriz Rosas, Pedro Rafael Reybal Martínez y Óscar Ignacio Portugal Popoca, así como del agente Fidel Pascual Espinoza López, pertenecientes a la misma corporación, por los delitos de violación al artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en la modalidad de pertenencia a una organización dedicada en forma permanente o reiterada a cometer secuestros. Respecto de dichas personas, el juez federal concedió las correspondientes órdenes de aprehensión.

Contra Armando Martínez Salgado, Jacinto Armendáriz Rosas, Pedro Rafael Reybal Martínez y Fidel Pascual Espinoza López, que se encontraban bajo arraigo judicial, también se ejercitó acción penal por los delitos de tortura, con la penalidad de tres a 12 años, y de homicidio calificado, que tiene una penalidad de 20 a 50 años.

[...]
Cabe agregar que por los mismos hechos el juez federal ha librado otras nueve órdenes de aprehensión contra servidores públicos de ese Estado.

h) Actuaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

i) El 6 de febrero de 1998, visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional se presentaron en las oficinas centrales de la Procuraduría General de la República, a fin de presenciar la diligencia ministerial relacionada con los señores Jacinto Armendáriz Rosas, Fidel Pascual Espinoza López y Armando Martínez Salgado, particularmente la ampliación de declaración del señor Jacinto Armendáriz Rosas, vertida en relación con la muerte del señor Jorge Nava Avilés, quedando constancia ante este Organismo Nacional en tres microcasetes.

ii) El 7 de febrero de 1998, y con el mismo objetivo, visitadores adjuntos de este Organismo Nacional estuvieron presentes en la diligencia de ampliación de declaración ministerial del señor Fidel Pascual Espinoza López, dentro de la indagatoria PGR/UDO/061/98, recabándose las debidas constancias por parte de este Organismo Nacional en tres microcasetes y un juego de impresiones fotográficas.

iii) Con el propósito de efectuar un análisis a los dictámenes emitidos y proporcionados por las autoridades del Servicio Médico Forense, este Organismo Nacional solicitó a su Coordinación de

Servicios Periciales la intervención correspondiente al caso, la cual el 20 de febrero de 1998, emitió su opinión y concluyó:

PRIMERA. La muerte de Jorge Nava Avilés fue secundaria a las alteraciones viscerales y tisulares ocasionadas por un traumatismo craneoencefálico, el cual se clasifica como mortal, es un individuo con necrosis tubular aguda renal.

SEGUNDA. En relación con las equimosis, se establece lo siguiente:

a) Por su multiplicidad y por su localización anatómica, fueron ocasionadas en forma intencional por terceras personas.

b) De acuerdo a su coloración (violácea) tenían, al momento de su muerte, un tiempo aproximado de evolución de menos de 24 horas.

c) Su clasificación médico-legal es: lesiones que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar menos de 15 días.

TERCERA. En cuanto a las escoriaciones descritas se establece que:

a) Fueron ocasionadas en forma intencional por terceras personas (patadas y arrastramiento) y algunas en forma accidental (caída).
b) Fueron producidas muy probablemente por maniobras de sujeción (las localizadas en brazo, muñeca y dorso de mano izquierda).
c) Las mencionadas en las regiones nasogenianas, dorso de la nariz y labio inferior, muy probablemente fueron inferidas al cubrir los ojos y la boca con un objeto de tela.
d) Por la deficiente descripción de sus características no es posible establecer el tiempo probable de evolución.
e) Su clasificación médico-legal es: lesiones que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar menos de 15 días.

CUARTA. En relación con la quemadura descrita, se puede establecer lo siguiente:

a) Es una lesión ocasionada por agentes físicos sin poderse especificar cu l pudo haber sido.
b) Pudo haber sido producida en forma intencional por terceras personas o accidentalmente.
c) No es posible establecer su tiempo pro-bable de producción por la falta de descripción de características.
d) Por los planos involucrados (primero y segundo grado), así como por su extensión, su clasificación médico-legal, corresponde a: lesiones que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar menos de 15 días.

QUINTA. De acuerdo a los signos tanatológicos descritos en el dictamen de necropsia, se puede establecer un tiempo aproximado de muerte de entre 12 y 24 horas, al momento de su muerte [sic].

SEXTA. Se establece que, por el tipo, localización y magnitud de las lesiones, Jorge Nava Avilés presentó lesiones producidas por maniobras de tortura.

SEPTIMA. Dicho cadáver fue sometido a un procedimiento de necropsia previo al efectuado en el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, sin contar con el resultado de la misma.

D. INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE DE QUEJA

i) El acta circunstanciada elaborada el 6 de febrero de 1998, por visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, con relación a la diligencia ministerial realizada por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en donde se desahogó la ampliación de declaración del señor Jacinto Armendáriz Rosas, concerniente a la muerte del señor Jorge Nava Avilés, quedando constancia ante este Organismo Nacional en tres microcasetes.

ii) El acta circunstanciada del 7 de febrero de 1998, elaborada por visitadores adjuntos de este Organismo Nacional, relativa a la diligencia de ampliación de declaración ministerial del señor Fidel Pascual Espinoza López, dentro de la indagatoria PGR/UDO/061/98, la cual quedó registrada en tres microcasetes y un juego de impresiones fotográficas.

iii) El 2, 11 y 23 de febrero de 1998, a través de los oficios 25/98/DG/PVG, 3876 y 5021, dirigidos al licenciado Servando Alanís Santos, Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero, se le requirió copia de la indagatoria HID/02/0101/98, iniciada en el Distrito Judicial de Hidalgo de Iguala de esa Entidad Federativa.

iv) Por conducto de los diversos 3722 y 5007, del 10 y 23 de febrero de 1998, enviados al licenciado Joaquín J. González-Casanova Fernández, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República, se le solicitó copia de la indagatoria PGR/UDEO/061/98.

v) Por medio del oficio 3723, del 10 de febrero de 1998, se solicitó al doctor José Ramón Fernández Cáceres, Director General del Servicio Médico Forense del Distrito Federal, copia de la necropsia realizada al cadáver del señor Jorge Nava Avilés, así como los estudios complementarios efectuados.

vi) Mediante el oficio 3869, del 11 de febrero de 1998, dirigido al licenciado Carlos Célis Salazar, entonces Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, se requirió un informe sobre los casos de los cuales haya tenido conocimiento ese Organismo Estatal, en relación con presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia de dicha Entidad Federativa.

vii) Por medio del diverso 3860, del 11 de febrero de 1998, remitido al licenciado Felipe Arturo Camarena García, Procurador General de Justicia del Estado de Guanajuato, se requirieron las constancias que apoyaran sus declaraciones ante los medios de comunicación, en donde imputó conductas delictivas en contra del señor Armando Martínez Salgado y otros elementos pertenecientes a la Policía Judicial del Estado de Morelos.

viii) A través del oficio 4725, del 19 de febrero de 1998, enviado al licenciado Jorge Morales Barud, Secretario General de Gobierno del Estado de Morelos, se pidió un informe sobre los hechos constitutivos de la queja en el que se precisara si se tenía conocimiento de las imputaciones en contra de policías judiciales de su Entidad, referente a los secuestros y privaciones ilegales de la libertad ocurridos en dicho Estado, así como lo participado al Gobernador y las instrucciones recibidas del mismo.

ix) El 19 y 23 de febrero de 1998, se dirigieron los oficios 4726 y 5025, al licenciado Fernando Blumenkron Escobar, encargado del Despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, por medio de los cuales se le solicitó un informe sobre los hechos de la queja, en donde se fundamentara y motivara la detención de que fue objeto el señor Jorge Nava Avilés, además de la documentación que se relacionara con irregularidades cometidas por servidores públicos de dicha dependencia que hayan sido investigados por su Contraloría Interna.

x) El dictamen del 20 de febrero de 1998, emitido por peritos de este Organismo Nacional, en relación con las constancias existentes dentro del expediente de mérito.

3. Expediente CNDH/122/98/MOR/651 (caso de los señores Ángel y Natanael Hernández Villa).

A. VERSIÓN DEL QUEJOSO

El señor Juan Ignacio Suárez Huape, en su escrito de queja presentado ante este Organismo Nacional y del cual se hizo alusión en el presente documento, en uno de sus puntos señaló que el 2 de junio de 1997, elementos de la Policía Judicial del Estado de Morelos, adscritos al Grupo Antisecuestros, sin ninguna orden de cateo expedida por autoridad judicial competente, se introdujeron al domicilio de los señores Ángel y Natanael Hernández Villa, a quienes torturaron físicamente, para después remitirlos a los separos de dicha corporación.

B. VERSIÓN DE LA AUTORIDAD

Versión de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos:

Por medio del oficio DH/0171/998, del 24 de febrero de 1998, el licenciado Enrique Contreras Ayala, Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de dicha Procuraduría, remitió el informe requerido con relación a la queja en comento, solicitando a este Organismo Nacional, con apoyo en lo dispuesto por el apartado séptimo del Primer Acuerdo entre Procuradurías de Justicia y Comisiones Públicas de Derechos Humanos, que a dicho informe, así como sus anexos, se les otorgara el carácter de confidencial a efecto "de no perjudicar investigaciones futuras".

C. NARRATIVA SUMARIA

Esta Comisión Nacional, atendiendo a la solicitud hecha por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, se abstiene en este apartado de entrar al análisis del informe rendido en acatamiento al punto séptimo del citado Acuerdo entre Procuradurías de Justicia y Comisiones Públicas de Derechos Humanos, en donde se establece:

VII. Las Comisiones Públicas de Derechos Humanos reafirman su obligación de manejar con discreción y confidencialidad la documentación o probanzas que envíen las Procuradurías de Justicia, hasta en tanto se realice el pronunciamiento público correspondiente, o la propuesta de conciliación que proceda.

Cuando la documentación que las Procuradurías envíen a las Comisiones Públicas sea calificada por aquellas con el carácter de particularmente confidencial, así lo harán notar en sus respuestas a las solicitudes formuladas por las Comisiones Públicas, y éstas recibirán tales probanzas bajo su más estricta responsabilidad.

D. INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE DE QUEJA

A través del oficio 4025, del 12 de febrero de 1998, dirigido al licenciado Carlos Peredo Merlo, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, este Organismo Nacional le solicitó un informe sobre los hechos que motivaron la queja. Además, se giró el diverso 5026, del 23 del mes y año citados, al licenciado Fernando Blumenkron Escobar, encargado del Despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, como recordatorio a la petición antes señalada.

4. Expediente CNDH/122/98/MOR/653 (caso del señor Alejandro Pliego Canizal).

A. VERSIÓN DEL QUEJOSO

El señor Juan Ignacio Suárez Huape, en el escrito de queja que presentó ante este Organismo Nacional, también refirió los hechos relacionados con el señor Alejandro Pliego Canizal, quien después de "haber sido extorsionado por un delincuente", enfrentó una acusación por los delitos de extorsión y asociación delictuosa, toda vez que elementos del Grupo Antisecuestros lo detuvieron e incomunicaron por tres días en una cárcel clandestina en el Municipio de Yautepec, Morelos, donde lo torturaron física y mentalmente.

B. VERSIÓN DE LA AUTORIDAD

Versión de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos

A través del oficio DH/0169/998, del 24 de febrero de 1998, el licenciado Enrique Contreras Ayala, Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de dicha Procuraduría, remitió el informe requerido con relación a la queja en comento, solicitando a este Organismo Nacional, con apoyo en lo dispuesto por el apartado séptimo del Primer Acuerdo entre Procuradurías de Justicia y Comisiones Públicas de Derechos Humanos, que a dicho informe, así como sus anexos, se les otorgar el carácter de confidencial a efecto "de no perjudicar investigaciones futuras".

C. NARRATIVA SUMARIA

Esta Comisión Nacional atendiendo a la solicitud hecha por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, se abstiene en este apartado de entrar al análisis del informe rendido en acatamiento al punto séptimo del citado Acuerdo entre Procuradurías de Justicia y Comisiones Públicas de Derechos Humanos, señalado con anterioridad.

D. INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE DE QUEJA

Por medio del diverso 4026, del 12 de febrero de 1998, se requirió al licenciado Carlos Peredo Merlo, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, un informe respecto de los hechos que motivaron la atención de la queja. Además, se giró el diverso 5027, del 23 del mes y año citados, al licenciado Fernando Blumenkron Escobar, encargado del Despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, como recordatorio a la petición planteada.

5. Expediente CNDH/122/98/MOR/721 (caso del señor Alejandro Almeida Avilés).

A. VERSIÓN DEL QUEJOSO

El señor Alejandro Almeida Avilés manifestó que aproximadamente a las 08:15 horas del 29 de diciembre de 1997, cuando se encontraban en la casa de su media hermana Silvia Muciño Avilés, en compañía de su esposa Diana Dafne López Casasola, sus dos sobrinas Yael y Lluvia, ambas de apellidos Jiménez Muciño, de cuatro y cinco años de edad, respectivamente, se presentaron dos o tres sujetos armados y los amagaron, apuntándoles al rostro y ordenándoles primero a su hermana y luego a él, que se tiraran al suelo.

Agregó que al tirarse al suelo, se dio cuenta que a su esposa, sobrinas y hermana las encerraron en el cuarto de baño, posteriormente introdujeron a otra persona con la cara tapada y amarrado de las manos a quien tiraron igual que a él, pero sin descubrirle la cara, por lo que no pudo reconocerlo, percatándose solamente de que lo golpeaban y le ordenaban que no lo vieran a él porque lo mataban.

Posteriormente una de esas personas le indicó que sabían que su padre era comerciante, que tenía billetes y que mejor se los diera o los matarían a todos. Como el señor Alejandro Almeida conservaba un préstamo de $140,000.00 (Ciento cuarenta mil pesos 00/100 M. N.) que le había sido otorgado para la compra de una casa habitación en el Estado de Morelos, y como esas personas en ningún momento se identificaron como policías judiciales, ni presentaron alguna orden de cateo, pensó que se trataba de un asalto y optó por indicarles que el dinero se encontraba en una maleta de equipaje junto con algunas prendas de vestir que había traído para pasar las fiestas de fin de año en compañía de su hermana, ya que él radicaba en el Distrito Federal.

Indicó que traía un portafolios color negro de piel con los documentos para la compra-venta del citado inmueble, que uno de ellos le exigió que le proporcionara la combinación del mismo, indicándoles que el número era el 221, pero como no pudo abrir un broche porque estaba defectuoso, se lo llevó y le ordenó con palabras altisonantes que lo abriera, apuntándole además con el cañón de un arma de fuego en la nuca, presionándole la cabeza con el pie, sin poderlo hacer, debido al nerviosismo, terminando por reventar el seguro del portafolios y al encontrar sólo documentos, lo amagaron de nuevo.

Mencionó que dos de ellos revisaron todas las pertenencias personales y cuando él quiso evadirlos respecto al dinero, sacaron a su hermana del baño diciéndole que "si no les decía dónde estaba el dinero la empezaban a torturar", pero como ella no sabía en dónde estaba el dinero en efectivo, no les pudo proporcionar ningún dato, por eso lo presionaron física y moralmente para darles el efectivo además, los dos sujetos que revisaron el departamento, sustrajeron "un teléfono celular, unos walkman, un Nintendo y una cámara fotográfica Minolta de 35 milímetros", entre otros objetos propiedad de ambos.

Señaló que con insultos le dijeron que querían más dinero y su familia se los daría, por lo que creyó que se trataba de un secuestro porque después le cubrieron la cabeza con su saco y se lo llevaron con las manos amarradas en la espalda. El sujeto que lo tuvo amagado, del cual escuchó su apodo "el Venado", lo despojó, en ausencia de sus compañeros, de su reloj de pulso "Seiko Solar de Titanium", una esclava de oro de aproximadamente 20 gramos de peso, una cadena con crucifijo y $2,000.00 (Dos mil pesos 00/100 M.N.) en efectivo, documentos personales, entre ellos una tarjeta Invermático Banamex, amenazándolo que no mencionara nada de eso "porque le traía ganas".

Refirió que lo llevaron a bordo de una camioneta hasta una construcción ubicada fuera de la ciudad de Cuernavaca, Morelos, en la cual dos sujetos, que se identificaron como comandantes de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de esa Entidad Federativa, le dijeron que "los viera bien ya que se iban a conocer y a ver cuánto aguantaba en la alberca, ya que el otro no había aguantado nada". Le colocaron una venda en la cabeza, cubriéndole el rostro totalmente, lo tiraron boca arriba al suelo, le echaron agua en la cara y lo patearon con fuerza en el estómago; al intentar tomar aire, tragó agua lo que le provocó asfixia; al semiahogarse, les rogó que no lo torturaran más y, ante eso, comenzaron a interrogarlo sobre los hechos de que lo acusaban los cuales negó, por lo que encontrándose boca abajo, procedieron a levantarle los brazos hacia la cabeza, efectuándole presión en su espalda con el pie. Durante el tiempo que lo "martirizaban" le exigían que explicara la participación de un presunto cómplice, mismo que nunca conoció ni mucho menos sabía de los hechos que se le acusaban, por lo que se vio en la necesidad de aceptar todo lo que los servidores públicos le dijeron para que lo dejaran de torturar.

Señaló que a las dos de la madrugada lo llevaron a otro cuarto, donde pudo identificar al tercer sujeto detenido junto con él, reconociéndolo como Alfonso Fuentes Gómez, quien había sostenido una relación de amasiato con su hermana Silvia Avilés, a la cual también llevaron a ese mismo lugar y quien se encontraba llorando, expresándoles entre sollozos que habían abusado sexualmente de ella los dos supuestos elementos judiciales.

Precisó que estos hechos quedaron asentados dentro de la averiguación previa que se integró, en donde el quejoso y el señor Alfonso Fuentes Gómez, aparecían como probables responsables del delito de robo calificado, misma que dio origen a la causa penal 3/98. Finalmente fueron trasladados a las oficinas de la "Procuraduría General de la República", donde los entrevistaron por diversos medios de prensa y televisión, y cuando pretendía explicar que se trataba de una confusión, uno de los agentes que lo detuvieron lo llevó aparte y lo amenazó con violar a su esposa y sus sobrinas, por lo que tuvo que aceptar todos los cargos.

Atento a lo anterior, requirió la intervención de este Organismo Nacional para que se investiguen los hechos referidos, pidiendo la presencia de personal de esta Comisión Nacional durante los careos que su defensor solicitó al juez del conocimiento, en donde se le confronte con los elementos policíacos que los detuvieron, ya que puede identificar a los servidores públicos que cometieron las faltas mencionadas en su persona y en la de sus familiares, precisando que esos agentes son Ponciano Bracho Molotla, jefe de Grupo; Roberto Casiano Lira, alias "el Venado", agente adscrito, y José Luis Mendoza Espinoza, comandante del Grupo Temixco.

