Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

101. Caducidad de la instancia

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, caducidad es la "extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas".

Por lo que hace al término "instancia", este se refiere principalmente a dos cuestiones: *a)* al órgano jurisdiccional que conoce y ante el que se sustancia una causa, atendiendo a su jerarquía; así, órgano de primera y órgano de segunda instancia, y *b)* a la iniciación de un procedimiento para dirimir y determinar lo conducente respecto a la pretensión de la parte que incoa dicho procedimiento; así, la demanda interpuesta ante un órgano jurisdiccional iniciará una instancia.

La *caducidad* o *perención de la instancia* es una forma anormal de terminación del proceso que sobreviene por la falta de actividad procesal de las partes dentro del procedimiento, en un lapso de tiempo determinado legalmente.

No existe acuerdo doctrinal respecto a si la caducidad de la instancia es un desistimiento tácito de la acción; si es formalmente una *sanción* a la inactividad procesal de las partes o si es una *presunción legal* de falta de interés en la continuación de la causa. La diferencia entre la segunda y la tercera acepciones no es solo terminológica, sino que implica cuestiones diversas: si se afirma que se trata de una sanción legal, bastaría, en principio, con la declaración del órgano jurisdiccional que decrete la extinción de la instancia, o bien que opere de pleno derecho, sin la necesidad de notificar o citar a las partes antes de decretarla; asimismo, si se le otorga una naturaleza sancionatoria, su aplicación e interpretación necesariamente deberán ser restrictivas y mesuradas. En el segundo caso se trataría de una presunción *iuris tantum*, es decir, que admite prueba en contrario y por lo tanto podría ser desvirtuada por las partes, y respecto a la cual tendría que materializarse la garantía de audiencia.

También es necesario determinar si la inactividad de las partes, que conllevaría a la caducidad de la instancia, se refiere a un simple no-hacer, es decir, no efectuar ningún acto procesal dentro del procedimiento en cuestión, o bien a que no obstante que las partes actúen o promuevan dentro del proceso, ninguna de dichas actuaciones sea propiamente de impulso procesal, es decir, que insten al órgano jurisdiccional para arribar a una sentencia que dé por terminada la instancia, como pueden ser, por ejemplo, el señalamiento de nuevo domicilio para oír o recibir notificaciones, el nombramiento de un nuevo representante legal o abogado, entre otras. Al respecto, si bien los sistemas jurídicos latinoamericanos, de manera expresa o mediante jurisprudencia, se decantan por que dicha actividad procesal sea de impulso o activación del proceso, Mariano Azuela Güitrón, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de México, señala que si la ley no contempla esa exigencia, cualquier promoción o acto procesal interrumpiría el término de la caducidad.

Los requisitos para que opere la caducidad de la instancia son:

a) Existencia de un procedimiento ante un órgano jurisdiccional.

b) Inactividad procesal, que se traduce en la falta absoluta de actos procesales o promociones de las partes dentro del procedimiento que tengan la finalidad de excitar al órgano jurisdiccional para que se pronuncie respecto al fondo del asunto a través de la sentencia. Al respecto, se requiere precisar que la inactividad debe provenir de la parte sobre la que recae precisamente esa carga procesal de incitar la actividad del órgano jurisdiccional, o bien de ambas partes,

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

y ello en atención al principio dispositivo, de acuerdo con el cual, corresponde a las partes tanto la iniciación del proceso como el impulso del mismo hasta la etapa previa al dictado de la sentencia.

c) Transcurso del tiempo señalado legalmente para que opere la caducidad, mismo que debe contabilizarse desde la fecha de la última promoción o acto procesal, el cual, se entiende, tendría que cumplir con la característica exigida —para interrumpir el término de la caducidad— de impulsar o activar el proceso.

d) Que el órgano jurisdiccional se pronuncie, a petición de parte u oficiosamente, decretando la perención de la instancia (Argentina, Colombia). En otros casos (como el de México), la caducidad opera de pleno derecho, esto es, por el solo transcurso del tiempo y sin pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional que la decrete.

Se sostiene que la *justificación* o *fundamento* de la figura procesal en comento es evitar la acumulación o atiborramiento en los órganos jurisdiccionales de causas o procedimientos en los que ya no existe interés de las partes en su resolución; evitar la prolongación indefinida de los procesos, en pos de la seguridad jurídica, y que los órganos jurisdiccionales puedan avocarse al estudio de las nuevas causas o de aquellas en las que el interés de las partes por arribar a una sentencia es manifiesto. Por estas circunstancias se considera una institución de orden público, por lo que no admite renuncia o transacción entre las partes.

En relación con sus efectos:

a) La perención o caducidad en primera o única instancia tiene como consecuencia principal poner fin al proceso sin extinguir la acción o derecho respecto del cual se haya incoado el procedimiento, por lo que, en un principio, podrán las partes iniciar una nueva instancia con idéntica pretensión. No obstante, en algunos casos, como el de Colombia y Venezuela, la caducidad impide que el demandante inicie un nuevo proceso en los siguientes dos años, o nueve meses, respectivamente, contados a partir de que se notifique el auto que la decrete. Si en el segundo proceso entre las mismas partes y en ejercicio de la misma pretensión es decretada la perención, el efecto es la extinción del derecho pretendido (Colombia).

Asimismo, la caducidad en primera instancia implica que la demanda que la inicia se tendrá por no puesta, por lo que los efectos de la misma se retrotraerán, dejando las cosas en el estado en el que se encontraban hasta antes de su presentación, por lo que deja sin efecto, por ejemplo, la interrupción de la prescripción.

b) Por su parte, en tratándose de la caducidad en segunda o ulterior instancia, el efecto es el de dar fuerza de cosa juzgada a la resolución recurrida, es decir, aquella recaída en primera instancia y sobre la cual se interpuso la inconformidad o revisión en segunda instancia.

c) La determinación de caducidad de los incidentes no afecta el proceso principal, pero la caducidad de este último hace caducar aquellos, y solo en tratándose de incidentes de previo y especial pronunciamiento, es decir, los que suspenden la tramitación del proceso hasta en tanto se resuelvan, sí producen la caducidad del principal.

Finalmente, cabe señalar que la caducidad o perención de la instancia es y será una figura controvertida, pues se afirma por algunos (entre ellos el ex mi-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

nistro mexicano Mariano Azuela) que vulnera el derecho de los gobernados a que se les administre justicia, y a que esta sea pronta, puesto que si se llega al extremo de la caducidad, que sobreviene luego de la inactividad procesal por más de 365 días (como señala el Código Federal de Procedimientos Civiles mexicano), por más de seis meses en primera instancia (Código Procesal Civil y Comercial de la Nación argentina; Código de Procedimiento Civil colombiano), o por más de dos años en segunda instancia (Ley de Enjuiciamiento Civil española), ello significa, *a fortiori*, una dilación del órgano jurisdiccional en resolver los asuntos sometidos a su consideración, lo que implicaría la vulneración de dicho principio.

Wendy Vanesa Rocha Cacho

102. Caducidad del proceso

La caducidad o perención del proceso es una forma anormal de extinción o fenecimiento del proceso por actualizarse alguna de las hipótesis señaladas legalmente, entre las que se encuentran: la transacción, conciliación o convención; el desistimiento o renuncia; el allanamiento, y la caducidad de la instancia. Así, sobrevendrá la caducidad del proceso cuando las partes arriben a un acuerdo o efectúen un *convenio* o *transacción* que extinga la materia del litigio; cuando se cumpla voluntariamente lo reclamado por alguna de las partes, con acuerdo o avenencia de la contraparte (*allanamiento*), o bien cuando el actor se desista de su pretensión antes de que la contraria haya sido emplazada a juicio (México, España), o en cualquier momento antes del dictado de la sentencia, ello con la conformidad del demandado, o incluso sin dicha avenencia (Argentina, Colombia, Venezuela) (*renuncia* o *desistimiento*).

Si bien el término "caducidad de proceso" es el que utiliza la legislación procesal mexicana para referirse a estos medios extraordinarios (en contraposición a la sentencia, que es la forma normal u ordinaria) de terminación del proceso, en Suramérica se los agrupa bajo el rubro "formas (o modos) anormales de terminación del proceso", que parece a todas luces más adecuado en virtud de que el vocablo *caducidad* ha adquirido una connotación extintiva, relacionada con la inactividad procesal de las partes, que no se presenta en el allanamiento, la transacción y el desistimiento, los cuales implican, necesariamente, actividad procesal (allanarse, transigir, desistirse), y que de igual forma tienen como consecuencia el fenecimiento del proceso. Es por ello que estimo conveniente la sinonimia entre caducidad o perención del proceso y caducidad o perención de la instancia que se observa, por ejemplo, en la legislación procesal colombiana.

Por su parte, la expresión "formas anormales de terminación del proceso" se identifica, por lo general, con la *inexistencia* o *ausencia de sentencia* que dé por concluido el proceso, lo que no es del todo exacto, puesto que el allanamiento, por ejemplo, tiene como uno de sus efectos que el órgano jurisdiccional dicte sentencia condenatoria, por haberse allanado el demandado a las pretensiones del demandante; no obstante ello, se le considera como una forma anormal o extraordinaria de terminación del proceso debido a que la sentencia sobreviene antes de que se hayan agotado las fases procedimentales necesarias —en el transcurso normal de un proceso— para arribar a la misma.

La perención del proceso, cualquiera que sea la causa que la motive —excepción hecha de la caducidad de la instancia, que puede operar de ple-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

no derecho— deberá ser decretada, a petición de parte o de oficio, por el órgano jurisdiccional ante el que se sustancia el procedimiento.

Por lo que respecta a sus *efectos*:

a) La *renuncia* o *desistimiento* extingue el proceso (en caso de "desistimiento del proceso" propiamente dicho) o el derecho respecto del cual dio inicio la causa (en caso de "desistimiento del derecho"). En la primera hipótesis podrá iniciarse un nuevo procedimiento sobre el mismo objeto, puesto que el derecho que suscitó la instancia en la que se produce el desistimiento queda a salvo, aun cuando legalmente se exija el transcurso de cierto tiempo antes de que el demandante pueda accionarlo de nuevo. Por el contrario, en el caso de la segunda hipótesis no podría incoarse un nuevo proceso, por considerarse extinguido el derecho en el que se fundó la instancia que se desiste. También se le ha reconocido expresamente el efecto de anular todos los actos procesales verificados luego de la presentación de la demanda, así como sus consecuencias.

En los procedimientos constitucionales, por su parte, el desistimiento en tratándose de controversias constitucionales será improcedente cuando la demanda se haya presentado en contra de normas generales.

b) En relación con la *transacción*, el *convenio* o la *conciliación*, el acuerdo en el que conste deberá ser homologado por el órgano jurisdiccional, caso en el que se le equiparará a una sentencia, pondrá fin al proceso y adquirirá entre las partes calidad de cosa juzgada.

c) El *allanamiento* del demandado a las pretensiones del demandante, ya sea total o parcial (esto es, si comprende todas o solo algunas de las pretensiones), podrá efectuarse en cualquier estado de la causa, hasta antes del dictado de la sentencia. En tratándose del allanamiento total, el juez dictará sentencia conforme a derecho, la cual tendrá como consecuencia la extinción del proceso; en tanto que en el parcial, deberá disponerse la continuación del proceso solo en relación con las pretensiones no contempladas en el mismo.

d) Por lo que hace a la caducidad de la instancia, la tendencia actual se orienta hacia su eliminación en los juicios o procedimientos constitucionales. Así, por ejemplo, en la nueva Ley de Amparo mexicana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, se suprimió esta figura procesal como una de las causales de terminación anormal del juicio de amparo, que es, por antonomasia, el mejor y más bello "mecanismo de protección… para salvaguardar los derechos fundamentales" (véase amparo).

Wendy Vanesa Rocha Cacho

103. Cámara de Diputados

Órgano político colegiado integrante del Poder Legislativo, el cual tiene como función principal iniciar, discutir y aprobar las normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta.

En México, la Constitución federal (artículo 50) dispone que el Poder Legislativo se depositará en el Congreso de la Unión, el cual será de organización bicameral: Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. El sistema bicameral vigente en México fue inspirado del establecido en Estados Unidos de América, que a su vez tuvo inspiración del Parlamento inglés, donde existía la Cámara de los Comunes, representante de la burguesía, y la Cámara de los Lores, que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios. De

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

manera distinta, en Estados Unidos de América el Poder Legislativo se dividió en la Cámara de Representantes, como ente representante de la población, y el Senado, que se estableció como representante de las entidades federativas.

En nuestro país, la Constitución Política Federal de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 (en las Siete Leyes y en las Bases Orgánicas, el Senado no estuvo integrado por representante de las entidades federativas, sino de miembros provenientes o designados por la Cámara de Diputados, por designación del presidente de la República y de la Suprema Corte de Justicia, así como de integrantes que hubieran sobresalido en el campo civil, castrense o eclesiástico, entre otros), y el Acta de Reformas de 1847 (que reinstauró la Constitución de 1824 con algunas modificaciones) establecieron un sistema bicameral; sin embargo, la Constitución mexicana de 1857 suprimió al Senado y dejó al Poder Legislativo únicamente integrado por la Cámara de Diputados.

Conforme a los sistemas políticos y las disposiciones constitucionales vigentes, cada Estado elige la forma de integración de la Cámara de Diputados (en la mayoría de los casos son electos vía sufragio directo, universal, secreto y bajo los sistemas de mayoría relativa, representación proporcional o mixto), su organización y funcionamiento interno. Actualmente en México, la Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados que son elegidos cada tres años por un sistema mixto; 300 diputados son electos conforme al principio de votación mayoritaria relativa, correspondiente a los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional. Los requisitos de elegibilidad son: edad mínima de 21 años; ser ciudadano mexicano por nacimiento y originario de la entidad en que se haga la elección o vecino de él; no estar activo en el ejército federal, policía o gendarmería, ni tener cargo de alto funcionario público en ejercicio; no ser ministro de algún culto religioso o diputado federal propietario o suplente.

Como anteriormente mencionamos, la función principal de la Cámara de Diputados es la legislativa, sin embargo las funciones de la Cámara de Diputados a los largo del tiempo se han ampliado; en México, este órgano legislativo realiza diversas actividades de carácter hacendario, financiero, presupuestal, de fiscalización y tiene intervención en la declaración de procedencia o desafuero de servidores públicos.