B. VERSIÓN DE LA AUTORIDAD

Versión de la Defensoría Pública del Estado de Morelos.

De conformidad con el informe rendido por la licenciada Adela Manzanárez Alonso, Directora de la Defensoría Pública del Estado de Morelos, el 2 de enero de 1998 el señor Alejandro Almeida Avilés rindió su declaración preparatoria con la asistencia de la licenciada Aleida González Rodríguez, defensora de oficio adscrita al Juzgado Mixto de Primera Instancia de la Segunda Secretaría del Octavo Distrito Judicial en dicha Entidad Federativa, manifestando que no era su deseo declarar y reservándose su derecho para hacerlo en otro momento procesal. El 6 de enero del presente año, el juez del conocimiento dictó el auto de término, decretándole formal prisión al agraviado al considerarlo probable responsable de los delitos de robo calificado y asociación delictuosa. El 16 de enero de 1998, el órgano de la defensa ofreció testimoniales de hechos e interpuso un escrito solicitando la ampliación

del término probatorio fundando su solicitud en el hecho de que el abogado particular designado por el quejoso nunca se presentó a aceptar su encargo, situación que obstaculizó la aportación de pruebas.

El 13 de febrero del año en curso, se notificó a las partes que el 17 del mes y año citados se llevaría a cabo la audiencia de desahogo de pruebas, aceptando el juez de la causa la realización de los careos entre el procesado y los elementos de la Policía Judicial que intervinieron en su detención, designando el 26 de marzo del presente año para dicha diligencia.

C. NARRATIVA SUMARIA

En el presente caso no se cuenta con la manifestación y el informe rendido por las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, debido a que, a la fecha, esa autoridad no ha dado respuesta a la solicitud de información efectuada por este Organismo Nacional.

a) Actuaciones de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Morelos

Por medio del oficio sin número, del 23 de febrero de 1998, el licenciado Jesús Torres Quiroz, Director del Centro Estatal de Readaptación Social de Cuernavaca, Morelos, remitió constancia del examen médico practicado el 2 de enero de 1998, al señor Alejandro Almeida Avilés, a su ingreso a dicho Centro, observándose en el mismo que el doctor Martín Daniel López Paz asentó lo siguiente:

[...] Encontrándosele: consciente y bien orientado en las tres esferas neurológicas, tranquilo y cooperador. Niega enfermedades crónico-degenerativas; tabaquismo positivo, alcoholismo ocasional, niega otro tipo de toxicomanías; ef. se observa íntegro y bien conformado, cráneo normal. Mucosa bien hidratada. Cuello sin alteraciones. Faringe de características normales, pulmonar sin alteraciones. Abdomen sin datos patológicos, extremidades sin alteraciones, se observan tatuajes, uno en hombro derecho, otro en hombro izquierdo y otro infraescapular izquierda, sin huellas de lesiones externas recientes, sin datos clínicos de enfermedades infectocontagiosas... (sic).

b) Actuaciones de la Procuraduría General de la República

El 24 y 26 de febrero de 1998, mediante los oficios 750/98DGPDH y 822/98DGPDH, la Procuraduría General de la República dio respuesta a la petición planteada por este Organismo Nacional, remitiendo los informes rendidos por el doctor Daniel Montero Zendejas y el licenciado Juan Gerardo Velázquez de la Torre, Delegado Estatal y agente del Ministerio Público de la Federación de Cuernavaca, Morelos, respectivamente, en donde refirieron que no existe constancia en dicha dependencia de ninguna averiguación previa u acta circunstanciada en donde aparezca como denunciante o probable responsable el señor Alejandro Almeida Avilés.

D. INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE DE QUEJA

i) Por medio del oficio número 4831, del 20 de febrero de 1998, se requirió a la Procuraduría General de la República un informe con relación a los hechos de la queja.

ii) Mediante el diverso 4832, del 20 de febrero de 1998, dirigido al licenciado Fernando Blumenkron Escobar, encargado del Despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, se le solicitó un informe en el que se precisara el motivo por el cual elementos de la policía judicial de dicha Entidad Federativa, sin mostrar orden de cateo o aprehensión, se introdujeron al domicilio de los agraviados, deteniendo en ese acto al señor Alejandro Almeida Avilés. A su vez, se giró el diverso 6031, del 3 de marzo de 1998, al licenciado Arturo Estrada Carrillo, Procurador General de Justicia de la citada Entidad Federativa, como recordatorio a la petición planteada.

iii) Por conducto del oficio 4833, del 20 de febrero de 1998, se solicitó al licenciado Jesús Torres Quiroz, Director del Centro de Readaptación Social de Cuernavaca, Morelos, la remisión del certificado médico de ingreso a dicho Centro del señor Alejandro Almeida Avilés.

iv) Por medio del diverso 4834, del 20 de febrero de 1998, se pidió a la licenciada Adela Manzanárez Alonso, Directora de la Defensoría Pública en Cuernavaca, Morelos, un informe para que

proporcionara el nombre del abogado que se encuentra defendiendo al señor Alejandro Almeida Avilés, así como las acciones realizadas dentro de la causa penal en instrucción.

6. Expediente CNDH/121/98/MOR/831 (caso del señor Ramiro Nájera Medina).

A. VERSIÓN DEL QUEJOSO

El señor Graciano Nájera Escamilla precisó que a las 21:00 horas del 4 de abril de 1997, circulaba en compañía del señor Ramón Cortés Cuevas y su hijo Ramiro Nájera Medina, a bordo de una camioneta Ford de su propiedad, cuando a escasos 200 metros de su domicilio fueron interceptados por una camioneta "Ram" color rojo, misma que se les atravesó, bajando de dicho vehículo cinco personas entre las cuales se encontraba una del sexo femenino, y logrando identificar a uno de los elementos policíacos de nombre Francisco Peña Hernández, notando que todos ellos aparentaban una edad entre 28 y 30 años, y que además portaban armas de fuego AK-47.

Refirió que uno abrió la portezuela de la camioneta que conducía su hijo Ramiro Nájera, jalándolo del brazo para posteriormente subirlo a la camioneta "Ram", arrancando velozmente con rumbo a "Tetecalitla" (sic), a la vez que disparaban al vehículo de su propiedad perforándole las llantas traseras, por lo cual, no fue posible seguirlos. Agregó que por ello levantó el acta número JO/3a./582/97-5.

Posteriormente, en agosto de 1997, comenzó a recibir llamadas telefónicas, en su domicilio de personas que fingían la voz pidiéndole un rescate de $500,000.00 en efectivo y posteriormente de $300,000.00. El 17, 18 y 19 de septiembre de 1997 recibieron llamadas telefónicas en la que también fingían la voz amenazando con secuestrar a su menor hija Isabel Nájera Medina, sin embargo, logró reconocer la voz de los hermanos Ramón y Antonio de apellidos Cortés Cuevas, quienes en combinación con Anastasio Arriaga Rebollar y "los judiciales" secuestraron a su hijo. El 28 de septiembre del año citado, por indicaciones de las personas que le hablaban por teléfono, entregó $60,000.00 en efectivo en billetes de diferentes denominaciones en la entrada el panteón Villa de Ayala en el Municipio de Cuautla, Morelos, dejándolos junto a "dos cruces grandes". Posteriormente se trasladó donde supuestamente le iban a entregar a su hijo Ramiro Nájera Medina, que era el "crucero de Chinameca", en donde esperó medio día sin que le cumplieran lo pro- metido.

Por último, refirió que han pasado más de 10 meses del secuestro de su hijo Ramiro Nájera Medina, cometido por agentes de la Policía Judicial del Estado de Morelos, adscritos al entonces Grupo Antisecuentros, al mando del comandante Armando Martínez Salgado, Coordinador de dicha corporación policíaca, y de Jesús Miyazawa Álvarez.

Por lo anterior, solicitó la intervención de este Organismo Nacional a fin de que se esclarezcan los hechos y se localice a su hijo.

B. VERSIÓN DE LA AUTORIDAD Y NARRATIVA SUMARIA

En el presente caso no se cuenta con la manifestación y el informe rendido por las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, debido a que a la fecha, esa autoridad no ha dado respuesta a la solicitud efectuada por este Organismo Nacional.

C. INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE DE QUEJA

Por medio del diverso 5022, del 23 de febrero de 1998, se le requirió al licenciado Fernando Blumenkron Escobar, encargado del Despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, un informe sobre los hechos que motivaron la atención de la queja.

IV. EVIDENCIAS

En el presente capítulo se destacan las contenidas específicamente en atención a cada uno de los casos referidos en este documento, siendo las siguientes:

A. Expediente CNDH/122/97/MOR/1151 (relativo al caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo).

1. Los oficios 7549, 11099 y 1382, del 10 de marzo, 15 de abril y 8 de mayo de 1997, en los que se solicitó al licenciado Carlos Peredo Merlo, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, un informe sobre los hechos motivo de la queja.

2. Los diversos 26689 y 31000, del 21 de agosto y 26 de septiembre de 1997, a través de los cuales se requirió una ampliación de información a la citada autoridad, presuntamente responsable, consistente en la remisión de copias certificadas de las causas penales 247/945, 300/995-1 y 393/95-2, tramitadas, las dos primeras, en el Juzgado Segundo Penal con sede en la ciudad de Cuautla, Morelos, y la última en el Juzgado Primero Penal de Cuernavaca, Morelos, así como un informe sobre el cumplimiento de las órdenes de aprehensión derivadas de los procesos penales arriba señalados.

3. Los oficios DH/477/997, DH/1035/997 y DH/1401/997, del 6 de mayo, 2 de octubre y 27 de noviembre, todos ellos de 1997, donde la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, dio contestación parcial al enviar únicamente un informe relacionado con las averiguaciones previas SC/17.7502/95-08, SC/ 11a/8609/95-09 y CT/4a/3412/95-10.

4. La certificación telefónica del 4 de marzo de 1997, mediante la cual el visitador adjunto encargado del trámite de la queja se comunicó con el licenciado Francisco Ayala Vázquez, Primer Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, a efecto de solicitar información sobre la posible interposición de una queja ante ese Organismo Estatal por parte del señor José Ortiz Martínez.

5. El acta circunstanciada que contiene la entrevista efectuada el 19 de marzo de 1997, por visitadores adjuntos de este Organismo Nacional, en la ciudad de Cuautla, Morelos, con el señor José Ortiz Martínez, a efecto de precisar los hechos vertidos en su escrito de queja.

6. Las 20 notas periodísticas y un videocasete con declaraciones de los señores Dagoberto Torres Palma y Roberto Rico López, este último ex agente de la Policía Judicial del Estado de Morelos, proporcionadas por el señor José Ortiz Martínez a visitadores adjuntos de este Organismo Nacional, el 27 de marzo de 1997.

7. El acta circunstanciada del 3 de febrero de 1998, efectuada por visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, quienes se trasladaron al Centro Preventivo y de Readaptación Social de la ciudad de Cuautla, Morelos, para entrevistar a los ex policías judiciales del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, señores Javier Rueda Flores y Eduardo Pliego Hernández.

B. Expediente CNDH/121/98/MOR/649 (caso del señor Jorge Nava Avilés).

1. El acta circunstanciada levantada el 4 de febrero de 1998, por visitadores adjuntos de este Organismo Nacional, los cuales se presentaron en las instalaciones de la Policía Federal de Caminos y Puertos, ubicada en el kilómetro 121+ 300 de la carretera federal México-Acapulco, recabando el parte informativo número 12/98, suscrito por los Suboficiales de dicha corporación, Jesús G. Pantoja Montiel y Edgar Reséndiz Bernal, así como el jefe del destacamento, Norberto Benítez Figueroa.

2. El acta circunstanciada realizada el 6 de febrero de 1998, por visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, en relación con la diligencia ministerial realizada por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, relativo a la ampliación de declaración del señor Jacinto Armendáriz Rosas, vertidas en relación con la muerte del señor Jorge Nava Avilés, quedando constancia ante este Organismo Nacional en tres microcasetes.

3. El acta circunstanciada del 7 de febrero de 1998, elaborada por visitadores adjuntos de este Organismo Nacional, relativa a la diligencia de ampliación de declaración ministerial del señor Fidel Pascual Espinoza López, dentro de la indagatoria PGR/UDO/061/98, la cual quedó registrada en tres microcasetes y un juego de impresiones fotográficas.

4. Los oficios 25/98/DG/PVG, 3876 y 5021, del 2, 11 y 23 de febrero de 1998, a través de los cuales se solicitó al licenciado Servando Alanís Santos, Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero, copia de la indagatoria HID/02/0101/98, iniciada en el Distrito Judicial de Hidalgo de Iguala de esa Entidad Federativa.

5. Los diversos 3722 y 5007, del 10 y 23 de febrero de 1998, enviados al licenciado Joaquín J. González-Casanova Fernández, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República, por los que se le requirió copia de la indagatoria PGR/UDEO/061/98.

6. El oficio 3723, del 10 de febrero de 1998, por el que se pidió al doctor José Ramón Fernández Cáceres, Director General del Servicio Médico Forense del Distrito Federal, copia de la necropsia realizada al cadáver del señor Jorge Nava Avilés, así como los estudios complementarios efectuados.

7. El diverso 3860, del 11 de febrero de 1998, remitido al licenciado Felipe Arturo Camarena García, Procurador General de Justicia del Estado de Guanajuato, a través del cual se requirieron las constancias que apoyaran sus declaraciones ante los medios de comunicación, en donde imputó conductas delictivas en contra del señor Armando Martínez Salgado y otros elementos pertenecientes a la Policía Judicial del Estado de Morelos.

8. El oficurso 3869, del 11 de febrero de 1998, dirigido al licenciado Carlos Célis Salazar, entonces Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, por el cual se requirió un informe sobre los casos de los que haya tenido conocimiento ese Organismo Estatal, con relación a presuntas violaciones a Derechos Humanos, cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia de dicha Entidad Federativa.

9. El oficio 981, del 11 de febrero de 1998, por medio del cual el licenciado Felipe Arturo Camarena García, Procurador General de Justicia del Estado de Guanajuato, dio respuesta a este Organismo Nacional.

10. El diverso A-79/98, del 12 de febrero de 1998, signado por el doctor José Ramón Fernández Cáceres, Director General del Servicio Médico Forense del Distrito Federal, por medio del cual remitió la documentación solicitada.

11. El oficio 448, del 16 de febrero de 1998, por medio del cual el Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero, informó que debido a que el asunto relacionado con el señor Jorge Nava Avilés había sido atraído por la Procuraduría General de la República, no contaba con las constancias de la indagatoria iniciada en esa Entidad Federativa.

12. El diverso 22046/998, del 17 de febrero de 1998, suscrito por el doctor José Francisco Coronato Rodríguez, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, al cual agregó copia de diversas resoluciones recaídas a expedientes de queja integrados por dicho Organismo, en donde se advierte la imputación de violaciones a Derechos Humanos por parte de servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia de dicha Entidad Federativa.

13. El oficio 4725, del 19 de febrero de 1998, enviado al licenciado Jorge Morales Barud, Secretario General de Gobierno del Estado de Morelos, por el que se pidió un informe sobre los hechos constitutivos de la queja, en el que se precisara si se tenía conocimiento respecto de las imputaciones en contra de policías judiciales de esa Entidad, referente a los secuestros y privaciones ilegales de la libertad ocurridos en dicho Estado, así como lo participado al Gobernador del Estado y las instrucciones recibidas de éste.

14. El oficio 4726 y 5025, del 19 y 23 de febrero de 1998, enviado al licenciado Fernando Blumenkron Escobar, encargado del Despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, por medio del cual se le solicitó un informe sobre los hechos de la queja en donde se fundamentara y motivara la detención de que fue objeto el señor José Nava Avilés, además de la documentación que

se relacionara con irregularidades cometidas por servidores públicos de dicha dependencia, que hayan sido investigados por su Contraloría Interna.

15. El diverso SGG/725/98, del 20 de febrero de 1998, a través del cual el licenciado Jorge Morales Barud, Secretario General de Gobierno del Estado de Morelos, dio contestación a la información solicitada.

16. El dictamen del 20 de febrero de 1998, emitido por peritos de este Organismo Nacional, con relación a las constancias existentes dentro del expediente de mérito.

17. El oficio DH/0167/998, del 23 de febrero de 1998, suscrito por el licenciado Enrique Contreras Ayala, Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, por medio del cual dio contestación a la solicitud planteada por este Organismo Nacional, anexando constancias de las indagatorias DH/98/ 96-07 y SC/8a./563/98-01.

18. El diverso 753/98DGPDH, del 24 de febrero de 1998, por medio del cual la Procuraduría General de la República dio respuesta a la solicitud de información planteada.

C. Expediente CNDH/122/98/MOR/651 (caso de los señores Ángel y Natanael Hernández Villa).

1. El oficio 4025, del 12 de febrero de 1998, dirigido al licenciado Carlos Peredo Merlo, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, por el que este Organismo Nacional le solicitó un informe sobre los hechos que motivaron la queja.

2. El diverso DH/0171/998, del 24 de febrero de 1998, signado por el licenciado Enrique Contreras Ayala, Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, por medio del cual remitió el informe requerido.

D. Expediente CNDH/121/98/MOR/653 (caso del señor Alejandro Pliego Canizal).

1. El diverso 4026, del 12 de febrero de 1998, por medio del cual se le requirió al licenciado Carlos Peredo Merlo, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, un informe sobre los hechos que motivaron la atención de la queja.

2. El oficio DH/0169/998, del 24 de febrero de 1998, suscrito por el licenciado Enrique Contreras Ayala, Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, a través del cual remitió el informe requerido.

E. Expediente CNDH/122/98/MOR/721 (caso del señor Alejandro Almeida Avilés).

1. El oficio 4831, del 20 de febrero de 1998, por medio del que se le requirió al licenciado Joaquín González-Casanova Fernández, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República, un informe con relación a los hechos de queja.

2. El diverso 4832, del 20 de febrero de 1998, dirigido al licenciado Fernando Blumenkron Escobar, encargado del Despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, mediante el que se le solicitó un informe en el que se precisara el motivo por el cual elementos de la Policía Judicial de dicha Entidad Federativa, sin mostrar orden de cateo o aprehensión, se introdujeron al domicilio de los agraviados, deteniendo en ese acto al señor Alejandro Almeida Avilés. A su vez, se giró el oficio 6031, del 3 de marzo de 1998, al licenciado Arturo Estrada Carrillo, Procurador General de Justicia de la citada Entidad Federativa, como recordatorio a la petición planteada.