El funcionamiento de la Cámara de Diputados en México se realiza por medio de sesiones, las cuales pueden ser: *ordinarias,* celebradas en los días hábiles o feriados de los dos periodos constitucionales (del 1o. de septiembre al 15 de diciembre, salvo el año en que el presidente inicia su encargo, y del 1o. de febrero al 30 de abril), y las sesiones *extraordinarias,* que se celebran fuera de estos periodos y son convocadas por la Comisión Permanente. A su vez, las sesiones son *públicas* en aquellos casos que se permite la asistencia del público; *secretas* cuando solo intervienen los miembros de la Cámara; *permanentes* las llevadas a cabo por determinación de la Asamblea General, y *prorrogadas* cuando una vez agotado el tiempo de una sesión ordinaria, esta se extiende por voluntad de la Asamblea.

Respecto a la organización, todas las cámaras de diputados tienen órganos de gobierno, dirección y administración; los órganos de gobierno y dirección son la Asamblea General, la Mesa Directiva, los grupos parlamen-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

tarios y aquellos dedicados al trabajo de dictamen legislativo, denominados comisiones o comités, integrados por las diferentes corrientes políticas; los órganos de administración son aquellos que realizan funciones internas de control, gestión y comunicación como la Contraloría General, los comités de administración, Oficialía Mayor, Tesorería, Archivo y Biblioteca, entre otras unidades administrativas establecidas en la legislación de cada nación.

Es importante señalar que en México la Cámara de Diputados cuenta con autonomía reglamentaria, es decir, tiene la facultad de expedir las reglas que regula su estructura y funcionamiento interno.

Teresa Paulina Díaz García

104. Cámara de Senadores

Para poder hablar de la Cámara de Senadores es necesario entender la concepción básica de diversas cuestiones, como lo es el Parlamento (funciones, integración y atribuciones), desde un punto de vista y concepción general.

En este sentido, el Parlamento es un vocablo establecido comúnmente como un sinónimo de Poder Legislativo; según lo manifestado por Francisco Berlín Valenzuela, Parlamento es un órgano político colegiado de carácter representativo, en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección de un Estado-nación, quien además de las funciones para crear leyes que regulen el desarrollo normal del Estado, efectúa acciones para controlar actos de los gobernados.

El Parlamento tiene y ha tenido a lo largo de su reconocimiento dentro de variadas culturas y Estados-nación, diversas funciones, entre las cuales encontramos a algunas de las más importantes, como son: *a)* función *representativa*, pues se erige como un representante de las necesidades del pueblo; *b)* función *deliberativa*, a partir de la función representativa se reflexiona y piensa respecto de los instrumentos más idóneos para hacer valer la voz y representación que se tiene del común popular; *c)* función *financiera*, pues comúnmente se le encomienda al Parlamento aspectos relacionados con la hacienda pública y la economía propia de un Estado-nación; *d)* función *legislativa*, esta atribución se desprende de la voluntad soberana del pueblo que se manifiesta en una función representativa, misma que a su vez pasa a ser deliberativa, para finalmente establecer una normatividad que refleje las necesidades de los gobernados y las formas comúnmente aceptadas para el desarrollo de la convivencia armónica entre las personas, y *e)* función *de control*, a través del establecimiento de acciones de gobierno que permitan generar los mecanismos adecuados para el desarrollo común de las actividades del Estado-nación y de los ciudadanos, etcétera.

En relación con lo inmediatamente señalado, el Parlamento en lo general, para una adecuada representación de los intereses del pueblo y del Estado-nación, se puede dividir para su funcionamiento en estructuras unicamerales (son aquellos regímenes políticos que cuentan con un sistema de solo una cámara de representación de los intereses del pueblo y del Estado, para su debido funcionamiento) y en bicamerales (son aquellos regímenes políticos que cuentan con un sistema de dos cámaras de representación popular y estatal, para su debido funcionamiento).

Los antecedentes del Senado como un órgano del Estado mexicano se pueden referenciar desde la Constitución Española de Cádiz, misma que ri-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

gió, durante algún periodo, al territorio de la Nueva España, estableciéndose en ella la idea de un cuerpo legislativo integrado por dos cámaras, en donde una haría las veces y se conduciría como la cámara alta, en términos semejantes al del modelo británico. Fray Servando Teresa de Mier puntualizó la importancia de un Senado, siendo Miguel Ramos Arizpe quien luchó y reconoció un órgano legislativo bicameral a través de la formulación del proyecto del Acta Constitutiva de la Federación, la cual establecía las bases a las que debía sujetarse el Congreso para redactar la Constitución. En este sentido, la Constitución mexicana de 1824 estableció una división y separación de los poderes públicos, previéndose la idea de un Poder Judicial, pero sobre todo Legislativo, que fuera fuerte y autónomo.

Por su parte, la Constitución mexicana de 1857 suprimió al Senado y dejó al Poder Legislativo integrado de forma unicameral. Es de señalar que en el tiempo que fue presidente Benito Juárez García, propuso al Congreso (Poder Legislativo unicameral en el Estado mexicano) la inclusión de nueva cuenta del Senado para propiciar un equilibrio adecuado del poder en un sistema federalista, planteamiento que no prosperó. No fue sino hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando se restauró en México al Senado de la República, iniciando sus trabajos a partir de la apertura del Congreso Federal el 16 de septiembre de 1875. En este sentido, también en México, fue a partir de la conformación del Congreso Constituyente de 1917 cuando se reafirmó la necesidad de contar con un Poder Legislativo bicameral, y con ello se validó plenamente la existencia del Senado de la República.

El Poder Legislativo en el Estado mexicano se establece en un Congreso general, mismo que se divide de forma bicameral, una de Diputados (cámara baja), con un total de 500 miembros, y otra de Senadores (cámara alta), con un total de 128 miembros. En ambas cámaras se analizan, discuten y aprueban las normas que constituyen el sistema normativo-jurídico de la nación.

La forma de elección del Senado en el Estado mexicano se prevé dentro del contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 56, mismo que establece que se compondrá por un total de 128 senadores, de los cuales: *a)* 64 se eligen por el principio de votación mayoritaria relativa; *b)* 32 senadores se asignan por primera minoría, uno para cada uno de los estados, y *c)* 32 se asignan por el principio de representación proporcional. La duración en el cargo de senador es de 6 años. El lapso de tres años de funciones de las y los legisladores federales en el Estado mexicano (senadores y diputados) constituye una legislatura; para ello, el cómputo de un año legislativo se determina, comúnmente, desde el 1o. de septiembre del año respectivo al 31 de agosto del siguiente año calendarizado. Además, para poder ser electo senador, deben cubrirse de diversos requisitos, mismos que se encuentran contenidos en el numeral 58 de la Constitución mexicana.

En México, la Cámara de Senadores, o también denominado Senado de la República, tal y como ya se mencionó, se integra por 128 miembros elegidos de forma democrática, los cuales esencialmente ejecutan sus funciones con base en las necesidades que tiene el Estado en su conjunto, debido a que su representación es básicamente territorial, a *contrario sensu* de la Cámara de Diputados, la cual ejerce sus atribuciones con base en los intereses y necesidades de la representación soberana del pueblo.

César Bernal Franco

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

105. Cambio climático (marco jurídico internacional)

La expresión cambio climático se utiliza comúnmente para describir dos fenómenos en el clima del planeta Tierra. Primero los cambios climáticos naturales, que pueden ser cortos o no muy cortos (entre estaciones, ciclos regulares anuales, algunas décadas, unos cuantos cientos de años), o los muy largos (fases glaciales e interglaciales). Segundo, el cambio climático inducido por los seres humanos como resultado de las crecientes concentraciones de gases de efecto invernadero que alteran la composición natural de la atmósfera, provocando una variación en el clima, y que abarca de los últimos 150 a 100 años hasta los próximos 50 a 100 años o más. Este segundo fenómeno es el que ha llamado la atención de la comunidad internacional que ha derivado en la creación de un régimen jurídico climático.