3. El oficio 4833, del 20 de febrero de 1998, a través del cual se solicitó al licenciado Jesús Torres Quiroz, Director del Centro de Readaptación Social de Cuernavaca, Morelos, la remisión del certificado médico de ingreso a dicho Centro del señor Alejandro Almeida Avilés.

4. El diverso 4834, del 20 de febrero de 1998, por el que se pidió a la licenciada Adela Manzanarez Alonso, Directora de la Defensoría Pública en Cuernavaca, Morelos, un informe para que

ANEXO 11

proporcionara el nombre del abogado que se encuentra defendiendo al señor Alejandro Almeida Avilés, así como las acciones realizadas dentro de la causa penal en instrucción.

5. El oficio sin número, del 23 de febrero de 1998, por medio del cual la licenciada Adela Manzánarez Alonso, Directora de la Defensoría Pública en Cuernavaca, Morelos, dio respuesta a la petición planteada por este Organismo Nacional.

6. El diverso sin número, del 23 de febrero de 1998, por medio del cual el licenciado Jesús Torres Quiroz, Director del Centro Estatal de Readaptación Social de Cuernavaca, Morelos, remitió la constancia del examen médico practicado, el 2 de enero de 1998, al señor Alejandro Almeida Avilés.

7. Los oficios 750/98DGPDH y 822/98DGPDH, del 24 y 26 de febrero de 1998, mediante los cuales la Procuraduría General de la República dio respuesta a la petición planteada por este Organismo Nacional, remitiendo los informes rendidos por el doctor Daniel Montero Zendejas y el licenciado Juan Gerardo Velázquez de la Torre, Delegado Estatal y agente del Ministerio Público de la Federación de Cuernavaca, Morelos, respectivamente, en donde refirieron que no existía constancia en dicha dependencia de ninguna averiguación previa u acta circunstanciada en donde apareciera como denunciante o probable responsable el señor Alejandro Almeida Avilés.

F. Expediente CNDH/121/98/MOR/831 (caso del señor Ramiro Nájera Medina).

1. El diverso 5022, del 23 de febrero de 1998, por medio del que se le requirió al licenciado Fernando Blumenkron Escobar, encargado del Despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, un informe sobre los hechos que motivaron la atención de la queja.

V. OBSERVACIONES

Este capítulo se divide en dos apartados, el primero se refiere a los casos específicos analizados en los expedientes de queja mencionados en el presente documento, y el segundo relativo a las consideraciones de carácter general que contempla la problemática social que se vive en el Estado de Morelos.

De este modo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emite la presente Recomendación, en acatamiento a los principios de inmediatez, concentración y rapidez establecidos en el artículo 4o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dispositivo que sobre el particular establece:

Artículo 4o. Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deber n ser breves y sencillos, y estar n sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguir n además, de acuerdo a los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurar , en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

Dichos postulados permiten a este Organismo Nacional actuar de manera inmediata en aquellas situaciones que por su importancia trasciendan no sólo al interés de una Entidad en particular, como en el caso del Estado de Morelos, sino que además graviten en el ámbito nacional.

Casos específicos de violaciones a Derechos Humanos por las autoridades encargadas de la procuración de justicia en el Gobierno del Estado de Morelos

1) Expediente CNDH/122/97/MOR/1151 (caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo).

Respecto al expediente de queja CNDH/122/ 97/MOR/1151, este Organismo Nacional se encuentra impedido para emitir un pronunciamiento objetivo sobre los hechos motivo de la misma, debido a la falta de información y documentación suficiente, la cual se solicitó a la autoridad responsable de violar los Derechos Humanos, ya que se recibió incompleta. Por ello, con fundamento en el artículo 38 de su

Reglamento Interno, esta Comisión da por ciertos los hechos referidos por los quejosos, consistentes en inseguridad pública y deficiente procuración de justicia.

No obstante lo anterior, debe subrayarse la omisión de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia y de la seguridad pública del Gobierno del Estado de Morelos, consistentes en el incumplimiento de las disposiciones legales que enseguida se enumeran:

__Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozar de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

[...]
Artículo 17. [...]

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estar n expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio ser gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[...]
Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliar con una Policía que estar bajo su autoridad y mando inmediato...

__Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

[...]
Artículo 2o. El Estado de Morelos reconoce y asegura a todos sus habitantes, el goce de las garantías individuales y sociales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución y, acorde con su tradición libertaria, declara de interés público la aplicación de los artículos 27 y 127 de la Constitución fundamental de la República.

[...]

Artículo 70. Son facultades del Gobernador del Estado:

[...]
XIII. Todas las demás que expresamente le conceden las Leyes, como jefe de la administración, de la fuerza pública, y de Hacienda del Estado;

[...]
XVII. Promulgar y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales;

[...]
XX. Velar por la conservación del orden público y por la seguridad interior y exterior del Estado;

[...]
Artículo 79 A. El Ministerio Público tiene las atribuciones fundamentales siguientes:

I. Vigilar y procurar el exacto cumplimiento de la Ley y el respeto a las garantías individuales en todos los asuntos en que intervenga, interponiendo los recursos que fueren procedentes con arreglo a la Ley e intervenir en cuanto corresponda para que la administración de justicia sea pronta y expedita;

Artículo 79 B. El personal del Ministerio Público depender directamente del Ejecutivo del Estado, ser nombrado y removido libremente por él y estar integrado por un Procurador General de Justicia, que ser el jefe de la institución y por agentes de su dependencia.

[...]
Artículo 133. Todo funcionario o empleado público, sin excepción alguna y antes de tomar posesión de su cargo, otorgar la protesta legal de cumplir esta Constitución y las Leyes que de ella emanen, en la forma siguiente:

El Gobernador del Estado protestar en los términos siguientes:

"Protesto, bajo palabra de honor, guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las Leyes que de una y otra emanen, y cumplir fiel y patrióticamente con los deberes de mi encargo, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado, y si no lo hiciere así que la Nación y el Estado me lo demanden".

__Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos

[...]
Artículo 2o. La institución del Ministerio Público, presidida por el Procurador General, y éste personalmente, en los términos del artículo 79 B de la Constitución Política del Estado, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 11 de esta Ley:

I. Salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia:

II. Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación de planeación y desarrollo;

[...]
IV. Tutelar los derechos colectivos e individuales de la población y procurar el respeto a las garantías individuales;

[...]
VI. Investigar y perseguir los delitos del orden común;

[...]
Artículo 29. En ejercicio de sus funciones, el personal de la Procuraduría observar las obligaciones inherentes a su calidad de servidor público, de acuerdo con sus atribuciones específicas y con la diligencia necesaria para la pronta y eficaz procuración de justicia.

__Ley de Seguridad Pública del Estado de Morelos

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Estado de Morelos.

Artículo 2. La seguridad pública es un servicio cuya prestación corresponde en forma exclusiva, en sus respectivos ámbitos de competencia, a los Gobiernos Estatal y Municipales y que tiene por objeto:

Mantener el orden público.
Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.
Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.
Prestar apoyo al poder judicial del Estado en el cumplimiento de sus funciones.
Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

[...]

Artículo 4. Corresponde a la Secretaría y a la Procuraduría, por ser esta última la institución en que se integra el Ministerio Público del Estado, prestar el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Para el desempeño de sus funciones, la Secretaría y la Procuraduría, según lo establezcan su reglamento y la Ley Orgánica correspondiente, tendrán bajo su mando a la Policía del Estado y a la Policía Judicial, respectivamente.

La Policía Judicial quedará sujeta, por lo que corresponde a su ámbito de competencia, a las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en su Reglamento y en el Código de Procedimientos Penales para el Estado.

[...]
Artículo 7. El mando supremo de los cuerpos de seguridad pública corresponde al Gobernador Constitucional del Estado.

Para los efectos del presente ordenamiento, el alto mando de la Policía del Estado corresponde al Secretario General de Gobierno, el alto mando de la Policía Judicial, corresponde al Procurador General de Justicia del Estado.

[...]

Artículo 22. El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los Derechos Humanos y a la legalidad, son principios normativos que los cuerpos de seguridad pública deben observar invariablemente en su actuación.

Por lo anterior, debe quedar claro que esta Comisión Nacional tiene la función esencial de tutelar los Derechos Humanos de las personas, por medio de un procedimiento informal, rápido y breve, considerando que la mayoría de las legislaciones que lo regulan no le confieren la aplicación directa de sanciones disciplinarias. Sin embargo, fundamentadas en las investigaciones que realiza, sus Recomendaciones pueden servir de sustento importante a las instituciones competentes, para conocer y resolver sobre la responsabilidad de los empleados y servidores públicos, a fin de que se eviten los actos u omisiones violatorios de Derechos Humanos en que incurran éstos, y se apliquen, en su caso, las sanciones correspondientes.

2) Expediente CNDH/121/98/MOR/649 (caso del señor Jorge Nava Avilés).

Con relación a la queja CNDH/121/98/MOR/ 649, relativa al homicidio del señor Jorge Nava Avilés, es pertinente aclarar que con motivo de la investigación de los delitos resultantes en materia de secuestros, el asunto fue atraído por la Procuraduría General de la República, quien en su momento determinó el ejercicio de la acción penal por la probable responsabilidad de los presuntos implicados en los hechos; sin embargo, esta Comisión Nacional esgrimir las evidencias que permitan al Congreso del Estado de Morelos valorar la factibilidad de una reorganización estructural de los órganos de procuración e impartición de justicia, y, de ser el caso, sobre una reforma jurídica en ese Estado, a fin de que los ciudadanos tengan en la Procuraduría General de Justicia de Morelos una institución confiable que proceda al desarrollo de sus funciones, conforme a los principios de legalidad, seguridad jurídica, profesionalismo, honradez, eficiencia y respeto a los Derechos Humanos.

En el caso del señor Jorge Nava Avilés, quien fuera probablemente asesinado por elementos de la Policía Judicial de esa Entidad Federativa, como así lo demostró la Procuraduría General de la República, se evidenció el abuso de poder por parte de los servidores públicos involucrados, adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, según dictamen efectuado por peritos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quienes llegaron a la conclusión de que el agraviado fue torturado antes de ser victimado, infligiéndole quemaduras en diversas partes del cuerpo, mismo que también presentó contusiones y escoriaciones.

Sobre el particular, resulta necesario destacar el contenido de los comentarios efectuados por los peritos médico-legistas de este Organismo, quienes señalaron:

ANEXO 3

Resulta evidente que el cadáver de Jorge Nava Avilés presentó lesiones por tortura, hecho que se corrobora por las lesiones referidas en el dictamen de necropsia, efectuada el 30 de enero de 1998, alrededor de las 00:30 y 1:00 hrs., por los médicos del Servicio Médico Forense del D.F., por lo siguiente:

[...] En el presente caso, al describirse en el dictamen de necropsia una zona de quemadura de primero y segundo grados, de 24 por 15 centímetros, sin mencionarse ninguna otra característica de la misma, dicha descripción sólo nos orienta a conocer la profundidad de la lesión (tejidos anatómicos involucrados), así como su gravedad [...] Este tipo de lesión puede ser producida por terceras personas, y en este caso, al acompañarse de múltiples lesiones de otro tipo en diferentes partes del cuerpo, se deduce que fue producida en forma intencional por terceras personas [...]. Por la multiplicidad de lesiones, así como su localización en diferentes reas anatómicas, y por la necesidad debida del individuo en el momento de producción, se determina que fueron inferidas en forma intencional por terceras personas, mediante diferentes mecanismos y estando vivo el sujeto [...] En este sentido, de acuerdo a la coloración descrita en el dictamen de necropsia se establece un tiempo estimado de evolución de menos de 24 horas [...] de los hallazgos de la necropsia y del examen histopatológico del cadáver en estudio se encontraron datos de hemorragia subaracnoidea y la mecánica de producción pudo haber sido en forma provocada por terceras personas golpeando con un objeto la cabeza del individuo, al ser empujado contra un objeto contundente, descartándose así la probabilidad de que dicha hemorragia se haya producido espontáneamente por algún proceso patológico como alteraciones en la coagulación a la ruptura de un aneurisma; dicha aseveración se encuentra fundamentada por el hecho de que al abrir las grandes cavidades durante la necropsia, se encontró un dato que resulta definitivo que es la presencia de múltiples infiltrados hemáticos en la base del cráneo y en la roca del temporal izquierdo y se corrobora por lo mencionado en el resultado del estudio histopatológico descrito, motivo por el cual se establece que dicho individuo presentó un traumatismo craneoencefálico y que éste condicionó la presencia de una hemorragia subaracnoidea, la cual sí puede producir la muerte.

Con base en lo anterior, los referidos peritos establecieron las siguientes conclusiones:

PRIMERA. La muerte de Jorge Nava Avilés, fue secundaria a las alteraciones viscerales y tisulares ocasionadas por un traumatismo craneoencefálico, el cual se clasifica como mortal, es un individuo con necrosis tubular aguda renal.

SEGUNDA. En relación con las equimosis, se establece lo siguiente:

a) Por su multiplicidad y por su localización anatómica, fueron ocasionadas en forma intencional por terceras personas.

b) De acuerdo a su coloración (violácea) tenían, al momento de su muerte, un tiempo aproximado de evolución de menos de 24 horas.

c) Su clasificación médico-legal es: lesiones que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar menos de 15 días.

TERCERA. En cuanto a las escoriaciones descritas, se establece que:

a) Fueron ocasionadas en forma intencional por terceras personas (patadas, arrastramiento) y algunas en forma accidental (caída).

b) Fueron producidas muy probablemente por maniobras de sujeción (las localizadas en brazo, muñeca y dorso de mano izquierda).

c) Las mencionadas en las regiones nasogenianas, dorso de la nariz, labio inferior, muy probablemente fueron inferidas al cubrir los ojos y la boca con un objeto de tela.

d) Por la deficiente descripción de sus características, no es posible establecer el tiempo probable de evolución.

e) Su clasificación médico-legal es: lesiones que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar menos de 15 días.

CUARTA. Con relación a la quemadura descrita, se puede establecer lo siguiente:

a) Es una lesión ocasionada por agentes físicos sin poderse especificar cu l pudo haber sido.

b) Pudo haber sido producida en forma intencional por terceras personas o accidentalmente.

c) No es posible establecer su tiempo pro-bable de producción por la falta de descripción de características.

d) P or l os planos i nvolucrados (primero y s egundo g rados), a sí c omo s u e xtensión, s u c lasificación médico-legal corresponde a: lesiones que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar menos de 15 días.

QUINTA. De acuerdo a los signos tanatológicos descritos en el dictamen de necropsia, se puede establecer un tiempo aproximado de muerte de entre 12 y 24 horas, al momento de su muerte [sic].

SEXTA. Se establece que, por el tipo, localización y magnitud de las lesiones, Jorge Nava Avilés presentó lesiones producidas por maniobras de tortura.

SEPTIMA. Dicho cadáver fue sometido a un procedimiento de necropsia previo al efectuado en el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, sin contar con el resultado de la misma.

Debe recordarse que los hechos materia de la queja se suscitaron el jueves 28 de enero de 1998, donde los señores Armando Martínez Salgado, Fidel Pascual Espinoza López y Jacinto Armendáriz Rosas, Coordinador, ex comandante y ex policía del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, respectivamente, fueron sorprendidos por elementos de la Policía Federal de Caminos, cuando tenían en un vehículo automotor el cuerpo de quien en vida llevara el nombre de Jorge Nava Avilés, en la carretera federal México-Acapulco, en el camino nacional Palmira-Iguala, tramo Amacuzac-Iguala. Lo que originó en la opinión pública, el conocimiento de las graves irregularidades que al amparo de sus atribuciones legales, realizaban servidores públicos de dicha Procuraduría, ello relacionado a la ola de secuestros que se venían efectuando en el Estado de Morelos, al revelarse el contubernio existente con la delincuencia organizada en ese Estado, e incluso, presuntamente trabajaban en coordinación con éstos.

En este contexto, las autoridades de la Procuraduría General de la República iniciaron la averiguación previa PGR/UEDO/61/98 con motivo de la detención y arraigo de los presuntos responsables citados, y durante el desarrollo e integración, solicitaron que personal de este Organismo Nacional estuviera presente como observador en algunas diligencias de ampliación de declaración de los señores Jacinto Armendáriz Rosas y F idel Pascual Espinoza López, las cuales se certificaron y grabaron en microcasetes, destacando de ellas su aceptación en la participación de los actos ilícitos, y la implicación de otros altos funcionarios públicos encargados de la procuración de justicia en el Estado de Morelos.

La Procuraduría General de la República, como consecuencia de la atracción del caso, ejercitó acción penal en contra de las personas involucradas en los actos ilícitos. Además, los sujetos activos del delito, al actuar como servidores públicos también violaron diversos principios fundamentales.

Paralelamente, esta Comisión Nacional procedió a la investigación y análisis del caso; así como de la situación de inseguridad social prevaleciente en el Estado de Morelos; para conocer de la omisión y ejercicio indebido de atribuciones y facultades por parte de los servidores públicos del órgano procurador de justicia de esa Entidad Federativa, que juegan un papel fundamental en el respeto y observancia de las garantías de legalidad, procuración de justicia y seguridad jurídica

previstas como derechos fundamentales en los artículos 16 y 21 del Pacto Federal. Disposiciones que en lo conducente establecen:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...

[...]

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliar con una Policía que estar bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistir n en multa o arresto hasta por 36 horas...

El presente asunto centra el problema en el proceder de ciertos elementos pertenecientes a la Procuraduría General de Justicia de esa Entidad Federativa, adscritos al Grupo Antisecuestros, quienes actuando a nombre de una institución de orden público, desplegaron conductas ilícitas al detener arbitrariamente al señor Jorge Nava Avilés, en contravención al precepto contenido en el artículo 16, párrafos primero, cuarto y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se acreditó que hubiesen estado ejecutando una orden de aprehensión; tampoco se actualizó la hipótesis de flagrante delito o urgencia fundada de la sustracción de la acción de la justicia, máxime que no quedó acreditado por parte de la Procuraduría Estatal que dicha persona estuviera siendo investigada por la probable comisión de un ilícito.

A más de lo anterior, es de destacarse que no obstante que se realizó una ilegal detención y privación de la libertad, los elementos policíacos violaron los preceptos contenidos en los artículos 19, último párrafo y 20, fracción II, de la Constitución General de la República que a la letra señalan:

Artículo 19. [...]

Todo maltratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que ser n corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

I. [...]

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y ser sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecer de todo valor probatorio.

Las disposiciones legales invocadas fueron violentadas por los servidores públicos que en ese momento tenían la noble y delicada tarea de procurar justicia. Por ello, no se debe permitir que ese tipo de conductas se repitan, ya que en todo Estado de Derecho, el Gobierno debe establecer condiciones necesarias para asegurar el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los individuos.

3) Expedientes CNDH/122/98/MOR/651 (caso de los señores Ángel y Natanael Hernández Villa), CNDH/121/98/MOR/653 (caso del señor Alejandro Pliego Canizal), CNDH/122/98/ MOR/721 (caso del señor Almeida Avilés) y CNDH/121/98/MOR/831 (caso del señor Ramiro Nájera Medina).

Con relación a los asuntos contenidos en estos expedientes, que a su vez se señalaron en el capítulo Hechos, es conveniente precisar que éstos, a la fecha de emisión del presente documento, se encuentran en integración. No obstante ello, su mención contribuye a ilustrar la problemática sobre secuestros y privación ilegal de la libertad existente en el Estado de Morelos, expedientes que se resolver n tan pronto como se concluya la investigación.

Por otra parte, con relación a los aspectos generales de la problemática suscitada en el Estado de Morelos, siguiendo la clasificación señalada en la primera parte del presente documento, es pertinente hacer las siguientes consideraciones:

A) De la inseguridad pública en el Estado de Morelos.

Los planteamientos formulados por esta Comisión Nacional al H. Congreso de Morelos, respecto a la corrupción, la delincuencia y el abuso de autoridad que se presentaron en esa Entidad Federativa; además de las irregularidades en las que el representante social hubiere incurrido, no fueron atendidas con prontitud y oportunidad; por el contrario, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos argumentó que su administración contaba con servidores públicos honestos; así como con elementos policíacos eficaces y suficientemente preparados para ejercer los cargos que ostentaban, descartando cualquier posibilidad de corrupción al interior de su Gobierno. Afirmación diametralmente opuesta a la situación real.

Debe insistirse en que las obligaciones prescritas por mandato de ley, en materia de seguridad pública dentro de un Estado de Derecho como el nuestro, establecen que todo servidor público debe salvaguardar la vida, la dignidad y las posesiones de los individuos que conforman la sociedad, combatir la delincuencia organizada y, sobre todo, fortalecer el orden público. Para llevar a cabo lo anterior, todo gobernante debe promover la consolidación de mecanismos permanentes para la profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública, lo que implica establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia. Asimismo, debe sistematizarse la información con que cuentan las diversas instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar eficientemente los intereses ciudadanos.

Los anteriores objetivos difícilmente se conseguir n si los actos de corrupción e impunidad de los servidores públicos se presentan y extienden sin control, pues es evidente que la corrupción, asociada a la impunidad, desnaturaliza el sentido y alcance del orden jurídico mexicano, y, por ende, propicia un sentimiento de intranquilidad en las familias que conforman nuestro Estado-nación. Para evitar ese riesgo, se requiere continuar enalteciendo los valores de justicia, dignidad y seguridad jurídica, con pleno apego a la ley, lo que en consecuencia permitir el progreso de la cultura de los Derechos Humanos.

Gobierno y sociedad tienen que trabajar en conjunto para intercambiar e impulsar las reformas legislativas que sean necesarias para cortar de raíz estos males. Por ello, atendiendo a la gravedad del caso que nos ocupa es necesario insistir en la necesidad de garantizar el respeto a las libertades individuales y la integridad física de las personas, de manera especial a quienes han sufrido personalmente o en sus familiares más cercanos, los delitos de secuestro, desapariciones forzosas o involuntarias, homicidio y ejecución sumaria.

Esta Comisión Nacional de Derechos Humanos observa que si bien es cierto, no todas las instituciones de seguridad pública local se han corrompido, también lo es que, específicamente las de procuración de justicia se han visto involucradas en hechos delictuosos y vergonzosos que evidencian impunidad, al estar presuntamente vinculados algunos funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado, quienes realizaron conductas constitutivas de ilícitos, tales como secuestro, privación ilegal de la libertad, homicidio y violación a las leyes de inhumación y exhumación; así como de abuso de autoridad y tortura, mismos que, en su momento, consignó la Procuraduría General de la República.

En otros términos, es de mencionarse que se pueden aplicar medidas eficaces para combatir a la delincuencia organizada, cuando se tiene la voluntad política suficiente, pero sobre todo cuando se tiene conocimiento y respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 21 señala lo siguiente:

[...]

ANEXO 1

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regir por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinar n, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

En este sentido, no hay que olvidar las obligaciones que cada Ejecutivo Local tiene dentro de su ámbito de atribuciones, con relación a la seguridad pública del Estado que gobierna, de conformidad con lo previsto por los artículos 3o.; 6o.; 8o.; 11; 18 y 22, fracciones II, IV y VIII, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismos que a la letra establecen:

Artículo 3o. Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta Ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

[...]

Artículo 6o. La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regir por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecer n instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

[...]

Artículo 8o. Las autoridades establecer n mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

[...]

Artículo 11. Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

[...]

Artículo 18. En el Distrito Federal y en los Estados se establecer n consejos nacionales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de Gobierno. En el caso de los consejos estatales participar n los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada Entidad Federativa.

En las Entidades Federativas se establecerán consejos delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.

[...]

Artículo 22. Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promover n que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

[...]

Fracción II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación ser congruente, oportuna y proporcional al hecho.

[...]

Fracción IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros actos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciar inmediatamente ante la autoridad competente.

[...]

Fracción VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente.

De los anteriores preceptos es fácil inferir que de haberse llevado a cabo mecanismos de seguridad idóneos y eficientes en el Estado de Morelos, los índices de delincuencia organizada hubieran disminuido considerablemente; sin embargo, los recientes hechos en donde se vieron involucrados miembros de la Procuraduría General de ese Estado, así como las evidencias recabadas por visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, de donde se desprendieron diversas acusaciones en contra de elementos de dicha dependencia local, corroboran lo contrario.

Además, las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia de Morelos, en especial del Grupo Antisecuestros de la Policía Judicial, no demostró contar con elementos eficientes, profesionales, honrados y que se apegaran al principio de legalidad, toda vez que muchos de ellos hoy se encuentran prófugos de la justicia, y otros recluidos por los delitos que les imputó la Representación Social de la Federación, amén de que tampoco lograron obtener la confianza de los ciudadanos morelenses, ni mucho menos, según testimonios recabados, prestaron auxilio a las personas amenazadas de secuestro, haciendo con ello nugatoria la procuración de justicia.

Prueba de lo anterior fue la falta de colaboración en materia de seguridad pública que negó la Procuraduría General de Justicia de Morelos a favor de elementos de la similar de Guanajuato, pues derivado del Convenio de Colaboración, suscrito el 25 de septiembre de 1993, en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa, por los titulares de la Pro- curaduría General de la República, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 Estados integrantes de la Federación, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, mediante el oficio 2209/997, del 30 de noviembre de 1997, solicitó al Procurador General de Justicia del Estado de Morelos que otorgara las facilidades necesarias al subcoordinador de la Policía Judicial de esa capital, a los elementos y comandantes de dicha corporación policíaca, quienes se dirigían a esa Entidad Federativa, a efecto de identificar y lograr la captura de los probables responsables de la comisión del delito de secuestro en agravio del señor Rubén Ramírez Jaramillo.

Lo anterior, en función de las investigaciones que les fueron encomendadas para el esclarecimiento de los hechos por los cuales se inició la averiguación previa 6752/997, siendo sólo informados de que el enlace sería con el comandante Armando Martínez Salgado, entonces Director Operativo de la Policía Judicial Antisecuestros del Estado de Morelos, a quien se pudo localizar hasta el 1 de diciembre del año próximo pasado, por lo que al intentar coordinarse para llevar a cabo el operativo para detener a los presuntos secuestradores, y tomando en cuenta la actitud que, según las autoridades de Guanajuato asumió dicho servidor público, no fue posible obtener apoyo, por lo que los elementos de la Policía Judicial del Estado de Guanajuato procedieron a realizar tal acción. Sin embargo, al acudir éstos al lugar señalado por los secuestradores en el Estado de Morelos, se percataron de que la persona que recogió el rescate del señor Rubén Ramírez Jaramillo, era el citado comandante Armando Martínez Salgado, quien junto con otros sujetos al ser descubiertos, les profirieron una serie de insultos y amenazas con armas largas, además de que éste no dio explicación alguna del por qué se encontraba en tal sitio, siendo que supuestamente no tenía conocimiento de que ahí se efectuaría el pago del rescate.

Es por ello, que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, en específico el entonces Grupo Antisecuestros de la Policía Judicial, al no brindar el apoyo solicitado por la

ANEXO 1

Procuraduría General de Justicia de Guanajuato, transgredió lo señalado en el párrafo segundo del precepto antes invocado, así como el artículo 119, cláusula primera, inciso A), del propio convenio de colaboración, mismos que establecen:

Artículo 119. [...]

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra Entidad Federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas Procuradurías Generales de Justicia en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las Entidades Federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

PRIMERA. La Procuraduría General de la República, la Procuraduría General del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia Estatales, con la finalidad de colaborar recíprocamente dentro de sus respectivos ámbitos de competencia en la modernización, agilización y optimización de la lucha contra la delincuencia, se comprometen a instrumentar las siguientes acciones:

A) En materia de investigación de hechos delictivos y aseguramiento de instrumentos, vestigios, objetos y productos relacionados con los mismos, intercambiarán información en forma ágil y oportuna, actuarán con absoluto respeto a la Constitución General de la República, a las Constituciones de la Entidades Federativas y a las Leyes Penales y de Procedimiento que las rigen.

Respecto de la Seguridad Pública, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada el 29 de noviembre de 1985 por el Gobierno mexicano, en su apartado B "Las Víctimas del Abuso de Poder", en sus numerales 18, 19 y 21, establecen:

18. Se entenderá por "víctimas" a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los Derechos Humanos.

19. Los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen remedios a las víctimas de esos abusos; en particular, esos remedios incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo materiales, médicos, sicológicos y sociales necesarios.

[...]

21. Los Estados revisarán periódicamente la legislación y la práctica vigentes para asegurar su adaptación a las circunstancias cambiantes, promulgarán y aplicarán, en su caso, leyes por las cuales se prohíban los actos que constituyan graves abusos de poder político o económico y se fomenten medidas y mecanismos para prevenir esos actos, y establecerán derechos y recursos adecuados para las víctimas de tales actos, facilitándoles su ejercicio.

El anterior instrumento internacional no sólo hace referencia a las atribuciones de autoridad que tiene un Estado-nación sobre sus gobernados, sino que refleja los excesos de poder que servidores públicos pudieran realizar en contra de los ciudadanos a quienes gobiernan, lo cual también está previsto y sancionado por convenios de corte internacional, mismos que conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, la cual debe ser acatada por todos los Estados que componen una República representativa, democrática y federal, y que para el caso que se viene analizando, relativo a los secuestros en el Estado de Morelos, según se aprecia, no se ha dado cumplimiento por parte de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia de esa Entidad, en virtud de que a partir de finales de 1994 comenzaron a recrudecerse hechos delictuosos en los que se presume que se involucraron miembros

de un órgano que está creado para garantizar parte de la seguridad pública de esa Entidad Federativa, y de lo cual debió estar informado o enterado el Gobernador de ese Estado, ya que de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 4o. y 7o. de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Morelos, corresponde al Ejecutivo Estatal el mando supremo de los cuerpos de Seguridad Pública de su Entidad; dispositivos que a la letra establecen:

Artículo 4o. Corresponde a la Secretaría y a la Procuraduría, por ser esta última la institución en que se integra el Ministerio Público del Estado, prestar el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Para el desempeño de sus funciones, la Secretaría y la Procuraduría, según lo establezca su Reglamento y la Ley Orgánica correspondiente, tendrán bajo su mando a la Policía del Estado y a la Policía Judicial, respectivamente.

La Policía Judicial quedará sujeta, por lo que corresponde a su ámbito de competencia, a las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en su Reglamento y en el Código de Procedimientos Penales para el Estado.

[...]

Artículo 7o. El mando supremo de los cuerpos de seguridad pública corresponde al Gobernador Constitucional del Estado.

Para los efectos del presente ordenamiento, el alto mando de la Policía del Estado corresponde al Secretario General de Gobierno, el alto mando de la Policía Judicial corresponde al Procurador General de Justicia del Estado.

Por otra parte, no debemos perder de vista la conveniencia de recurrir a los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, para fortalecer y aclarar los ordenamientos jurídicos nacionales, en donde se contemplan las hipótesis y sanciones en particular de la norma penal. Por consiguiente, conviene atender lo previsto en la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, cuyo articulado esencial al caso establece lo siguiente:

[...]

Artículo 2o. Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendentes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolo físico o angustia psíquica [...]

Artículo 3o. Serán responsables del delito de tortura:

a) Los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan;

b) Las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso a) ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.

A su vez, dentro de la legislación particular de esa Entidad Federativa, existe como un instrumento para perseguir y sancionar los abusos que pudieran darse, por parte de servidores públicos, principalmente de las instancias de procuración de justicia, la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Morelos, en donde se prevé:

[...]

Artículo 2o. Comete el delito de tortura cualquier servidor Público, del Estado o de los Municipios, que en ejercicio de sus funciones, por sí o valiéndose de terceros, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, la coaccione física o moralmente, ejerza sobre ella presión psicológica, valiéndose de amenazas o insinuaciones terribles o experimentaciones psicoanalíticas o le administre psicotrópicos o cualquier otra sustancia de naturaleza análoga, con objeto de obtener información o una confesión, inducirla a un comportamiento determinado o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido.

[...]

Artículo 5o. No ser excluyente de responsabilidad penal la circunstancia de que se invoque como justificación de la tortura la inestabilidad política interna, el error, urgencia en las investigaciones o cualquier otra causa.

Artículo 6o. Cualquier persona que conozca de la Comisión del Delito de Tortura deber ponerlo de inmediato en conocimiento de las autoridades correspondientes.

Como se observa, es obligación de todo servidor público involucrado en los órganos de impartición de justicia o persecución del delito, tener claro que sus actuaciones deber n estar supeditadas a las normas existentes sobre el manejo y trato de los presuntos implicados en hechos delictivos, no siendo aceptable alegar desconocimiento de los preceptos normativos tanto de carácter nacional como internacional que la nación hace suyos por medio de la suscripción de las convenciones internacionales, y que forman parte del orden jurídico mexicano en términos de lo establecido por el ya mencionado artículo 133 constitucional.

En esa misma línea, recordemos que el Gobernador del Estado de Morelos, al tomar posesión de su cargo, protestó hacer cumplir toda la legislación positiva, tanto nacional como estatal y las leyes y convenios de conformidad con ellas realizados, pero en el caso que nos ocupa, no aplicó medidas eficaces para introducir, dentro de la administración que él preside, el espíritu de servicio y protección de las garantías individuales de la comunidad morelense, con el propósito primario de profesionalizar a los cuerpos policíacos en particular.

En el caso particular del señor Jorge Nava Avilés se observó, a través del dictamen pericial efectuado por el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, y analizado por peritos médicos de este Organismo Nacional, que el hoy occiso fue torturado antes de ser ejecutado, lo cual evidencia el modus operandi desplegado por los elementos del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General del Estado de Morelos que participaron en los hechos; Grupo que según el dicho de la señora Carmen Genis Sánchez, Presidenta de la Casa de Ciudadanos de Cuautla, recibieron capacitación del Gobierno Colombiano para combatir los secuestros en dicha Entidad Federativa, y que aprovecharon en su favor y en el de las organizaciones de secuestradores, violentando las garantías individuales de los ciudadanos de dicha Entidad Federativa.

De acuerdo con lo expuesto en materia de instrumentos internacionales, no deben perderse de vista los preceptos, relativos al caso, de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzosas, adoptada por el Gobierno mexicano el 18 de diciembre de 1992, que a la letra prevén:

Artículo 1.1. Todo acto de desaparición forzosa constituye un ultraje a la dignidad humana. Es condenado como una negación de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y como una violación grave y manifiesta de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales pertinentes.

2. Todo acto de desaparición forzosa sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia. Constituye una violación de las normas del Derecho Internacional que garantizan a todo ser humano el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y el derecho a no ser sometido a

torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida o lo pone gravemente en peligro.

Artículo 2.1. Ningún Estado cometer , autorizar ni tolerar las desapariciones forzosas.

[...]

Artículo 5. Además de las sanciones penales aplicables, las desapariciones forzosas deberán comprometer la responsabilidad civil del Estado o de las autoridades del Estado que hayan organizado, consentido o tolerado tales desapariciones, sin perjuicio de la responsabilidad internacional de ese Estado conforme a los principios del derecho internacional.

Lo anterior explica con claridad la gran responsabilidad que tiene el Estado, y en el caso particular, la propia que el Gobernador de la Entidad Federativa de Morelos posee, ya que en ese lugar se desarrollaron los hechos que nos ocupan, y que trascendieron la esfera y competencia del ámbito estatal, razón por la cual esta Comisión Nacional atrajo el caso en comento.

A mayor abundamiento, en las disposiciones internacionales que prevén las obligaciones de los servidores públicos, merece destacarse el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por México el 17 de diciembre de 1979, el cual, entre otras obligaciones, prevé:

Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplir n en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetar n y proteger n la dignidad humana y mantendrán y defender n los Derechos Humanos de todas las personas.

[...]

Artículo 5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Como se advierte, la figura y actuación de todo servidor público reviste tal importancia, no sólo en un nivel local sino internacional, que ha sido objeto de normativa especial para enfatizar el principio de legalidad que debe cumplir en todo su proceder, evitando incurrir en conductas irregulares que dañen o perjudiquen a la comunidad en general. Como ya quedó planteado, la dignidad humana así como la integridad física son las vertientes a que debe estar atento todo funcionario que preste sus servicios para alguna dependencia gubernamental, tanto de carácter federal como estatal y municipal.

De tal guisa, este Organismo Nacional observa que existe una actitud omisa en el proceder de las autoridades encargadas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, creada para la protección y salvaguarda de los intereses de la colectividad, lo cual genera un ambiente propenso para darse manifestaciones de inseguridad pública, particularmente en los Municipios de Cuernavaca, Cuautla, Yautepec y Jojutla. Dicha actitud ha ocasionado la inconformidad del pueblo morelense, dándose como prueba el rechazo a los programas sobre procuración de justicia.