Aunque se atribuye al sueco Svante Arrhenius haber publicitado en 1896 que los gases de efecto invernadero producidos por los seres humanos tendrían una repercusión en el calentamiento del clima (lo que él asumía favorable), fue hasta la década de los setenta del siglo pasado que el cambio climático formó parte de las discusiones ambientales entre las naciones. A partir de la celebración de la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima en Ginebra, Suiza, en 1979, ha prosperado un marco jurídico internacional conformado por normas e instrumentos vinculantes (derecho duro o *hard law*) y no vinculantes (derecho suave o *soft law*).

El primer tratado de importancia global (vinculante pero con alto contenido *soft*) fue adoptado en mayo de 1992; se abrió a la firma en junio del mismo año en la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, Brasil) y entró en vigor en marzo de 1994. Se trata de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, la Convención), cuyo objetivo último es el de lograr "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible".

La Convención inserta en su texto principios fundamentales del derecho internacional ambiental (*e.g.* el de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el de precaución, el de desarrollo sustentable, etcétera) y establece dos tipos de compromisos para las partes contratantes. Primero, los compromisos genéricos, que aplican a todas las partes pero que son mínimos, y que bien podrían caracterizarse como disposiciones *soft law* por su contenido político, programático y de cooperación. Segundo, los específicos, que aplican, por un lado, a las partes enumeradas en el Anexo I de la Convención que son tanto los países desarrollados como los que están en proceso de transición a una economía de mercado y, por el otro, a los países desarrollados y a los países que figuran en el Anexo II.

La Convención establece la Conferencia de las Partes (en adelante, COP), que en su calidad de órgano supremo examina la implementación de la Convención y de cualquier otro instrumento jurídico conexo adoptado por la propia COP, y toma las decisiones necesarias relativas a su aplicación eficaz. Siguiendo lo establecido por la Convención, el Mandato de Berlín de 1995

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

(COP-1) y la Declaración Ministerial de Ginebra de 1996 (COP-2), se adoptó en Japón, en diciembre de 1997 (COP-3), el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, PK). El PK, que precisa y desarrolla las disposiciones de la Convención y lo establecido en las COPs anteriores, entró en vigor en febrero de 2005 y es el segundo tratado multilateral de importancia global en materia climática.

Destacan dos cuestiones jurídicas en el PK. Primero, se establecen compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero enumerados en el Anexo A (emisiones agregadas expresadas en bióxido de carbono). Lo anterior para los países desarrollados, la entonces Comunidad Europea y sus miembros, y los de economías en transición según el listado del Anexo B del propio PK. El fin de estos compromisos, vinculantes, es el de reducir individual o conjuntamente el total de las emisiones por lo menos en un 5% para un primer periodo que abarca de 2008 a 2012, tomando como referencia los niveles de emisión de 1990. Algunos países pueden aumentar sus emisiones, otros quedarse en el nivel establecido, y otros reducirlas.

Segundo, se determinan tres mecanismos flexibles para lograr el cumplimiento de los compromisos asumidos: *a)* proyectos de aplicación conjunta (*joint implementation*); *b)* mecanismos para un desarrollo limpio (*clean development mechanism*), y *c)* comercio de los derechos de emisión (*emissions trading*). Con estos mecanismos se ha creado un marco jurídico de aplicación regional y bilateral en el que pueden participar las partes incluidas o no —según sea el caso— en el Anexo I de la Convención. Por ejemplo, en el caso del comercio de derechos de emisión destaca a nivel regional la expedición de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que se aprobó en octubre de 2003 y entró en vigor en ese mismo mes y año. En el mecanismo para un desarrollo limpio, cuyo número de instrumentos bilaterales es muy amplio e incluye tanto tratados internacionales como tratados en forma simplificada, se puede hablar del acuerdo celebrado entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República Francesa (junio de 2005). Para el de aplicación conjunta, un buen ejemplo es el proyecto de protección forestal y de especies en peligro de extinción *Bikin Tiger Carbon Project* (enero de 2013), ubicado en Primorsky Krai, al sureste de Rusia.

En 2007, en Bali, Indonesia (COP-13), se acordó iniciar las negociaciones y una ruta crítica para un segundo periodo de cumplimiento. Se tendría un documento final en 2009 en Copenhague, Dinamarca (COP-15), pero ni en esta ni en la siguiente conferencia donde también se tenía cierta expectativa en este sentido, *i.e.* la de Cancún, México (COP-16), se logró adoptar un régimen climático vinculante para después de 2012. No obstante, y tras la celebración de las conferencias siguientes, en Durbán, Sudáfrica, en 2011 (COP-17), y en Doha, Qatar, en 2012 (COP-18), la comunidad internacional ha logrado ciertos acuerdos importantes. Entre ellos: *a)* el compromiso de las partes para mantener el aumento de la temperatura media mundial respecto a niveles preindustriales por debajo de 2º C; *b)* la creación y funcionamiento del Fondo Verde para el Clima; *c)* alcanzar el objetivo conjunto de los $100,000 millones de dólares de los Estados Unidos de América anuales para el 2020 de las partes que son países desarrollados; *d)* la extensión por 8 años más (a partir de enero de 2013) del régimen vinculante existente para un segundo

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

periodo de cumplimiento, y *e)* la adopción de un nuevo acuerdo climático universal *hard* para 2015, con aplicación (entrada en vigor) en 2020.

César Nava Escudero

106. Capacidad procesal

En virtud de que existe la fuerte tendencia por parte de un sector cada vez más numeroso de la doctrina contemporánea, esencialmente latinoamericano, que considera que la naturaleza del derecho procesal constitucional se debe entender a partir de la teoría general del proceso, entonces con base en su estudio es que se debe realizar el esfuerzo por tener la cabal comprensión de las categorías como la que nos ocupa, "capacidad procesal", que es empleada en los procesos constitucionales y que utiliza la disciplina que se encarga de su estudio, en donde, obviamente, es necesario tener en cuenta sus peculiaridades e incluso crear categorías nuevas por su calidad de autónoma.

En efecto, un antecedente valioso para comprender los conceptos que se utilizan en el derecho procesal constitucional nos lo proporciona el derecho procesal civil, en donde existen abundantes estudios sobre la capacidad procesal, así como de otras categorías que se relacionan íntimamente con ella, tales como capacidad para ser parte, o bien el de legitimación, aunque debemos estar conscientes de las características propias de la materia que abordamos y los efectos que tenga en la práctica.

En el entendimiento de la capacidad procesal hay coincidencia en la doctrina de que se trata de un presupuesto procesal, es decir, supuestos previos al juicio, sin los cuales no puede pensarse en él (Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*). También debemos tener en cuenta que esta rama del derecho se basa en categorías empleadas por el derecho civil, de ahí que hay quienes consideran que es reflejo del mismo, concretamente nos referimos a la capacidad de goce y la capacidad de ejercicio, por ello Guasp estima que la locución que estudiamos consiste en: "la capacidad para poder realizar con eficacia actos procesales de parte. Igual que la capacidad para ser parte era el paralelo de la simple capacidad jurídica, la capacidad procesal es el paralelo, aunque tampoco idéntica, a la capacidad para obrar en el derecho civil" (Guasp, Jaime, *Derecho procesal civil*).