Otro de los problemas preocupantes respecto de la inseguridad pública que priva en ese Estado, es el hecho de que siendo tan evidente la corrupción e impunidad de parte de algunos servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, continúen siendo apoyados con las dudosas afirmaciones dadas a conocer a la opinión pública por las instancias del Gobierno de esa Entidad Federativa, en el sentido de que cuenta con la mejor policía de México; defraudando con ello la confianza que el pueblo morelense le otorgó al sufragar en su favor,

convencida de que el titular del Ejecutivo Local, como experto reconocido que es en materias de seguridad nacional e información e investigación policíaca, asumiría la jefatura de la Administración Pública Estatal, encabezando un equipo de colaboradores no solamente experimentados sino éticamente profesionales, eficientes, honestos y con espíritu de servicio para hacerse cargo de una institución tan sensible a los ojos de la población como la Procuraduría General de Justicia del Estado. Por todo ello, resulta explicable para este Organismo Nacional la sensación de la población sobre la probable existencia de complicidades entre algunos miembros de la instancia local de procuración de justicia y delincuentes comunes que afectan a la población del Estado de Morelos.

Así las cosas, se debe recordar que todo servidor público, al asumir su cargo, por mandato constitucional debe otorgar protesta de cumplir con los deberes propios de su encargo, la cual conlleva un gran compromiso para servir a la patria y al pueblo que representa. De lo contrario, el abuso de poder derivaría en causa de responsabilidad política, administrativa e incluso penal. Lo anterior, se sustenta en el título VII de la Constitución Política del Estado de Morelos, relativo a la Responsabilidad de los Servidores Públicos, y su correlativa Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de dicha Entidad Federativa, en sus diversas disposiciones prevén obligaciones de entre las cuales son de mencionarse las establecidas en el artículo 27 de esta última, que establece:

Son obligaciones de los servidores públicos salvaguardar la legalidad, probidad, lealtad y eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión. Dar origen a responsabilidades administrativas el incumplimiento de los siguientes deberes:

I. Cumplir con diligencia el servicio que tenga encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique el ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

[...]

III. Utilizar los recursos humanos y materiales, así como las facultades que estén atribuidas y la información a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que estén destinados.

[...]

V. Observar buena conducta, respetar la persona y órdenes de sus superiores jerárquicos y dar buen trato a sus subalternos; asimismo, informar a quien corresponda los casos de incumplimiento en el desempeño del cargo o empleo de los servidores públicos de que conozca;

[...]

XI. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos, mediante enajenación a su favor, o en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción IX, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión [...].

La Ley de Responsabilidades en comento, contempla los casos por los cuales se podrá fincar responsabilidad administrativa a todo servidor público cuya conducta incumpla lo previsto por el artículo 27 antes señalado, actualizándose además el procedimiento administrativo a seguir para su investigación y sanción, conforme a lo previsto en los artículos 26 al 44, relativos al capítulo V de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos, en el que además de establecer las obligaciones de los servidores públicos para cumplir con eficiencia y honradez las funciones que realiza, prevé los procedimientos y sanciones que corresponden aplicar.

Es conveniente manifestar que el Código Penal para el Estado de Morelos contempla en sus títulos vigésimo y vigésimo primero, las hipótesis delictivas en que pueden llegar a incurrir los servidores públicos de esa Entidad Federativa, y que en dado caso debe ser, junto con la investigación de una probable responsabilidad administrativa, valorada su infracción para aplicar con rigor al caso concreto la medida disciplinaria correspondiente, evitando con ello la impunidad.

B) Deficiente Procuración e Impartición de Justicia.

Es oportuno señalar que en diferentes momentos, este Organismo Nacional ha solicitado al Gobierno del Estado de Morelos su cooperación para la resolución de diversos conflictos que han trascendido en la opinión pública nacional e internacional y que han tenido un fuerte impacto social. Como ejemplo de ello tenemos el caso relacionado con el Comité de la Unidad de Tepoztlán, en el que se emitió la Recomendación 114/97, la cual no fue aceptada por el Ejecutivo Estatal, motivándose en la misma Recomendación y en la réplica que efectuara este Organismo Nacional, por la falta de colaboración de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para la solución del conflicto.

Dentro del contexto que se viene analizando, el titular del Poder Ejecutivo de esa Entidad Federativa, está en la posibilidad de delegar atribuciones a colaboradores de su plena confianza, con el propósito intrínseco de realizar las funciones del Gobierno del Estado; sin embargo, dicha delegación de facultades no está a su libre arbitrio, sino que éste deber ser escrupulosamente cuidadoso de que las actuaciones de dichos servidores públicos al frente de las dependencias de la Administración Pública Estatal, se realicen con apego a Derecho. Además, a través de los acuerdos e informes verbales o escritos que se establecen con sus subalternos, debe estar enterado de todas y cada una de las actividades o sucesos que se desarrollan dentro del territorio de su Estado.

Ahora bien, tomando como base las anteriores manifestaciones, y los hechos presuntamente delictivos en que pudieran haber incurrido algunos servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, este Organismo Nacional advirtió que el Ejecutivo Estatal, según lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de Morelos en su título IV, nombró a los funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado, la cual de acuerdo con el artículo 79-A de la Constitución Local, estar presidida por un Procurador General que ser nombrado junto con todo el demás personal del Ministerio Público, por el Ejecutivo Local, teniendo como atribuciones, entre otras:

Artículo 79 A. El Ministerio Público tiene las atribuciones fundamentales siguientes:

I. Vigilar y procurar el exacto cumplimiento de la ley y el respeto a las garantías individuales en todos los asuntos en que intervenga, interponiendo los recursos que fueren procedentes con arreglo a la ley e intervenir en cuanto corresponda para que la administración de justicia sea pronta y expedita;

II. Perseguir ante los tribunales del orden común los delitos; en consecuencia a él corresponder recibir denuncias, acusaciones o querellas tanto de las autoridades como de particulares, practicar, desde luego, las diligencias de carácter urgente que no fueren de la exclusiva competencia de las autoridades judiciales, buscar y presentar el cuerpo del delito y la responsabilidad de los inculpados para promover, en su caso, la acción penal ante dichos tribunales; solicitar las órdenes de aprehensión, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad, pidiendo la aplicación de las penas que estime procedentes en sus respectivos casos...

Además, todo funcionario público encargado de la procuración de justicia debe abstenerse de cualquier acto u omisión que conlleve a un abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, que vulnere los derechos fundamentales de cualquier ciudadano. En ese sentido, las violaciones a Derechos Humanos que se han originado en el Estado de Morelos, revisten negligencia y abandono de la función persecutoria del delito, con lo cual el abuso y la desviación de poder contrastan con la aspiración de una recta procuración de justicia, lo cual no debió ser ignorado por el señor Jorge Carrillo Olea, Gobernador del Estado de Morelos.

Las anteriores aseveraciones se motivan y fundamentan en diversas actuaciones que visitadores adjuntos de este Organismo Nacional efectuaron durante los días 2 al 4 de febrero de 1998, en diversas zonas del Estado de Morelos, quienes las corroboraron a través de testimonios de ex

miembros de la Policía Judicial Estatal que se encuentran internos en los Centros de Readaptación Social de Cuautla y Cuernavaca, Morelos, así como por testimonios y documentación proporcionada por Organismos No Gubernamentales de esa Entidad Federativa, e incluso información rendida por instancias de Gobierno de otros Estados.

Atrae la atención de esta Comisión Nacional, el hecho de que aún y cuando algunos funcionarios de la Procuraduría General de Justicia de Morelos eran sujetos de investigación, el Gobernador abiertamente y a priori, haya exculpado al ex Procurador Carlos Peredo Merlo y al entonces encargado de la Coordinación General de la Policía Judicial del Estado de Morelos, capitán Jesús Miyazawa Álvarez, de la probable complicidad o participación en la comisión de diversos delitos que se estaban indagando por parte de la Representación Social de la Federación, sin contar para ello con evidencias y estudios fundamentados que apoyaran tales aseveraciones, y más bien ocultando, con su declaración, las irregularidades de dichos ex servidores públicos, que valiéndose de sus cargos efectuaron y consintieron actos contrarios Derecho.

Se insiste en que en diversas ocasiones, representantes de Organismos No Gubernamentales hicieron del conocimiento del Ejecutivo Local las graves anomalías atribuibles a varios servidores públicos de su administración. En esta tesitura, debe traerse a reflexión el informe anual que comprende el periodo del 1 de septiembre de 1996 al 31 de agosto de 1997, rendido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, y publicado en el órgano informativo respectivo, donde se hace del conocimiento del Gobernador del Estado y de la sociedad misma, los casos más comunes de violaciones a Derechos Humanos por parte de los elementos de la Procuraduría General de Justicia y de la Policía Judicial de Morelos, mereciendo destacarse los siguientes datos estadísticos:

a) La autoridad contra quien en dicho periodo se formuló el mayor número de quejas, fue la Procuraduría General de Justicia y la Policía Judicial, apreciándose una enorme diferencia con respecto a otras autoridades responsables de la Entidad, ya que se presentaron 181 quejas en su contra, a diferencia de solamente siete en contra de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, durante el mismo periodo.

b) Los actos que motivaron el mayor número de quejas comprendieron cuatro rubros, principalmente el de abuso de autoridad, continuando en ese orden, la privación ilegal de la libertad, la dilación en el trámite de indagatorias y lesiones.

c) Con relación a un cuadro comparativo entre los hechos que motivaron el mayor número de quejas recibidas en los periodos 1993-1994, 1994-1995, 1995-1996 y 1996-1997, se observa una media constante de violaciones a Derechos Humanos relativas a la privación ilegal de la libertad, entre los más importantes motivos de denuncia ante el Organismo Estatal.

Debido a lo anterior no resulta extraño para la Comisión Nacional de Derechos Humanos que el Ejecutivo local en ocasiones se hubiera negado a aceptar las Recomendaciones que le emitiera el Organismo de Derechos Humanos de esa Entidad Federativa, o bien las aceptara sin que las cumpliera, toda vez que la misma actitud ha tenido con este Organismo Nacional, motivo por el cual se aprecia una constante negativa de procuración de justicia por parte de quienes son responsables de salvaguardar las garantías individuales de los gobernados del Estado de Morelos.

Los recientes hechos descubiertos en el Estado de Morelos, que en obvio de repeticiones innecesarias se tienen por reproducidos, y en los cuales se sorprendió al comandante de la Policía Judicial Armando Martínez Salgado, transportando el cadáver de Jorge Nava Avilés en la carretera federal México-Acapulco, en el Municipio de Iguala, Guerrero, es una muestra evidente de la ineficacia de los programas de control de servidores públicos al interior de la propia Procuraduría Estatal.

Tal situación genérica de inseguridad e impunidad ya había sido cuestionada por el Congreso Local, que en su sesión del 27 de mayo de 1997, durante la comparecencia del ex Procurador General de Justicia del Estado, licenciado Carlos Peredo Merlo, en la que se le cuestionó en relación a diversas irregularidades atribuidas a las corporaciones policiales, fueron sus respuestas evasivas.

Este Organismo Nacional considera que al mostrarse el Ejecutivo Estatal como un servidor público enterado de la capacidad de sus colaboradores, indudablemente tuvo conocimiento del turbio e impreciso informe proporcionado por su entonces consejero jurídico y Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, licenciado Carlos Peredo Merlo, y no obstante ello, se le mantuvo a éste en el cargo a pesar de las diversas irregularidades e incapacidades denotadas, manifestando públicamente en diversas ocasiones su apoyo a la labor que venía realizando el Procurador.

En otro orden de ideas, pero que finalmente contribuyen a ilustrar el problema que se vive en la Entidad, es preciso señalar que el Gobernador del Estado de Morelos, señor Jorge Carrillo Olea, ha evidenciado una clara negativa de voluntad política para aceptar las diferentes Recomendaciones dirigidas por este Organismo Nacional, como en el caso de la queja presentada por el Comité de la Unidad de Tepoztlán (CUT) del Estado de Morelos, radicada con el número de expediente CNDH/122/96/MOR/565.

En este asunto, una vez substanciado el procedimiento respectivo, y detectadas las deficiencias y omisiones administrativas que se encontraron, se emitió la resolución citada, haciéndole notar al señor Gobernador del Estado de Morelos diversas observaciones que no fueron consideradas, argumentando, entre otras cosas, encontrar apegada a derecho la actuación de los agentes del Ministerio Público de Cuernavaca y Tepoztlán, Raúl Ortiz Rivera y Jesús Antonio Solís Reynoso, respectivamente que tuvieron participación en los hechos que se investigaron, exonerándolos a priori de cualquier responsabilidad, lo que implica que en criterio del señor Gobernador, las actuaciones de todos los representantes sociales del Fuero Común tienen la verdad absoluta y se realizan con pulcritud administrativa, y no son merecedores de iniciárseles procedimientos administrativos de responsabilidad, ni mucho menos averiguaciones previas en su contra, bajo el argumento de que una consignación aceptada por un Juez Penal valida la transparencia de las actuaciones procedimentales y administrativas de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

En general, es preciso señalar que como consecuencia de la ineficiencia que en el ejercicio de sus atribuciones y facultades, que han sido vistas en el presente caso, y concretamente en lo que se refiere a la procuración de justicia, se requiere la corrección y mejoramiento de la prestación de ese servicio público, mediante la auténtica profesionalización de los agentes del Ministerio Público Investigador, así como de los adscritos a los Tribunales del Fuero Común con jurisdicción en el Estado de Morelos, para lo cual ser necesaria la revisión de los requisitos de ingreso a esa corporación, la fiscalización regular de los mismos, la capacitación permanente de ellos, y sanciones enérgicas y contundentes contra aquellos servidores públicos que no cumplan con su función en los términos de la ley.

Esta ola de inseguridad en la procuración de justicia, finalmente obliga a ese Congreso Local a reflexionar sobre la urgencia de poner un alto a esa situación que vive la sociedad morelense, en la que las funciones de control social y del delito por parte del Derecho, se ven seriamente cuestionadas, y no precisamente por los elementos de existencia y validez de las normas jurídicas, sino por su ineficacia, al omitirse o aplicarse irresponsablemente por los funcionarios públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

Como se podrá observar, las acciones de Gobierno para regularizar urgentemente todas las deficiencias evidenciadas por esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, requieren de medidas inmediatas y decisivas para enfrentar integralmente el estado de impunidad que se presenta en Morelos, para ello es menester el reconocimiento y atención inmediata de los problemas existentes y la asunción en los cargos más importantes del Gobierno, particularmente en las instancias de Seguridad Pública en las que se incluye a la Procuraduría General de Justicia del Estado, de profesionistas honestos, capaces y comprometidos con las aspiraciones de la sociedad.

C) INEFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Aunado a la deficiente procuración de justicia que en el Gobierno del Estado de Morelos priva actualmente, sin perder de vista la división constitucional de poderes, es menester señalar la irregular actuación de algunos de los jueces del Poder Judicial de esa Entidad Federativa, quienes no acatan

ANEXO

los términos contemplados por el artículo 20, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

[...]

Fracción VIII. Ser juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que se solicite mayor plazo para su defensa.

Sobre los casos que en investigación de campo se analizaron dentro del expediente de queja CNDH/122/97/MOR/1151, miembros de esta Comisión Nacional se percataron de que algunas personas implicadas como probables responsables en diversos delitos, entre los cuales está el de secuestro, llevan hasta tres años en los centros de reclusión sin que a la fecha en que se elabora el presente documento se les haya dictado la sentencia correspondiente. Ello evidencia, de alguna forma, que algunos integrantes de los órganos de administración de justicia no tienen vocación de servicio y voluntad para obligarse a actuar eficientemente y obtener celeridad en los procesos existentes.

De lo anterior se colige que si la prisión preventiva se prolonga más allá de los plazos constitucionales, se traduce en un agravio a los Derechos Humanos de los internos, particularmente los que se refieren a la libertad y la dignidad humana, lo que motiva que este Organismo Nacional solicite a esa H. Legislatura que exhorte al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Morelos, a fin de que en el ejercicio de sus atribuciones proceda a efectuar visitas de inspección en los distintos Distritos Judiciales del Estado, con el propósito de corregir las situaciones expuestas con antelación y las demás de las que se percatare, sin perjuicio de iniciar los procedimientos disciplinarios respectivos de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.

Sin prejuzgar respecto de la probable responsabilidad o inocencia de los inculpados, y de lo cual este Organismo Nacional siempre ha mantenido un estricto respeto por los órganos jurisdiccionales, merece señalarse que todo funcionario público encargado de la procuración de justicia y de su impartición, debe abstenerse de cometer cualquier acto u omisión que conlleve a un abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión, que vulnere los derechos fundamentales de cualquier ciudadano, al no resolverse en los términos y plazos legales la situación jurídica de los procesados. Lo anterior transgrede diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, entre las que destacan los artículos 5, fracciones I, II y V; 34; 35, fracción VIII; 180; 181; 183, fracciones I y II, que establecen:

Artículo 5. Son atribuciones de las autoridades judiciales:

I. Ejercer la función jurisdiccional pronta, expedita y gratuita;

II. Ajustar sus procedimientos y resoluciones a las leyes;

[...]

V. Proporcionar a las autoridades competentes los datos e informes que éstos pidan, cuando así procedan conforme a la ley...

[...]

Artículo 34. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confiere la presente Ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen.

Artículo 35. Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

[...]

VIII. Proponer al Pleno, en el ámbito de competencia de éste, las medidas que juzgue conducentes para la mejor administración de justicia ...

[...]

Artículo 180. La responsabilidad en que incurran los Magistrados se seguirá ante la Legislatura del Estado en los términos, forma y procedimientos previstos por la Constitución Política de la Entidad.

Artículo 181. Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, jueces y servidores públicos del Poder Judicial del Estado son responsables administrativamente de las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos, independientemente de los delitos que cometa, quedando sujetos al procedimiento y sanciones que determine la Constitución del Estado y las leyes aplicables.

[...]

Artículo 183. Son faltas de los jueces:

I. Abstenerse, sin causa justificada, de dictar las resoluciones en los negocios de su conocimiento, dentro de los términos o plazos que señala la Ley;

II. Dejar de concluir, sin causa justificada, dentro de los términos de la ley, la instrucción de los procesos de su conocimiento...

Es oportuno señalar que este Organismo Nacional no ha recibido de parte del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, la respuesta correspondiente a los atentos escritos de solicitud de información que a dicho órgano se le han formulado con motivo de probables violaciones a Derechos Humanos de naturaleza administrativa, bajo argumentos que en nada corresponden a la vigencia de un Estado de Derecho, invocando equivocadamente la autonomía de ese poder para negar todo tipo de información necesaria para la sustanciación y resolución de los diferentes planteamientos que la ciudadanía morelense formula ante este Organismo Nacional, o cuando de oficio se procede al conocimiento de un asunto que por su importancia y trascendencia se estime necesario atraer al ámbito de competencia de esta Comisión Nacional.

Es claro que conforme a la normativa aplicable en materia de Derechos Humanos, este Organismo Nacional tiene la facultad de dar por presuntamente ciertos los actos de autoridad que en su momento se reclamen, cuando dichas instituciones no cumplan en tiempo y forma con los requerimientos que les formule esta Comisión Nacional.

Es necesario resaltar que, indudablemente, este Organismo Nacional tiene competencia para conocer de violaciones a Derechos Humanos en materia administrativa por parte de los diversos Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en razón de que la normativa federal en materia de Derechos Humanos, aprobada por el Congreso de la Unión, y cuyo reconocimiento se expresa en el artículo 102, apartado B constitucional, emana como consecuencia de un proceso deliberativo en el que participaron las diferentes legislaturas de los Estados, incluido el de Morelos, conformado por diputados que también representan el Pacto Federal, conforme al título octavo de la Carta Magna. Por ello, es inaceptable que por acuerdo del pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, se deje insubsistente el marco constitucional y legal federal.

La competencia de este Organismo Nacional tiene su fundamento en el artículo 102, apartado B, párrafo primero, de la Carta Magna, en relación con los diversos 8o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 19 de su Reglamento Interno, que son del tenor siguiente:

Artículo 102. [...]

B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecer n Organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocer n de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formular n Recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

[...]

Artículo 8o. En los términos de esta Ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones t engan carácter administrativo. L a C omisión Nacional p or n ingún m otivo p odrá e xaminar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

[...]

Artículo 1 9. P ara l os e fectos de l o d ispuesto por e l a rtículo 7 o., f racción I I, i nciso b), de l a L ey, s e entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional.

I. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia.

II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso.

III. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal.

IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales ser n considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo al artículo 8o. de la ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las C omisiones Estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente.

Evidentemente, conforme al sentido y alcance de las disposiciones enunciadas, excepción hecha de los actos del Poder Judicial de la Federación, sí es factible entrar al análisis de las irregularidades detectadas por parte de la autoridad judicial de mérito en el ámbito no jurisdiccional de tutela de los Derechos Humanos, además de que en la Constitución Política del Estado de Morelos, en su artículo 17, se establece que la Comisión Estatal de Derechos Humanos no ser competente para conocer de actos reclamados al Poder Judicial del Estado, de lo que se sigue que se surte a favor de este Organismo Nacional la competencia para conocer de violaciones a garantías individuales en materia administrativa por parte de ese órgano de administración e impartición de justicia; específicamente cuando, como en este caso, ejercite la facultad de atracción.

Cabe s eñalar q ue c on l a p ostura a doptada p or e l c itado t ribunal s e v iola e l p rincipio d e l a autoridad formal de la ley, haciendo nugatorio el resultado de la actividad legislativa tanto local como federal, concretizado en el derecho positivo, lo que no se puede tolerar en un Estado de Derecho, en el que el Tribunal Superior de Justicia se muestra como un poder omnipotente capaz de prevalecer sobre el legislativo, interpretando equivocadamente la buena fe y la actuación de esta Institución Protectora de Derechos Humanos, en el conocimiento de las violaciones a Derechos Humanos cometidas en agravio de algunos procesados a quienes, como ya se dijo anteriormente, no se les ha dictado sentencia en el término que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior y para mostrar la actitud del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Morelos, esta Comisión Nacional se permite transcribir el oficio 19588, del 22 de marzo de 1996, suscrito por el Presidente de dicho tribunal, licenciado Jorge Arturo García Rubí, por el cual niega la competencia de esta Institución en el requerimiento de información sobre el asunto del CUT, el cual señala:

ANEXO

[...] El Pleno del H. Tribunal Superior de Justicia que me honro en presidir resolvió lo siguiente: En la presente queja recibida en la Comisión Nacional de Derechos Humanos a través del licenciado Jorge Luis Arenas Hernández, quien solicita un informe detallado sobre los hechos constitutivos de la referida queja y copias de las causas penales a que se hace referencia, lo que significa que se está pidiendo un informe del estado procesal que guardan las causas penales en los Juzgados de Primera Instancia, Segundo y Tercero de lo Penal en este Estado, en contra de los señores Mauricio Franco Sánchez, Gerardo de Meza Padilla, Fortino Medoza y José Carrillo Conde, es incuestionable que dicho informe estaría íntimamente relacionado con los actos procesales que se han ejecutado en el curso de un proceso de carácter jurisdiccional y que por ello esa Comisión Nacional de Derechos Humanos no tiene competencia para intervenir en forma alguna, aun cuando se trate, como se ha mencionado con anterioridad, sólo de un informe sobre el desarrollo de los procedimientos penales seguidos contra Gerardo de Meza Padilla y otros, tal como lo establece el apartado B, segundo párrafo, del artículo 102 constitucional, por lo que se reitera que esa Comisión no tiene competencia para intervenir en asuntos de esa naturaleza.

Conviene anotar que otras entidades también conocedoras del Derecho, pero respetuosas de las instituciones jurídicas, como en el caso del Tribunal Superior de Justicia del Estado San Luis Potosí, si han mostrado una voluntad comprometida con la legalidad y el respeto a los derechos fundamentales, dando respuesta no sólo a los requerimientos de información solicitados por este Organismo Nacional, sino que además han aceptado amigables composiciones previstas en los artículos 6o., fracción VI, y 36, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En la más reciente se pidió el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de uno de los servidores públicos involucrados en conductas irregulares. A efecto de ilustrar la postura aludida, se transcribe a continuación el oficio 1927, del 27 de mayo de 1997, signado por la presidenta de ese órgano de administración e impartición de justicia:

En atención a la propuesta de conciliación emitida por esa H. Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el caso del C. Jesús Cerda Galindo, dentro de la causa penal número 286/93, por medio del presente me permito hacer de su conocimiento que en sesión de pleno celebrada el día de la fecha, se acordó aceptar la propuesta de conciliación en la causa en comento, procediéndose a dar indicaciones a la Juez Cuarto del Ramo Penal de esta capital a efecto de que termine a la brevedad posible el proceso antes mencionado, actuando de oficio en lo conducente; y toda vez que este tribunal está interesado en que los servidores judiciales, sin excepción, acaten siempre las leyes del procedimiento, y con mayor razón tratándose de materia penal, se determinó que se inicie la investigación administrativa correspondiente, para establecer si en efecto las circunstancias señaladas en la propuesta de que se trata, constituyen irregularidades que deban sancionarse conforme a Derecho, lo que hago de su conocimiento para los efectos a que hubiere lugar.

Cuando se está comprometido con la justicia, el más alto valor del Derecho, existir confianza en las instituciones de Gobierno involucradas en las tareas de impartición y administración de justicia, erradicándose el proteccionismo a acciones ilícitas y conductas contrarias a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la prestación del servicio público.

En tal virtud, es menester que en los casos particulares enunciados, así como en lo sucesivo, se exhorte respetuosamente al Tribunal Superior de Justicia de Morelos, en coordinación con el Consejo de la Judicatura Estatal, a observar un cabal respeto a la legalidad, evitando interpretaciones parciales o sesgadas por cuanto a la competencia de este Organismo Nacional a emitir sus resoluciones correspondientes a los procesos penales abiertos, en términos del mandato constitucional, salvo que los procesados renuncien a esos plazos para su mejor defensa; lo anterior sin perjuicio de que se inicien los procedimientos administrativos de responsabilidad a los jueces que conocen de esas causas, comprendiéndose los que las iniciaron y, en su caso, los que las hayan continuado sin procurar la satisfacción de las garantías fundamentales de los sentenciados.

Además de las consideraciones anteriores, la situación de deterioro en la procuración de justicia que impera en esa Entidad Federativa requiere abatirse de manera oportuna, pues genera una situación de inconformidad generalizada. Caso en el cual es procedente aplicar el artículo 146 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que literalmente establece: "Se concede acción popular

para denunciar ante las autoridades correspondientes los actos u omisiones que realicen los servidores públicos que les originen responsabilidad alguna en los términos del presente título".

De manera concluyente, este Organismo Nacional considera que compete a esa Diputación Permanente valorar la gravedad de los acontecimientos señalados, para que, en su caso, se convoque a sesión extraordinaria a la actual Legislatura conforme a lo previsto por los artículos 34; 53, y 56, fracción V, de la Constitución Local, los cuales a la letra prevén:

Artículo 34. Fuera de los periodos ordinarios de sesiones, el Congreso podrá celebrar sesiones extraordinarias, cuando para el efecto fuere convocado por la Diputación Permanente por sí, o a solicitud del Ejecutivo del Estado; pero en tales casos sólo se ocupar de los asuntos que se expresen en la convocatoria respectiva.

Artículo 53. Durante el receso del Congreso, habrá una Diputación Permanente compuesta de cinco diputados, nombrados por el Congreso en la sesión de la clausura del periodo ordinario, se instalar el mismo día y durar todo el tiempo del receso, aún cuando haya sesiones extraordinarias.

Artículo 56. Son atribuciones de la Diputación Permanente:

[...]

V. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en los casos siguientes:

A) Cuando a su juicio lo exija el interés público;

B) Cuando sea necesario para el cumplimiento de alguna ley general;

C) En los casos de falta absoluta del Gobernador, o cuando tenga que separarse de sus funciones por más de dos meses;

D) Cuando alguno de los funcionarios a que se refiere el artículo 40, fracción XLI, hubiere cometido un delito grave; entendiéndose por tal el que sea castigado con la pena de prisión o la destitución del cargo;

E) Cuando lo pida el Ejecutivo del Estado;

F) Para conocer la legalidad de elecciones en todos los casos.

En este orden de ideas, y de convocarse al Congreso General del Estado de Morelos a sesión extraordinaria, corresponder a ese Órgano Colegiado valorar sobre la gravedad de los hechos mencionados, y deliberar respecto a la conveniencia de proceder en términos de lo dispuesto por los artículos 62, 134 y 135 de la Constitución Local, analizando sobre la pro-bable existencia por acción u omisión, de violaciones persistentes a garantías individuales por parte de servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Además, es ponderable el ejercicio de tales facultades a fin de que la determinación que se tome contribuya a que las investigaciones que realiza la Procuraduría General de la República sobre secuestros se efectúe de manera más eficaz, derivado de que precisamente el entonces Procurador General de Justicia del Estado está sujeto a investigación en averiguación previa. Los preceptos antes aludidos señalan:

Artículo 62. El cargo de Gobernador sólo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso, ante quien se presentar la renuncia.

Artículo 134. Para los efectos de las responsabilidades a que se refiere este título, se reputan como servidores públicos a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los Ayuntamientos Municipales y en general todo aquel que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o paraestatal o en las entidades mencionadas con anterioridad.

Al Gobernador sólo se le podrá exigir responsabilidad durante su cargo por violación expresa a esta Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 135. El Gobernador, los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Estatal son responsables en los términos del título cuarto de la Constitución General de la República.

Es de concluirse que tal situación genérica de inseguridad en la Entidad Federativa emana de un deficiente ejercicio de la administración pública en las reas más fundamentales, como son, entre otras, la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia, en las que, de conformidad con el artículo 70, fracciones XX y XXVI, de la Constitución Estatal, podría resultar responsabilidad a los más altos niveles del Gobierno Estatal. Dicho precepto establece:

Artículo 70. Son facultades del Gobernador del Estado:

[...]

XX. Velar por la conservación del orden público y por la seguridad interior y exterior del Estado;

XXVI. Adoptar todas las medidas necesarias para la buena marcha de la administración y tener en forma exclusiva la iniciativa de leyes para crear los organismos descentralizados y empresas de participación estatal del desarrollo económico y social del Estado y realizar las acciones conducentes a la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo;

VI. CONCLUSIONES

1. Con relación al expediente CNDH/122/97/ MOR/1151 (caso de los señores Francisco G. Reséndiz Rodríguez, Miguel Ángel Ocampo y Fidencio Quintanilla Bravo); este Organismo Nacional estima que existieron violaciones a los derechos fundamentales de los agraviados, debido a que se dieron por ciertos los hechos por la falta de disposición de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos para proporcionar íntegramente la información solicitada por esta Comisión Nacional. Lo anterior con fundamento en el artículo 38 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

2. Respecto del expediente CNDH/121/98/ MOR/649 (caso del señor Jorge Nava Avilés); esta Comisión Nacional considera que se violaron los Derechos Humanos del agraviado, consistentes en el derecho a la vida, a la integridad personal, seguridad jurídica, libertad y legalidad, en razón de que los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos que estuvieron involucrados en el caso concreto, actuaron contrario a sus obligaciones y deberes contenidos en las diversas disposiciones legales que regulan sus funciones, referidas con antelación en el presente documento.

Cabe destacar que con relación a esos hechos, la Procuraduría General de la República ejercitó la facultad de atracción, consignando la averiguación previa respectiva, ante la autoridad judicial competente, la que en su momento resolver sobre la situación jurídica de los servidores públicos implicados.

3. En un aspecto general, este Organismo Nacional concluye que en el Estado de Morelos algunos integrantes de los órganos de procuración de justicia generaron un ambiente de inseguridad pública en los gobernados, derivado de la ola de secuestros, homicidios, tortura, abuso de autoridad y otros ilícitos, cometidos o consentidos por ellos, lo que ocasionó un ambiente de corrupción, así como de impunidad en favor de los autores intelectuales y materiales de los mismos. Tal situación primigenia ocasionó que esa dependencia no ejerciera las funciones propias a su naturaleza, como lo es la persecución de los delitos, ya que en muchos de los casos no fueron esclarecidos los hechos denunciados por los ofendidos.

Al ser valores fundamentales de toda convivencia pacífica la seguridad pública y la procuración de justicia, el Gobernador del Estado de Morelos, señor Jorge Carrillo Olea, debió aplicar

toda su experiencia, capacidad y profesionalismo para atender el reclamo de sus gobernados, inmerso con motivo de sus funciones como servidor público involucrado en esas tareas; al no hacerlo así, descuidó esas reas básicas, máxime que éste tiene a su cargo el mando de las fuerzas de seguridad pública del Estado por disposición de la ley de la materia.

4. Las conductas descritas provocaron una violación persistente de garantías individuales, que sin aseverar que fueron concertadas, la omisión en el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales referidas con antelación, ocasionaron graves violaciones a los Derechos Humanos de diversos integrantes de la población local, cuestión de interés público que amerita que esa Diputación Permanente convoque a sesión extraordinaria al Congreso del Estado de Morelos, para que sea ese Órgano Colegiado quien califique la gravedad de los actos u omisiones enunciadas y, en su caso, de estimarlo conveniente y procedente, tomar las medidas pertinentes para que se atienda con imparcialidad y eficiencia a la regularización de la situación social que se vive en esa Entidad Federativa, y se restablezca la confianza ciudadana.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular a ese H. Congreso del Estado de Morelos, no como autoridad responsable, sino como representante y depositaria de la soberanía del pueblo de esa Entidad Federativa, para que en ejercicio de sus atribuciones valore las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Conforme a las atribuciones de la Diputación Permanente, establecidas en el artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, convocar a sesión extraordinaria a los miembros del H. Congreso Local de esa Entidad Federativa, a fin de que previo análisis del presente documento y con los elementos adicionales de juicio con que se cuente o llegare a recabar, examine la gravedad de los actos y omisiones señalados, y dicho Órgano Colegiado determine sobre las acciones que procedan, y que permitan que las investigaciones de los hechos materia de la presente Recomendación se efectúen de manera pronta, expedita e imparcial, actuando en consecuencia.

SEGUNDA. En el caso de instalarse el Congreso Local en sesión extraordinaria, incluir en el orden del día correspondiente la necesidad de exhortar, bajo un principio de colaboración de Poderes, al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Morelos, a efecto de que esos órganos, en el ejercicio de sus facultades, procedan a investigar las quejas que actualmente son del conocimiento de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de ese Congreso Local, mismas que pueden ser constitutivas de faltas o responsabilidades oficiales de magistrados, jueces y demás servidores públicos de la administración de justicia, y se detecten las posibles irregularidades de aquellos juicios en los que se involucren asuntos sobre secuestros, mismos que deber n ser resueltos conforme a Derecho. Lo anterior, con base en lo establecido por el artículo 99, fracción XVI, de la Constitución Política del E stado Libre y Soberano de Morelos, así como por el artículo 1 17, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

TERCERA. De instalarse el Congreso de esa Entidad en sesión extraordinaria, se requiera al titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, a fin de que investigue y, en el momento oportuno, resuelva la situación jurídica de los distintos casos contemplados en el presente documento, y que proceda, conforme a Derecho a informar, a ese H. Congreso.

CUARTA. Valorar en el seno del Congreso Local, si la legislación actual en materia de seguridad pública, procuración, impartición y administración de justicia resulta adecuada. En caso contrario, impulsar una serie de reformas legales en los rubros señalados.

Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no pretenden, en m odo alguno, d esacreditar a l as i nstituciones ni c onstituyen u na a frenta o agravio a l as mismas o a sus titulares, sino que, por el contrario, deben ser concebidas como un instrumento

indispensable en las sociedades democráticas y los Estados de Derecho para lograr su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridades y servidores públicos ante la sociedad. Dicha legitimidad se fortalecer de manera progresiva cada vez que se logre que aquéllas y éstos sometan su actuación a la norma jurídica y a los criterios de justicia que conllevan el respeto a los Derechos Humanos.

En el caso es notorio que la diligente aceptación de esta Recomendación enaltece a la autoridad que así protege su propio interés al cumplir con la noble función para la que fue creada y a la vez repara la afectación patrimonial que se traduce en la violación a los Derechos Humanos de que han sido objetos los habitantes del Estado de Morelos.

De conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, le solicito que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

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

La falta de presentación de pruebas dar lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedar en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente,
La Presidenta de la Comisión Nacional

Rúbrica

ANEXO 2

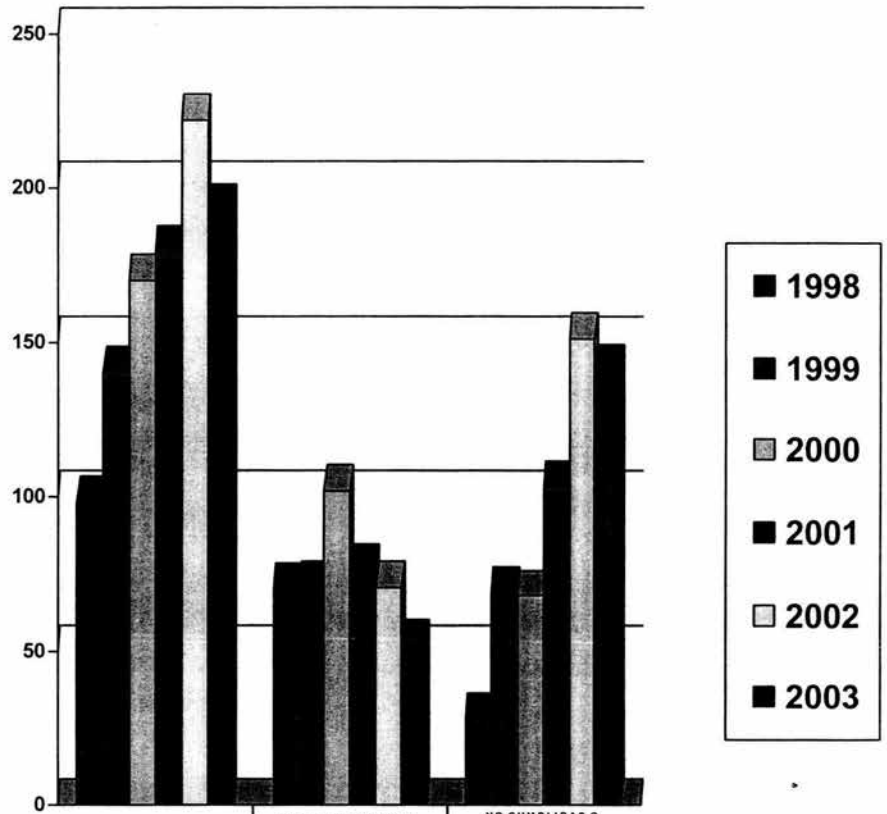
ESTADO QUE GUARDA EL CUMPLIMIENTO DEL TOTAL DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	**2004	TOTAL
RECOMENDACIONES EMITIDAS	84	185	260	267	141	116	126	136	113	58	24	38	49	52	4	1649
RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS	5	3	2	7	6	4	14	17	13	19	1	7	3	14		115
RECOMENDACIONES CUMPLIDAS TOTALMENTE	89	206	250	239	127	103	101	97	54	43	3	4	5	6		1327
RECOMENDACIONES CUMPLIDAS PARCIALMENTE	2	14	12	38	15	19	37	48	70	35	15	17	35	27		384
RECOMENDACIONES ACEPTADAS SIN PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO							1			2	2	6	2	1		14
RECOMENDACIONES CUMPLIDAS INSATISFACTORIAMENTE	1	3	8	21	11	13	12	7	-	-	-	2	1	-		79
RECOMENDACIONES EN TIEMPO PARA PRESENTAR PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO											2	3	1	1		7
RECOMENDACIONES EN TIEMPO DE SER CONTESTADAS											7	2	9	5		23
RECOMENDACIONES CUYO CUMPLIMIENTO REVISTE CARACTERISTICAS PECULIARES												1				1

Fuente: Informes anuales de la CNDH 1990-2003

***Recomendaciones emitidas hasta febrero 2004. Gaceta 162 de la CNDH, enero 2004*

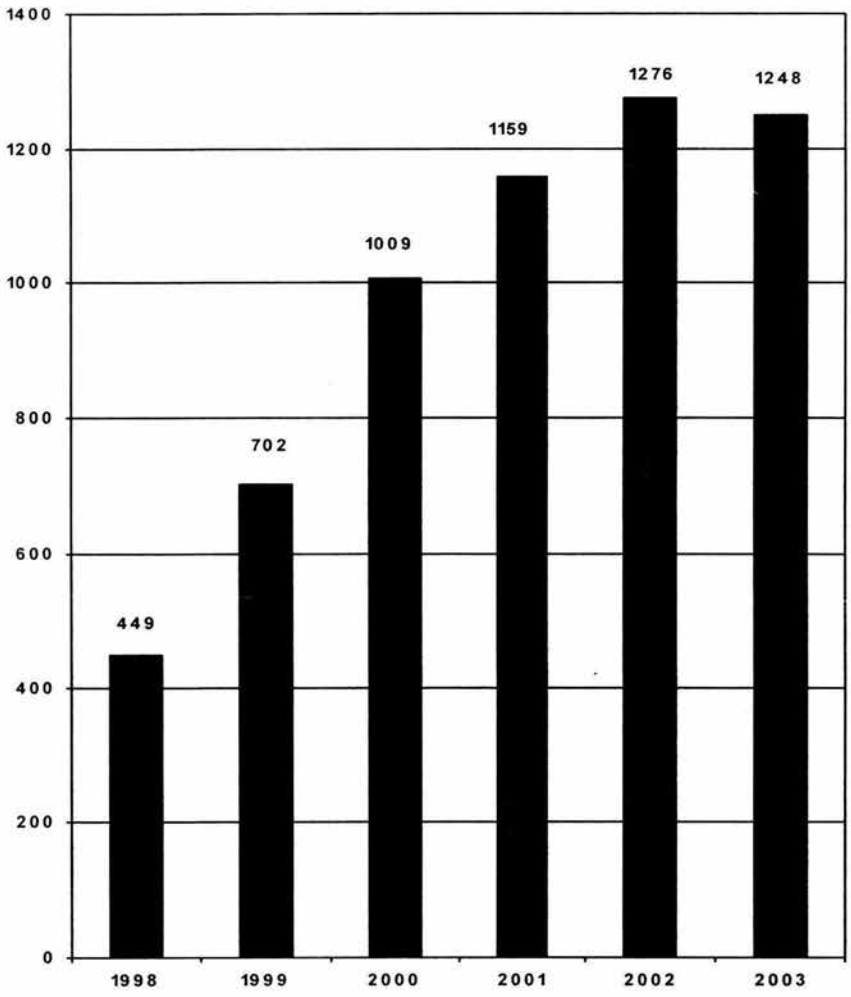
ANEXO 3
COMISION ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS
RECOMENDACIONES EMITIDAS
Y RECOMENDACIONES CUMPLIDAS
1998 - 2003



	RECOMENDACIONES	RECOMENDACIONES CUMPLIDAS	NO CUMPLIDAS O CUMPLIDAS PARCIALMENTE
1998	98	70	28
1999	140	71	69
2000	170	102	68
2001	179	76	103
2002	222	71	151
2003	193	52	141

Fuente: Informes de la CEDH-Morelos 1998-2003

ANEXO 4
COMISION ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE MORELOS
QUEJAS RECIBIDAS
1998 - 2003



ANEXO 5

COMPARATIVO DE LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

EDO	CARÁCTER DEL ORGANISMO	ORGANO QUE DESIGNA AL TITULAR
AGS	ÓRGANO AUTÓNOMO EN SU GESTIÓN Y PRESUPUESTO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS,	CONGRESO DEL ESTADO
BC[1]	ORGANISMO ADMINISTRATIVO, AUTÓNOMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DOTADO DE AUTONOMÍA PLENA, PRESUPUESTARLA Y REGLAMENTARIA, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS	EL CONGRESO DEL ESTADO EN CONVOCATORIA PUBLICA Y POR CONCURSO DE OPOSICION DESIGNA AL TITULAR EN UN PERIODO MAXIMO DE 30 DIAS
BCS	ORGANISMO PÚBLICO, DE CARÁCTER AUTÓNOMO, DOTADO DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS	EL CONGRESO DEL ESTADO POR EL VOTO DE LA MAYORÍA DE SUS INTEGRANTES DE UNA TERNA DE ASPIRANTES PROPUESTA POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO EN UN PLAZO NO MAYOR DE 15 DÍAS HÁBILES.
CAMP	ORGANISMO CON AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y PRESUPUESTARIA, PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS,	ELECTO POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS PRESENTES DEL CONGRESO DEL ESTADO, DE LA TERNA QUE PRESENTE EL EJECUTIVO , QUIEN CONSULTARÁ LA OPINIÓN DE LOS ORGANISMOS Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO
CHIS	ORGANISMO DE CARACTER PUBLICO CON AUTONOMIA TECNICA, ADMINISTRATIVA Y JERARQUICA, DOTADO DE PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.	POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO Y SOMETIDO A LA APROBACION DEL CONGRESO LOCAL
CHIH	ORGANISMO DESCENTRALIZADO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS	DESIGNADO Y EN SU CASO, REMOVIDO POR CAUSAS GRAVES, POR EL CONGRESO DEL ESTADO. GOZA DE FUERO PARA EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.
COAH	ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL PARA GARANTIZAR SU PLENA AUTONOMÍA EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, QUE EJERCERÁ CON INDEPENDENCIA, DE ACUERDO A SU CRITERIO Y BAJO SU RESPONSABILIDAD.	LO PROPONE EL EJECUTIVO Y LO APRUEBA EL LEGISLATIVO
COL	ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, DE CARÁCTER AUTÓNOMO Y CON PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	LO PROPONE EL EJECUTIVO Y LO APRUEBA EL LEGISLATIVO
DF	ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS	NOMBRADO POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS MIEMBROS
DGO	ORGANISMO PÚBLICO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, DOTADO DE AUTONOMÍA TÉCNICA, DE GESTIÓN Y PRESUPUESTARIA	CONGRESO DEL ESTADO
EDOMEX	ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO DE CARÁCTER PERMANENTE, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS	CONGRESO DEL ESTADO (EL TITULAR SE DENOMINA COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS
GTO[2]	ORGANISMO ESTATAL DOTADO DE PLENA AUTONOMÍA, PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.	LO PROPONE EL EJECUTIVO Y LO APRUEBA EL LEGISLATIVO
GRO	ORGANISMO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS; DE INTEGRACIÓN PLURAL, CON LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL, DOTADO DE AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA; CON RELACIÓN DIRECTA CON EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO Y SIN INTERMEDIACIÓN ALGUNA, PARA EFECTOS DE COMUNICACIÓN Y AUXILIO MATERIAL, PERO SIN ESTAR SOMETIDO A SU MANDO. SU ACTUACIÓN, EN CUANTO A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS CASOS ESPECÍFICOS, SERÁ DE CARÁCTER JURÍDICO.	NOMBRADO POR EL EJECUTIVO DEL ESTADO, CON LA APROBACIÓN DEL CONGRESO, TENIENDO CARÁCTER INAMOVIBLE HASTA SU JUBILACIÓN, Y SÓLO PODRÁ SER REMOVIDO CONFORME AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO. PUEDE ACTUAR COMO ÓRGANO DE AUTORIDAD
HGO	ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, DE CARÁCTER AUTÓNOMO Y DE SERVICIO GRATUITO ORGANISMO TÉCNICO-JURÍDICO CON	DESIGNADO POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO, CON LA APROBACIÓN DEL CONGRESO UNA VEZ QUE ÉSTE VERIFIQUE QUE HA CUBIERTO LOS REQUISITOS SEÑALADOS EN LA LEY, ANTE QUIEN RENDIRÁ LA

[1] El Organismo se le denomina Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California

[2] El Organismo se le denomina Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato.

	AUTONOMÍA ORGÁNICA Y FUNCIONAL	PROTESTA
JAL	ORGANISMO PÚBLICO, DOTADO DE PLENA AUTONOMÍA, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, DE CARÁCTER PERMANENTE, DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE SERVICIO GRATUITO.	CONGRESO DEL ESTADO
MICH	ORGANISMO DESCENTRALIZADO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS	PROPUESTO POR EL EJECUTIVO Y APROBADO POR EL CONGRESO CON UNA MAYORÍA CALIFICADA DE DOS TERCERAS PARTES DEL TOTAL DE LOS DIPUTADOS PRESENTES.
MOR	ORGANISMO PÚBLICO, CON AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS	EL CONGRESO ELIGE AL CONSEJO CONSULTIVO PREVIA CONVOCATORIA ABIERTA A LA SOCIEDAD. A SU VEZ EL CONSEJO ELIGE AL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ENTRE SUS MIEMBROS Y SU NOMBRAMIENTO ES RATIFICADO POR EL PLENO DEL CONGRESO POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LA CAMARA-
NAY	ORGANISMO PÚBLICO, DESCENTRALIZADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, DOTADO DE AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA Y CON PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL,	CONGRESO DEL ESTADO
NL	ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO.	PROPUESTO POR EL EJECUTIVO Y APROBADO POR EL LEGISLATIVO PREVIA COMPARECENCIA DEL CANDIDATO PROPUESTO MEDIANTE EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LA CAMARA.
OAX	ORGANISMO DESCENTRALIZADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS	EL GOBERNADOR DEL ESTADO PROPONE AL CONGRESO UNA TERNA DE TRES CANDIDATOS DENTRO DE LOS CUALES EL CONGRESO DESIGNARÁ AL TITULAR.
PUE	ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS DE CARÁCTER AUTÓNOMO EN CUANTO A SUS RESOLUCIONES Y FUNCIONES;	POR EL CONGRESO DEL ESTADO ELEGIDO DE ENTRE LAS PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES MÁS REPRESENTATIVAS DE LA SOCIEDAD QUE SE HAYAN DISTINGUIDO EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS REQUIRIENDOSE EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS DIPUTADOS PRESENTES
QRO	ORGANISMO DESCENTRALIZADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, DOTADO DE AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA	NOMBRADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO CON EL VOTO DE LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE ESTA.
SLP	ORGANISMO DESCENTRALIZADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.	PROPUESTO POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO Y SOMETIDO A LA APROBACIÓN DEL CONGRESO
SIN	ORGANISMO DESCENTRALIZADO, REPRESENTATIVO DE COMPOSICIÓN PLURAL, CON AUTONOMÍA, PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.	POR EL CONGRESO DEL ESTADO O POR LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DE UNA TERNA QUE PARA TAL EFECTO PRESENTE EL EJECUTIVO.
SON	ORGANISMO PÚBLICO, DE CARÁCTER AUTÓNOMO, DOTADO DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS,	NOMBRADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO, POR LAS DOS TERCERAS PARTES DE INTEGRANTES,
TAB	ORGANISMO DESCENTRALIZADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.	POR EL CONGRESO DEL ESTADO A PROPUESTA EN TERNA DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO.
TAMPS	ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS	PROPUESTO POR EL EJECUTIVO Y SOMETIDO A LA APROBACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO.
TLAX	ORGANISMO DE CARÁCTER AUTÓNOMO, PÚBLICO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.	PROPUESTO POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DEL ESTADO, MEDIANTE TERNA QUE SERÁ SOMETIDA AL PLENO PARA SU APROBACIÓN.
VER	ORGANISMO DESCENTRALIZADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.	POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO Y SOMETIDO A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA
ZAC	ORGANISMO AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.	POR EL CONGRESO DE UNA TERNA QUE LE FORMULEN LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS DEL PROPIO CONGRESO.

ANEXO 6

RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH DIRIGIDAS A DIVERSAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS DE 1994 A 2003

NUM. DE RECOM.	RECOMENDACIÓN	AUTORIDAD DESTINATARIA
1994		
Recomendación 17/1994	México, D.F., a 8 de marzo de 1994 Caso del Recurso del Señor Pedro Flores Rivera.	Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 24/1994	México, D.F., a 10 de marzo de 1994 Caso del Recurso de Impugnación del Señor Bernardino Lavín Flores.	Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 89/1994	México, D.F., a 3 de junio de 1994 Caso del Recurso de Impugnación de la señora Edith Román Hernández.	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 107/1994	México, D.F., a 8 de septiembre de 1994 Caso del Recurso de Impugnación del señor Isidro Vargas Nájera.	Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 128/1994	México, D.F., a18 de noviembre de 1994 Caso del señor Jorge Martín Dorantes.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
1995		
Recomendación 07/1995	México, D.F., a 5 de enero de 1995 Caso del Recurso de Impugnación de la señora Juana Soto Brito.	Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 25/1995	México, D.F., a 2 de febrero de 1995 Caso del Recurso de Impugnación interpuesto por los señores José Luis Martínez Rodríguez y María del Carmen Martínez de Piñeiro.	Gobierno del Estado de Morelos Cuernavaca, Mor. Presidencia Municipal Constitucional de Cuautla, Morelos.
Recomendación 107/1995	México, D.F., 31 de agosto de 1995 . Caso del Centro Estatal de Readaptación Social de Cuernavaca, Mor.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 118/1995	México, D.F., 21 de septiembre de 1995 Caso del recurso de impugnación del señor Enrique Navarrete Burgos.	Presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 129/1995	México, D.F., 27 de octubre de 1995 Caso del recurso de impugnación del señor Armando Castelo Gante.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 149/1995	México, D.F., 29 de noviembre de 1995 Caso del recurso de impugnación del señor Julio Federico Ríos Jiménez.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 154/1995	México, D.F., 1 de diciembre de 1995 Caso del recurso de impugnación de la Srita. María Margarita Archundia Gómez.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 164/1995	México, D.F., 22 de diciembre de 1995 Caso del recurso de impugnación de la señora Ana María Guadalupe Díaz Escarramán.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
1996		
Recomendación 03/1996	México, D.F., 22 de enero de 1996 Caso del recurso de impugnación del señor Protasio Rodríguez Guerra.	Presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 04/1996	México, D.F., 26 de enero de 1996 Caso del recurso de impugnación de la menor Elizabeth Ayala Estrada.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 28/1996	México, D.F., 25 de abril de 1996 Caso del recurso de impugnación del señor Isidro Solano Bello.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 29/1996	México, D.F., 3 de mayo de 1996 Caso del señor Kurt Herman Nadler Gudelsheimer.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 39/1996	México, D.F., 29 de mayo de 1996 Caso de los sucesos ocurridos el 10 de abril en el poblado San Rafael Zaragoza del Municipio del Tlaltizapán, Morelos.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 51/1996	México, D.F., 20 de junio de 1996 Caso del recurso de impugnación de la señora Rosalinda Salazar Molina.	Presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 67/1996	México, D.F., 3 de agosto de 1996 Caso del recurso de impugnación de los señores Roberto Becerril Avelar e Ivonne Aveleyra Rodríguez.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 74/1996	México, D.F., 22 de agosto de 1996 Caso del recurso de impugnación del señor J. Rosario Cázares Campos.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
1997		
Recomendación 46/1997	México, D.F., 25 de junio de 1997 Caso del señor Fernando Raúl Cano Hernández.	Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 97/1997	México, D.F., 10 de octubre de 1997 Caso del recurso de impugnación del señor Henry Von der Rosen García.	Presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, Cuernavaca, Mor