Ahora bien, aludimos *supra* al término "legitimación", que es también esencial para comprender a cabalidad al derecho procesal constitucional, y lo traemos a colación, ya que un gran sector de la doctrina lo asemeja y otros lo identifican con la llamada legitimación *ad causam*, lo cual conviene detenerse a explicar.

Doctrinal y jurisprudencialmente se ha diferenciado entre *legitimatio ad processum* y *legitimatio ad causam*; a la primera se le ha asignado el significado de ser la capacidad para comparecer a juicio, en tanto que a la segunda como una condición para obtener sentencia favorable. Entonces, hay quienes identifican la *legitimatio ad processum* con la capacidad procesal y la definen como "la aptitud para comparecer a juicio". Por tanto, una corriente distingue entre los dos tipos de legitimación, mientras que otra se inclina por nombrar las categorías procesales como capacidad procesal y legitimación, de ahí que al referirse a la legitimación procesal, Guasp afirme que sea: "la consideración especial en que tiene la ley, dentro de cada proceso, a las personas, que se hallan en una determinación relacional con el objeto del litigio y, en virtud de la cual exige,

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

para que la protección procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo, que sean dichas personas las que figuren como parte en tal proceso" (p. 185).

El empleo de estas categorías en el derecho procesal constitucional es esencial para comprender las diferentes etapas por las que transitan los procesos constitucionales; sin embargo, debemos tomar en cuenta el modelo de control de la constitucionalidad de que se trate y los medios a los que en concreto nos refiramos para identificar cuál es su aplicación práctica. Así pues, si hacemos equivalente la capacidad procesal con la *legitimatio ad processum*, es necesario reconocer en el texto constitucional los entes legitimados que están en aptitud para comparecer a juicio y a través de quiénes actúan en el proceso, ya que en este tipo de legitimación los presupuestos procesales se refieren, precisamente, a la capacidad procesal y a la representación como condiciones a acreditar para comparecer a juicio (Gozainí Osvaldo, Alfredo, *Los problemas de legitimación en los procesos constitucionales*).

En el modelo de control difuso quienes realizan la función de control de constitucionalidad son todos los órganos judiciales, lo ejercitan incidentalmente y con ocasión de la decisión de las causas de su competencia (Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional. Estudios de derecho comparado*). Entonces supongamos que hay una controversia jurídica ante un juez ordinario y una de las partes considera que una norma viola uno de sus derechos humanos reconocidos por la Constitución, quien puede hacer la petición que no se aplique es aquel que tiene un derecho propio (también de oficio el juez puede desaplicarla por considerar que es contraria a la Constitución).

En el modelo de control concentrado, "la legitimación está subordinada a la cuestión que atiende" (Gozainí, p. 113); por ejemplo, si se trata de una acción abstracta de inconstitucionalidad, los legitimados serán aquellos órganos que actúen como "defensores abstractos de la Constitución" (García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*), señalados por el texto constitucional. Este instrumento de control de constitucionalidad es utilizado por las minorías legislativas en determinado número o porcentaje; además de ellas, en cada sistema en particular se agrega a otros sujetos legitimados para promover la demanda respectiva, por ejemplo, en España, el presidente del gobierno, el Defensor del Pueblo, los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las comunidades autónomas; en México, en la acción de inconstitucionalidad, el procurador general de la República, los partidos políticos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en Perú, en el proceso de inconstitucionalidad, el presidente de la República, el fiscal de la nación, el Defensor del Pueblo, los ciudadanos en número de cinco mil, los presidentes de región y los colegios profesionales. En los conflictos de competencia entre los órganos del poder público, pueden comparecer a juicio los entes que especifica la Constitución respectiva, que consideren que se ha invadido su esfera de competencia. Entonces, según sea lo que se atienda en el proceso, ello determinará quiénes tienen la aptitud para comparecer a juicio y qué tan amplia será la lista de ellos; de ahí que Néstor Pedro Sagüés, en su obra de *Derecho procesal constitucional*, clasifique la legitimación en restringida, amplia y amplísima.

En conclusión, al ser la capacidad procesal un presupuesto procesal, se convierte en una llave de acceso a la justicia que es un derecho reconocido por las diversas Constituciones y los instrumentos internacionales como la

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8.1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1).

Miguel Ángel Rodríguez Vázquez

107. Carga procesal

La locución "carga procesal" tiene más de un significado, pues puede referirse al volumen de asuntos que está conociendo un órgano jurisdiccional, pero también es una categoría fundamental para comprender la esencia del proceso, así como la situación que tienen las partes dentro del mismo que es la que aquí se abordará, pero se debe diferenciar de las obligaciones procesales, puesto que en la práctica en ocasiones se confunden, no obstante que su naturaleza jurídica es distinta, tal como lo explica la doctrina y la jurisprudencia.

Dicha expresión se debe al procesalista Goldschmidt, quien concibió al proceso como una situación jurídica en la que hay expectativas, posibilidades y cargas. Para explicar lo anterior utilizó la metáfora de la paz y de la guerra, en la que, en la primera, la relación del Estado con su territorio y sus súbditos es estática, pero cuando la guerra estalla, "los derechos más intangibles se convierten en expectativas, posibilidades y cargas, y todo derecho puede aniquilarse como consecuencia de haber desaprovechado toda ocasión o descuido de una carga; como al contrario, la guerra puede proporcionar al vencedor el disfrute de un derecho que en realidad no le corresponde..." (Goldschmidt, James, *Principios generales del proceso*).

En tal virtud, dentro del proceso las partes tienen cargas que no constituyen propiamente obligaciones, sino que tienen ciertos imperativos fijados normativamente que en caso de que no se lleven a cabo les ocasionará algún perjuicio, o como diría el jurista antes citado: "son imperativos del propio interés".

Más aún, Couture explica claramente la diferencia entre obligaciones y cargas: "mientras en la obligación el vínculo está impuesto por un interés ajeno (el del acreedor), en la carga el vínculo está impuesto por un interés propio. La oposición entre obligación y carga no reside, pues, en la sujeción de la voluntad, que es un elemento común a ambos fenómenos" (*Fundamentos de derecho procesal civil*); de ahí que cuando se incumpla una obligación se establece a favor del acreedor un derecho, en tanto que si la carga es insatisfecha solo creará un perjuicio para el deudor.

En la jurisprudencia de las Cortes de diversos países se ha hecho la diferenciación entre deberes, obligaciones y cargas procesales; por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de Colombia fijó criterio en tal sentido y dijo que los deberes son imperativos establecidos por la ley en orden a la adecuada realización del proceso y que se dirigen tanto al juez como a las partes y a los terceros, por tanto, en caso de que sean incumplidos se sancionarán en forma diferente; por lo que respecta a las obligaciones procesales estimó que son aquellas de contenido patrimonial impuestas a las partes con ocasión del proceso, verbigracia, las surgidas de la condena en costas, y en cuanto a las cargas procesales consideró que "son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial deba-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

tido en el proceso" (Sala de Casación Civil, M.P. Horacio Montoya Gil, auto de 17 de septiembre de 1985, que resolvió una reposición, *Gaceta Judicial*, t. CLXXX, No. 2419, Bogotá, 1985, p. 427).

La petición que reiteradamente se presenta ante los órganos de control de constitucionalidad en relación con las cargas procesales es en el sentido de que se declare la inconstitucionalidad de algún artículo de la ley que las fija de tal o cual manera y que tienen que ser cumplidas por las partes durante el proceso, y para ello se argumenta que están en contra de la Constitución por ser desproporcionadas, irrazonables e injustas.

Un ejemplo de lo anterior es la carga de presentar una demanda (hay otras cargas procesales, tales como la de impulso procesal y la de probar), ya que si no se hace dentro del lapso concedido por la norma jurídica se corre el riesgo de que surta efectos la caducidad o prescripción, según sea la regulación de estas por los legisladores, pues las leyes fijan límites temporales para ejercer acciones. Todo ello en aras de la seguridad jurídica y evitar la indefinición por tiempo indeterminado de los derechos sustanciales que argumenten las partes tener a su favor. Sin embargo, pudiera suceder que el demandante cometa el error de acudir a la jurisdicción que no le corresponde y, por tanto, el juez que conoce del asunto no es el competente para aplicar la ley al caso concreto, lo que pudiera generar que no se interrumpa la prescripción y se haga realidad dicha sanción procesal en contra del actor.

En casos como el antes relatado, los órganos de control de constitucionalidad, para determinar si lo dispuesto en la norma que se impugna carece de razonabilidad y de proporcionalidad, evalúan lo siguiente: "*i)* si la limitación o definición normativa persigue una finalidad que no se encuentra prohibida por el ordenamiento constitucional; *ii)* si la definición normativa propuesta es potencialmente adecuada para cumplir el fin estimado, y *iii)* si hay proporcionalidad en esa relación, esto es, que la restricción no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada con el fin de establecer los alcances de la norma demandada y sus implicaciones constitucionales" (sentencia C-662/04 de la Corte Constitucional de Colombia, Dr. Rodrigo Uprimny Yepes, en la que, a su vez, cita la sentencia C-624 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Cabe aclarar que para el empleo correcto de la categoría procesal que estamos tratando en el derecho procesal constitucional, es necesario tomar en cuenta las peculiaridades propias de esta materia que se ha consolidado como disciplina autónoma, de tal manera que, por ejemplo, en cuanto a la carga de la prueba, hay medios de control de constitucionalidad en los que no se prevé audiencia de desahogo de pruebas, ya que, como lo afirma Rubén Hernández Valle en *La prueba en los procesos constitucionales*, "cuando el objeto del proceso constitucional es verificar la constitucionalidad de una norma… no se requiere la demostración de hechos, pues en este caso basta con la confrontación de la norma impugnada con el parámetro de constitucionalidad": incluso hay sistemas como el peruano en el que la regla general, salvo excepciones, es la ausencia de etapa probatoria, lo cual "no impide la realización de las actuaciones probatorias que el juez considere indispensables, sin afectar la duración del proceso…" (art. 9o. del Código Procesal Constitucional de Perú). Lo cierto es que el juez constitucional juega un papel más activo en la adquisición de datos para resolver el asunto sometido a su conocimiento, y así tenemos

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

que en ciertos procesos se nutre de información a través de los informes que solicita e incluso puede ordenar se desahoguen algunos medios probatorios que considere oportunos, según lo permita la naturaleza del medio de control de constitucionalidad.

Miguel Ángel Rodríguez Vázquez

108. Carrera judicial

La *carrera judicial* es la institucionalización de la selección y designación de los jueces y magistrados, así como del ascenso de los servidores públicos en los cargos vinculados a las labores jurisdiccionales, dentro de los poderes judiciales.

Tiene por objeto que se lleve a cabo adecuadamente la formación y capacitación de estos servidores públicos, a fin de que los mejor preparados puedan ascender a través de las distintas categorías que la conforman, hasta acceder a los cargos de juez o magistrado.

La incorporación de la carrera judicial en el sistema jurídico implica el reconocimiento y la salvaguarda de diversas garantías, dentro de las que se destacan:

a) Objetividad en la selección y designación de jueces y magistrados. Los aspirantes a cargos jurisdiccionales se tienen que encontrar en igualdad de condiciones de participar y demostrar su aptitud para acceder a los mismos, lo cual se alcanza con la implementación de concursos de oposición. En diversos sistemas jurídicos también se llevan a cabo cursos que se deben realizar ya sea de forma previa o bien de manera posterior a los concursos correspondientes, los cuales incluso pueden ser vinculantes para el acceso al cargo de juzgador, y tienen como objeto que los aspirantes perfeccionen sus conocimientos en diversas ramas vinculadas a la labor jurisdiccional.

b) Acceso a la capacitación. Dentro de la carrera judicial es necesario que existan programas de capacitación con el fin de que los integrantes de la misma fortalezcan sus conocimientos. Para llevar a cabo lo anterior, las escuelas judiciales cobran especial importancia, pues son órganos especializados en formación y actualización sobre temas jurisdiccionales, a través de cursos confeccionados con base en las necesidades de la impartición de justicia.

c) Remuneración fija. Una vez que los servidores públicos, y en particular los juzgadores, dejan de preocuparse de sus necesidades básicas, así como de las de su familia, se encuentran en un estado óptimo para desempeñar sus funciones; en esa medida se requiere que cuenten con una remuneración fija y suficiente a fin de que otros factores no distraigan su atención.

d) Permanencia y ratificación en el cargo. La permanencia y, en caso de que se encuentre prevista, la ratificación en el cargo de los juzgadores deben sustentarse en parámetros objetivos.

Aunado a lo anterior, la carrera judicial encuentra soporte en los principios que orientan la labor de los juzgadores; en el supuesto del sistema jurídico mexicano se reconocen a nivel constitucional los relativos a la independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia, los cuales se desarrollan en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, y de los que a continuación se refiere su contenido.

e) Independencia. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al derecho, lo que implica que debe juzgar a partir del derecho, y no de presiones o intereses extraños.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

f) Imparcialidad. Consiste en juzgar con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables.

g) Objetividad. Consiste en que el juez emita sus fallos por las razones que el derecho le suministra, y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir.

h) Profesionalismo. Es la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación.

i) Excelencia. El juzgador se perfecciona cada día para desarrollar las siguientes virtudes judiciales: humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad y honestidad.

La carrera judicial implica la necesidad de que se defina el perfil que se requiere de los juzgadores, para lo cual los principios que la conforman proporcionan esta guía, y con base en esta definición se deben realizar tanto los concursos de oposición para acceder a los cargos de juez o magistrado, como la capacitación de los servidores públicos, a fin de que los poderes judiciales respondan a los requerimientos de la impartición de justicia.

Lo anterior es así, pues los órganos jurisdiccionales deben estar integrados por juristas con los conocimientos, experiencia y aptitudes que les permitan desempeñar de la mejor forma el cargo de juzgador, pues en última instancia sus determinaciones repercuten en valores tales como la libertad, la propiedad, la familia, e incluso en la vida de los justiciables.

Luis Fernando Angulo Jacobo

109. Casilla electoral

Es el lugar donde los ciudadanos acuden a votar; lo anterior implica el espacio físico en el cual se instala la mesa directiva de casilla con sus respectivos funcionarios de casilla, ahí los funcionarios reciben y cuentan los votos de los ciudadanos, pero también comprende al espacio en donde se encuentra la mampara o compartimento diseñado para ejercer el voto de manera libre y secreta, así como la urna para que los ciudadanos depositen el voto.