Recomendación 114/1997	México, D.F., 28 de noviembre de 1997 Caso del Comité de la Unidad de Tepoztlán.	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Secretaría de la Reforma Agraria,
1998		
Recomendación 25/1998	México, D.F., 11 de marzo de 1998 Caso de los señores José Ortiz Martínez, Juan Ignacio Suárez Huapa y otros.	Diputación Permanente del H. Congreso del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 55/1998	México, D.F., 24 de julio de 1998 Caso del recurso de impugnación del interno Eugenio Gamarra Palma.	Gobierno del estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 57/1998	México, D.F., 31 de julio de 1998 Caso del recurso de impugnación del señor Mario Alfonso Coral Padrón.	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 75/1998	México, D.F., 30 de septiembre de 1998 Caso del recurso de impugnación del interno José Pacheco Olea.	Gobierno del estado de Morelos; Presidencia del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 106/1998	México, D.F., 30 de diciembre de 1998 Caso de la señora Elena Estrada Jiménez.	Secretaría de Salud, Gobierno del estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
1999		
Recomendación 58/1999	México, D.F., 30 de julio de 1999 Caso del recurso de impugnación del señor Rafael Manzo Lupián y otros.	H. Ayuntamiento del Municipio de Cuautla, Morelos, Cuautla, Mor.
Recomendación 85/1999	México, D.F., 30 de septiembre de 1999 Caso del recurso de impugnación del señor Jorge Mussott Ochoa.	H. Ayuntamiento del Municipio de Jiutepec, Morelos, Presidencia de la Gran Comisión del H. Congreso del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
2000		
Recomendación 5/00	México, 27 de junio de 2000. Caso de la Sra. María Isabel Domínguez Carpio	Procuraduría General de la República Gobierno del Estado de Morelos Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos
2001		
Recomendación 03/2001	Sobre el recurso de impugnación del señor Godolio Méndez Duarte México, D. F., 28 de febrero de 2001	Presidencia Municipal de Cuernavaca, Morelos
Recomendación 09/2001	Caso del señor Rodolfo Benítez Figueroa México, D. F., 3 de abril de 2001	Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Mor.
Recomendación 25/2001	Caso del recurso de impugnación del señor José Luis Chávez Benítez México, D.F., a 22 de noviembre del 2001	H. Congreso del Estado de Morelos Cabildo del H. Ayuntamiento del Municipio de Axochiapan, Morelos
2002		
Recomendación 11/2002	Sobre el recurso de impugnación presentado por los señores Leonardo Ortiz Camacho y Grisel Zamudio Cataño México, D. F. a 30 de abril de 2002.	Gobierno Constitucional del Estado de Morelos
Recomendación 14/2002	Sobre el caso del recurso de impugnación de las ex alumnas de la Escuela Normal Rural "Emiliano Zapata" México, D. F., 17 de mayo de 2002	Gobierno del Estado de Morelos
Recomendación 28/2002	Sobre el recurso de impugnación de las señoras Rosalía y Petra Fuentes Tirado México, D. F., 15 de agosto de 2002	Gobierno Constitucional del Estado de Morelos Ayuntamiento del Municipio de Tlalnepantla, Morelos
Recomendación 40/2002	Derivada del recurso de impugnación donde fueron recurrentes los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo México, D. F., 23 de octubre de 2002	Gobernador Constitucional del Estado de Morelos
Recomendación 43/2002	Respecto del recurso de impugnación interpuesto por la señora Graciela Bustamante de Trotter México, D. F., 22 de noviembre de 2002	Gobernador Constitucional del Estado de Morelos
2003		
Recomendación 13/2003	México, D. F., 25 de marzo de 2003 Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Carlos Arteaga Juárez	H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos
Recomendación 25/2003	México, D. F., 9 de julio de 2003 Sobre el caso del recurso de impugnación de la señora María Concepción Soriano Guatirrojo y otra	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos
Recomendación 33/2003	México, D. F., 11 de agosto de 2003 Sobre el recurso de impugnación del señor Ángel Gómez Chapa	H. Ayuntamiento de Tepoztlán, Morelos
Recomendación 46/2003	México, D. F., 18 de noviembre de 2003 Sobre el caso del recurso de impugnación de la señorita Karla Espinoza Salinas	H. Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos
2004		
Recomendación 05/2003	México, D. F., 30 de enero de 2004 Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Heriberto Sagredo Mújica	Gobierno del estado de Morelos

BIBLIOGRAFIA

a) LIBROS

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, La CNDH una institución a medio camino, México, Mandala Editores, 1999.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman),* UNAM- México, CNDH, 1991.

ALVAREZ LEDESMA, Mario I., *Acerca del Concepto Derechos Humanos,* México, McGraw-Hill, 1998.

BAZDRECH, Luis, *Las Garantías Individuales,* México, Porrúa, 1998.

BAENA, Guillermina, *Manual para elaborar trabajos de investigación documental,* 5ª edición, México, Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1987.

BOBBIO, Norberto, "Presente y porvenir de los derechos humanos", *en El tiempo de los derechos,* traducción de Rafael de Asís Roig, Madrid, Editorial Sistema, 1991.

BUERGENTHAL, Thomas, *Derechos Humanos, Derecho Internacional, y el Acuerdo de Helsinki,* Montevideo, Editorial EDISAR, 1979.

----------*Derechos Humanos Internacionales*, México, Editorial Guernika, 1996.

BURGOA Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2002.

----------*Garantías Individuales*, México, Porrúa, 1993.

----------*El Juicio de Amparo*, XXXIX edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

CÁRDENAS Gracia, Jaime F., Una constitución para la democracia, México, UNAM, 1996.

CARPIZO Jorge, *Estudios Constitucionales,* México, Ed. Porrúa, 1998.

----------*Qué es la CNDH,* México, CNDH, 1991.

CASTÁN Tobeñas, José, *Los derechos del hombre*, Madrid, Editorial Reus, 1976.

CASTRO y Castro, Juventino, *Biblioteca de Amparo y derecho constitucional*, Vol. 1 y 3, México, Oxford University Press, 2002.

CÁZAREZ Hernández, Laura, (et al.), *Técnicas actuales de investigación documental,* 3ª ed., México, Trillas-Universidad Autónoma Metropolitana, 1990.

DÍAZ Müller, Luis, *Manual de Derechos Humanos,* México, CNDH, 1992.

DUEÑAS Ruiz, Oscar José, Procedimiento en la tutela y control constitucional, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1996.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, Cuadernos Constitucionales,* 2ª edición, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica–Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998.

----------*Ensayos sobre el Derecho de Amparo*; México, UNAM, 1993.

----------Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, México, CNDH, 1993.

----------*La Protección Jurídica y Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales*, Madrid, UNAM-CIVITAS, 1982.

----------*Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos*, 2ª ed., México, CNDH, 1999.

----------"Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman", *Memoria del Colegio Nacional*, México, 1980.

---------- **y Valencia Carmona Salvador,** *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999.

FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 32ª. ed., México, Porrúa, 1990.

GIL-ROBLES y Gil Delgado, Alvaro, *Control Parlamentario de la Administración, (El Ombdusman),* 2a. edición, Madrid, 1981.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2003.

GUDIÑO Pelayo, José de Jesús, El Estado contra sí mismo. Las Comisiones Gubernamentales de Derechos Humanos y la Deslegitimación de lo Estatal, México, Noriega Editores, 1999.

HERRERA Pérez, Agustín, Legislación Federal sobre responsabilidades de los servidores públicos, México, Porrúa, 1994.

MADRAZO, Jorge. *Derechos Humanos, el nuevo enfoque mexicano*, México, FCE, 1992.

MAIORANO, Jorge L., El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas, Ediciones Macchi, Argentina, 1997.

MIGNONE, Emilio F., "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las Constituciones Políticas de los Países del Cono Sur de América", en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, t. V, Sonia Picado, (Et al. comps.), San José de Costa Rica, Ediciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.

NIKKEN, Pedro, *El Concepto de derechos humanos*, San José Costa Rica, Ediciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

----------*La protección internacional de los Derechos Humanos. Su desarrollo progresivo,* Madrid, Editorial Civitas-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

NORIEGA, Cantú Alfonso, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1967.

OVALLE, Favela, José, *Teoría General del Proceso*, México, Editorial Harla, 1994.

PADILLA, Miguel M., Lecciones sobre derechos humanos y garantías, t. I y III, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, 1987.

PECES-BARBA, Gregorio, *Derechos Fundamentales*, Madrid, Editorial Debate, 1986.

----------**et al (comp.),** *Derecho Positivo de los Derechos Humanos,* Madrid, Editorial Debate, 1987.

PÉREZ Luño, Antonio, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Editorial Tecnos, 1991.

PIZA R. Rodolfo y Trejos, Gerardo, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: la Convención Americana,* San José Costa Rica, Editorial Juricentro, 1989.

PRIETO Sanchis, Luis, *Estudios sobre Derechos Fundamentales*, Madrid, Editorial Civitas, 1990.

QUIROZ Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1999.

RABASA Gamboa, Emilio, Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH, México, CNDH, 1992.

SALAZAR Abaroa, Enrique A., "Órganos Constitucionales Autónomos", *Estudios Constitucionales y Parlamentarios*, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, 1999.

SAVATER, Fernando, *Etica como amor propio*, México, Ediciones Conaculta-Mondadori, 1991.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional y Derechos Humanos*, México, CNDH, 1991.

TAMAYO y Tamayo, Mario, *El Proceso de la Investigación Científica,* 3ª ed., México, Editorial Limusa, 1998.

TAPIA Hernández, Silverio, (comp.), *Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos Ratificados por México*, México, CNDH, 1999.

TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1980.

TERRAZAS, Carlos R., *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México,* México, Porrúa, 1996.

TRAVIESO, Juan Antonio, *Derechos Humanos y Derecho Internacional,* Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1990.

VARIOS, *Manual del Juicio de Amparo*, 12a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Editorial Themis, 1994.

VENCES Camacho, Julián, *¡Fuera, fuera¡ Cómo y por qué cayó Jorge Carrillo Olea,* México, Berbera Editores, S.A. de C.V., 2000.

ZOVATTO Daniel, comp. *"Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano: Recopilación de Instrumentos Básicos,* San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

b) DICCIONARIOS y ENCICLOPEDIAS

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-PORRUA, México, 1999.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Editorial PORRUA, México, 2002.

Diccionario Enciclopédico Ilustrado, México, Larousse, 3a. edición, 1993.

Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, México, Grijalbo, 1998.

c) LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 1997 y 2002.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Editorial Sista, México, 1998 y 2002.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 2002.

Reforma al Artículo 102 Constitucional apartado B, publicada en el *Periódico Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999.

Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Editorial Sista, México, 2002.

d) JURISPRUDENCIA

Apéndice al Tomo XXVII del Semanario Judicial de la Federación, Compilación 1917-1965.

Apéndice al Tomo CXVIII, tesis 880, correspondiente a la tesis 222 de la compilación 1917-1965, Segunda Sala. Tesis 507 del Apéndice 1975, Materia Administrativa (Tesis 398 del Apéndice 1985), Semanario Judicial de la Federación.

Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 998, Tesis 176 de la Compilación 1917-1965 y 174 del Apéndice 1975, Materia General (Tesis 264 del Apéndice 1985) Tesis 493 del Apéndice 1995, Materia Común, Semanario Judicial de la Federación.

e) HEMEROGRAFÍA

ARTICULOS

CARRILLO Olea, Jorge, "El caso Morelos: el uso envilecido del Poder", *La Jornada Morelos,* 4 de febrero de 2004.

"CNDH en entredicho. Entrevista al Dr. José Luis Soberanes" *ENFOQUE, Suplemento de Reforma*, México, Núm. 372, 25 de marzo del 2000.

GRANADOS Chapa, Miguel Angel, "Plaza Pública", *Reforma,* 14 de marzo de 1998.

RABASA Gamboa, Emilio, "La Ley de la CNDH: Servidores Públicos", *La Jornada,* México, 4 de agosto de 1992.

REVISTAS

CARPIZO Jorge, "Algunas Semejanzas entre el Ombudsman Español y el Mexicano, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Núm. 9 julio-diciembre, 2003.

----------"La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional.* México, Num. 3, julio a diciembre, 1999.

----------"Los nuevos derechos humanos", *Revista Mexicana de Politica Exterior*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 8, jul-sept, 1985.

----------"El deterioro de las instituciones",Nexos, México, octubre,1999.

FERNÁNDEZ Segado, Francisco, "La Dinamización de los Mecanismos de Garantía", *Boletín de Derecho Comparado,* México, Año XXVIII, Núm. 83, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995.

GACETA de la CNDH Num. 92, marzo 1998.

MELGAR Adalid, Mario, "Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso de México", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, tomo XLIX, Núms.. 223-224, enero-abril, 1999.

Revista Milenio, noviembre 2000.

Semanario 7 Días, 25 de junio del 2001.

PERIODICOS

Diario de Morelos.
El Sol de Cuernavaca.
El Universal, México.
Excelsior, México.
La Jornada, México.
La Jornada Morelos.
La Opinión de Morelos.
La Unión de Morelos.
Reforma, México.

f) DOCUMENTOS

Crónica de la Reforma al artículo 102 constitucional en materia de Derechos Humanos, *H. Cámara de Diputados*, diciembre 11, 1991

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Tercera, del Senado de la República, por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la estructura y facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Tercera, H. Senado de la República, 8 de junio de 1999.

Expediente 2/98 de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado de la XLVIII Legislatura, *Archivo Histórico del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Morelos*, XLVII Legislatura, 1998.

Oficio No. PCNDH/070/98 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Archivo Histórico del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Morelos*, XLVII Legislatura, Cuernavaca, México, 1998.

Plan Mínimo del Gobierno de Reconciliación de Jorge Morales Barud, Talleres del Gobierno del Estado, mayo 1998.

Semanario de los Debates, Sesión del 23 de marzo de 1998, XLVII Legislatura, *H. Congreso del Estado de Morelos*, 1998.

Solicitud de licencia de Jorge Carrillo Olea, *Semanario de los Debates*, Sesión del 13 de mayo de 1998, XLVII Legislatura, H. Congreso del Estado de Morelos, 1998.

Semanario de los Debates, 8 de mayo, 1998. XLVII Legislatura, *H. Congreso del Estado de Morelos*, 1998.

g) INTERNET

www.georgetow.edu/pcba/Comp/Control/Defensor/atribuciones.argentina.

www.jurídicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/

www.echr.coe.int/

www.ulpiano.com

www.ser-gob.mx/derechoshumanos

www.cndh.org.mx

www.cidh/Countryrep/México98sp/índice.htm

www.i.cidh/sanjose.cr.

www.boletinoficial.es.com.

www.boletinoficial.gob.ar.

h) **DISCOS COMPACTOS**

Buffete Jurídico, México, Softwar Visual, 2003.

"VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001.

COMPILA MORELOS, Compilación de leyes, México, H. Congreso del Estado de Morelos, 2003.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA SOBRE RECOMENDACIONES

A) HEMEROGRAFIA

ACEVES PARRA, Luis, "Consideraciones sobre el carácter de las Recomendaciones de la CNDH", *Revista jurídica jalisciense*, año 3, no. 6, mayo-agosto, Guadalajara, México, 1993.

BARRERA SOLORZANO, Luis, "Las Recomendaciones: el hilo de Ariadna", *Revista EL FORO*, México, XI época, t XIII, Núm. 2, 2000.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "Recomendación e impunidad: una respuesta al informe rendido por la Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos humanos". *Revista LEX, difusión y análisis*, México, 3ra. época, año IV, Núm. 39, 1998.

GIALDINO, ROLANDO E., "Observaciones y Recomendaciones generales de los Comités de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos", *Boletín de Naciones Unidas,* ONU, México, 1998.

ROCCATTI V. MIREILLE, "La Recomendación del Ombudsman un instrumento para fortalecer el estado de derecho", *Gaceta de la CNDH*, México, año 9, Núm. 104, marzo, 1999.

B) DOCUMENTOS

"Conclusiones y Recomendaciones del informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Comisión interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos", *Revista Criminalia*, Núm. 2, mayo-agosto, México, 1994.

Derechos humanos: diez casos de su violación, las primeras recomendaciones de la CDHDF, *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 1993.

"Índices de recomendaciones clasificadas por autoridades y organismos responsables (junio de 1990 a diciembre de 1996), Recomendaciones clasificadas por tipo de violación y documentos de no responsabilidad", *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, 1997.

Índices de recomendaciones clasificadas por autoridades y organismos responsables; recomendaciones clasificadas por tipo de violación y documentos de no responsabilidad clasificados por autoridades y organismos responsables: junio de 1990-diciembre de 1996, *Comisión Nacional de Derechos Humanos,* México, 1996.

"Índices de recomendaciones clasificadas por autoridades y organismos responsables (junio 18 de 1990 a mayo 12 de 1995), Recomendaciones clasificadas por tipo de violación y documentos de no responsabilidad", *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, 1996.

Informe de Recomendaciones y documentos de no responsabilidad emitidos por la Comisión estatal de derechos humanos de San Luis Potosí; julio de 1993 a julio de 1996, *Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí,* México, 1996.

Informe especial sobre el cumplimiento total de las recomendaciones del 22 de septiembre al 27 de noviembre de 1992, *Comisión Nacional de Derechos Humanos,* México.

Recomendación general numero 3; sobre mujeres internas en centros de reclusión en la republica mexicana, *CNDH*, México, 2002

Recomendación general numero 4; derivada de las practicas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar, *Comisión Nacional de los Derechos Humanos,* México, 2002.

Recomendación general Num. 2/2001; sobre la practica de las detenciones arbitrarias, Comisión nacional de los derechos humanos, México, *Comisión nacional de los derechos humanos,* 2001,

Recomendación general num. 2/2001; sobre la práctica de las detenciones arbitrarias, *CNDH*, México, 2001.

Recomendaciones sobre derechos humanos al gobierno mexicano: recomendaciones y observaciones hechas a México por los diversos mecanismos intergubernamentales de derechos humanos 1997-2000, *Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez,* México, 2000.

Recomendación 004/99. caso: homicidio de Jorge Aguirre Meza, autoridad destinataria: Procuraduría general de justicia del estado de Sinaloa, *Comisión estatal de derechos humanos de Sinaloa*, México, 1999.