De ahí que se pueda decir que se trata del recinto o lugar que se utiliza por las autoridades electorales que tienen la potestad que legalmente les es conferida para recibir y escrutar los votos de los electores, y que frecuentemente es conocido como mesa electoral, a efecto de asegurar la libertad y el secreto en el acto de la emisión del derecho al sufragio.

Este receptor de la voluntad ciudadana es el elemento físico a través del cual se materializa el inicio de la votación y recepción de votos; es un componente indispensable del día de la jornada electoral, porque a ese espacio físico es al que acuden los ciudadanos, dependiendo de la ubicación geográfica, sección o distrito al que se encuentra inscrito un ciudadano, para acudir ante este centro de recepción de votación.

Puede ser identificada también como mesa electoral; en algunos países latinoamericanos se entiende por casilla electoral el compartimento o cuarto del centro de votación en el que el elector cuenta con las condiciones para ejercer en secreto y libertad su sufragio. En México este compartimento está construido con mamparas. Por lo que resulta importante acotar el concepto de casilla no solo como aquel material electoral diseñado ya sea en forma de mampara o cancel electoral portátil, toda vez que para efectos jurídicos y en especial para

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

los efectos de nulidad de votación recibida en una casilla, de las establecidas en el art. 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, una de las causales puede ser la instalación de casilla sin causa justificada en lugar distinto al señalado, por lo que el concepto no puede restringirse al compartimiento. Hay legislaciones que permiten la emisión del sufragio a distancia, ya sea por urna electrónica, boleta electrónica o por Internet, de ahí que la casilla electoral no es en sí misma la caseta, el cubículo o mampara.

En nuestro país se ha clasificado a las casillas electorales de la forma siguiente: *a)* básica: se instala en cada sección para recibir la votación de los electores de hasta 750 votantes, cuyo orden es alfabético; *b)* contigua: se instala junto a la básica cuando la sección es mayor de 750 votantes y se instalan tantas casillas como resulte de dividir el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores entre 750; *c)* extraordinaria: se instala cuando las condiciones geográficas de una sección hacen difícil que todos los votantes que habitan en ella puedan llegar a un mismo sitio. Se puede acordar su instalación en lugares de fácil acceso para que atiendan a quienes viven cerca, y estas a su vez pueden tener casillas continuas, y *d)* especiales: se instalan para recibir los votos de los electores que temporal y transitoriamente se encuentren fuera de la sección electoral que corresponde a su domicilio.

Asimismo, una de las clasificaciones más importantes se ha dado en tres distintas categorías: urbanas, rurales y mixtas (o de transición rural-urbana). Tal clasificación persigue fines operativos y logísticos, y la instalación de las casillas se basaba en el criterio de concentración de población, lo cual obedece al análisis de las condiciones locales, la infraestructura y los tiempos de traslado hacia las oficinas electorales, entre otros factores. En secciones electorales mixtas, algunas casillas pueden ser clasificadas como urbanas y otras como no urbanas, de acuerdo con las condiciones del lugar en el que se propone instalar la casilla.

Uno de los instrumentos indispensables para la ubicación de casillas es la división geo-referencial o cartografía distrital. Su revisión es necesaria para dimensionar el tamaño de la sección electoral, los límites con otras secciones, los puntos de referencia y el trazado de calles y avenidas en esta. Adicionalmente, permite diseñar rutas para recorrer las casillas durante la jornada electoral. El número y la ubicación de las casillas electorales es decidido por ley conforme a la densidad poblacional y las condiciones y necesidades locales, con el fin de acercar las casillas a los electores y que todos los ciudadanos inscritos en la lista nominal puedan efectivamente votar. Los ciudadanos, funcionarios electorales y representantes de todos los partidos políticos participan activamente en la definición de las casillas a instalar.

Prohibiciones dentro y fuera de las casillas electorales: *1)* los representantes generales de los partidos políticos podrán permanecer en ellas el tiempo necesario para cumplir con las funciones, pero no podrán interferir en el libre desarrollo de la votación ni tratar de adjudicarse las funciones que les son propias a los integrantes de la mesa directiva, en cuyo caso el presidente de la mesa directiva podrá conminarlos a cumplir con sus funciones y ordenar su retiro cuando estos dejen de cumplir su función, coaccionen a los electores, o en cualquier forma afecten el desarrollo normal de la votación; *2)* en ningún caso se debe permitir el acceso a las casillas a personas que se

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, ocultas o armadas. Y tampoco tendrán acceso, salvo para ejercer su derecho de voto, miembros de corporaciones o fuerzas de seguridad pública, dirigentes de partidos políticos, candidatos o representantes populares; *3)* no podrá colocarse propaganda electoral ni emblemas partidistas dentro o fuera (en los lugares de acceso) de la casilla electoral, y *4)* los ciudadanos que desean sufragar deben permanecer formados afuera de la casilla y solo se permitirá el paso uno a uno de los electores en la medida en que vayan votando y saliendo del lugar; esto es, no deben permanecer dentro del lugar que ocupa la casilla una vez emitido el sufragio. El presidente de la mesa directiva podrá solicitar, en todo tiempo, el auxilio de las fuerzas de seguridad pública a fin de preservar el orden en la casilla y la normalidad de la votación, ordenando el retiro de cualquier persona que indebidamente interfiera o altere el orden.

Por otra parte, algunas leyes y reglamentos electorales en ciertos países han mostrado su preocupación en cuanto al proceso electoral, con un mayor o menor rigor en cuanto a las condiciones que debieran reunir las casillas electorales, entre las que destacan: *a)* que exista un acceso exclusivo y visible desde el lugar en que se encuentran los funcionarios de casilla que recibirán el voto, con la finalidad de que puedan cerciorarse que el sufragante entra solo en ella y sin acompañantes, salvo que se trate de personas con alguna discapacidad que requieran ser auxiliadas; *b)* que haya ausencia de huecos que pudieran quebrantar el objeto de proporcionar un espacio de soledad al votante en donde pueda con libertad absoluta y reserva discrecional seleccionar de entre los candidatos o partidos contendientes señalados en la boleta electoral, para marcar en ella, el de su preferencia, según sea el caso, sufragio que se deposita en la urna; *c)* que se cuente con una puerta o cortinilla, así como con una repisa o mesa que facilite la actuación del elector; *d)* que sea accesible para personas con discapacidad y de la tercera edad, esto es, que no se encuentre instalada en plantas altas de edificios o con entradas que impidan el ingreso de sillas de rueda; *e)* que tenga la infraestructura mínima necesaria para evitar las inclemencias del tiempo que puedan generar su reubicación, y *f)* que se localice en las cercanías de los domicilios de los electores para facilitarles su traslado.

En México, legalmente se ha señalado que las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan las siguientes condiciones: *a)* fácil y libre acceso para los electores; *b)* aseguren la instalación de canceles o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto; *c)* no ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate; *d)* no ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos, y *e)* no ser locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares.

Debe darse publicidad a la lista de los lugares en que habrán de instalarse las casillas, de la integración de las casillas, así como un instructivo para los votantes en los llamados encartes en periódicos de circulación nacional y regional, así como fijarlos en los edificios y lugares públicos más concurridos de cada lugar y en los medios electrónicos de que disponga la autoridad electoral.

Ma. Macarita Elizondo Gasperín

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

110. Caso *Bonham*

Gran parte de los estudios consideran al relevante caso *Bonham* como el más inmediato precedente del moderno control de constitucionalidad de las leyes, debatido ante el Tribunal de los *Common Pleas* en 1610, en el que el magistrado inglés sir Edward Coke hizo propias las teorías de Bracton y Fortescue —que consideraban que el monarca tenía que estar sometido a la *lex terrae*—, exponiendo la propia noción de "ley fundamental" e identificándola sustancialmente con los principios del *common law*. En tal causa se contestaban las sanciones fijadas por el Colegio Médico de Londres a Bonham, por haber ejercido la profesión sanitaria en la ciudad sin la específica autorización requerida por dicho Colegio; sin embargo, Coke puso en duda la legitimidad de la ley invocada como apoyo a la pretensión punitiva, sentenciando: "[…] en muchos casos el derecho común puede servir de parámetro para controlar las leyes del Parlamento y algunas veces declararlas privadas de eficacia: en efecto, cuando una ley del Parlamento es contraria a la justicia común y razón o es repugnante o irrealizable, es posible, por ello, contestar su legitimidad con base en el derecho común y, si procede, declararla nula". El derecho común, es decir, el *common law* —monopolio del poder judicial— representaba, según Coke, tanto la ley fundamental del reino como la encarnación de la razón, ella contenía dentro de sí todo lo que, muchos años después, los juristas estadounidenses incluirán en su idea de *Constitution:* tanto el *Bill of Rights* como el *frame of government* (o sea, los derechos individuales de los ciudadanos y también la estructura organizativa del Gobierno).

En Inglaterra, en cambio, el doble conflicto entre el Parlamento y el soberano, y entre el poder judicial y el poder legislativo, se solucionó con la plena victoria de este último, de modo que, a pesar de algunas referencias en el siglo siguiente, la doctrina de Coke se abandonó rápidamente y con ella el principio según el cual la voluntad de las asambleas representativas podía ser sometida a las decisiones de los jueces. En su lugar, arraigó la idea de la omnipotencia del Parlamento, muy bien expresada por la conocida frase de De Lolme, según la cual el Parlamento podría hacer de todo, excepto trasformar un hombre en mujer, y viceversa. Hasta siglos después, con la *Constitutional Reform Act,* de 2005, se establece claramente la división de los poderes, y se sustrajo a *la House of Lords* y al *Lord Canciller* la función judicial superior, atribuida a la nueva Corte Suprema, operativa desde 2009 (sin introducir con ello el control de constitucionalidad).

Como observa Nicolini, en Reino Unido, el *Rule of Law* —con fundamento en la *immemorial antiquity* de la *Law of the Land* y velado por poder judicial— coincide, tras la *Glorious Revolution*, con la supremacía del Parlamento y la ley. Tal evolución del ordenamiento no incide en la protección de los derechos: las libertades —que continúan basándose en la *Law of the Land* y la garantía jurisdiccional de los derechos— permanecen confiadas a las Cortes de *Common Law*, las cuales aplicarán la *Law of the Land* y la ley del Parlamento. Al soberano —limitado, por cuanto está sujeto a la *lex angliae*— le sucede el Parlamento, un poder igualmente soberano que debilita el "poder del rey y actúa en favor del cuerpo de los representantes del pueblo", haciendo "del rey un sujeto de la Constitución democrática".

Sin embargo, la supremacía del Parlamento no convierte el *King in Parliament* en un poder arbitrario. El Parlamento es tal porque es un poder supremo

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

consentido: "the *Liberty of Man, in Society*, is to be under no other Legislative Power, but that established, by consent, in the Commonwealth, nor under the Dominion of any will, or Restraint of any Law, but what the legislative shall enact, according to the Trust put in it" (Locke). Por tanto, es el *garante político* de las libertades de los ciudadanos, en cuanto está legitimado por consenso a limitarlas. El "*Rule of Law*, que ahora deriva de un Parlamento soberano que asegura la 'participación de la sociedad civil en la dirección política del país' (Bognetti) asegura, a través del poder judicial, la protección de los derechos frente a la Corona: de un poder público hacia otro poder público".

Contrario a Inglaterra, donde la doctrina de Coke —enunciada en el caso *Bonham*— se abandonó pronto, desde la segunda mitad del siglo XVIII, James Otis y John Adams, "para conferir aspecto jurídico a las reivindicaciones independentistas de las colonias americanas respecto a la madre patria, defendían que 'una ley contraria a la Constitución es nula'", invocando expresamente el pensamiento de Coke. Sobre tales bases, en los inicios del siglo XIX, en Estados Unidos el control de constitucionalidad en manos de los jueces adquirió importancia para la confirmación del concepto —al lado y más allá de la idea de ley superior— de Constitución rígida, idónea como tal para ser asumida por los propios jueces como parámetro de legitimidad de las leyes ordinarias.

Lucio Pegoraro
(traducción de Giovanni A. Figueroa Mejía)

111. Caso *Marbury vs. Madison*

Si las revoluciones francesa y americana, con sus grandes declaraciones de derechos, pueden considerarse como el hito histórico a partir del cual se inicia el largo periplo del derecho constitucional en la afirmación de la dignidad humana y los valores de libertad e igualdad, la sentencia dictada el 24 de febrero de 1803 por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Marbury vs. Madison*, puede ser considerada también como el hecho histórico más importante que ha marcado una ruta vital en la protección jurisdiccional contemporánea y cosmopolita para el mundo occidental de dichos valores: la concreción tan explícita que hizo el *Chief Justice*, John Marshall, de la posibilidad de que los jueces examinen la constitucionalidad de las leyes.

La impronta creadora de Marshall no tendría, sin embargo, un efecto inmediato. La doctrina de la *judicial review* por él expuesta en el famoso fallo no sería aplicada sino hasta muchos años después por la Corte Suprema estadounidense en el no menos famoso caso *Dred Scott vs. Sanford*, en 1857; no obstante, la huella de Marshall ha sido determinante en la asunción de dicha facultad por los jueces norteamericanos y, por ende, en la evolución misma de su derecho constitucional. Hoy, Marshall es considerado uno de los mejores jueces de la historia norteamericana y el caso *Marbury vs. Madison* uno de los más emblemáticos fallos de la Corte Suprema y su estudio imprescindible en cualquier manual de derecho constitucional de ese país.

Los hechos del caso, en esencia, eran los siguientes: el presidente de los Estados Unidos, John Adams, le había propuesto a John Jay, a la sazón primer presidente del Tribunal Supremo de la Nación (1789-1795), para que siguiera en el mismo cargo; esto es, para que fuera reelecto. Era el año 1800. Jay, sin embargo, había rechazado la propuesta. En vista de ello, y ya en los tramos finales de su presidencia, Adams hizo dos nombramientos si bien con apro-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

bación del Senado: por un lado, nombró a John Marshall como *Chief Justice* del Tribunal Supremo de la Federación, quien era uno de sus hombres de confianza (había sido su secretario de Estado), y a Marbury, otro miembro de su partido, para el cargo de juez federal del distrito de Columbia. A John Adams le sucedería, en la presidencia de los Estados Unidos, el flamante mandatario Jefferson. Sin embargo, el decreto de nombramiento para el cargo del juez federal aún no había sido enviado a Marbury. Fue así como este había peticionado que se le entregara la credencial correspondiente por el secretario de Estado, quien recaía en la persona de Madison, nombrado por la administración del presidente Jefferson y calificado como uno de los más notables de su partido; sin embargo, este se resistía a cumplir con entregar a Marbury su decreto de nombramiento del gobierno saliente. Y, en honor a la verdad, era el mismo presidente Jefferson quien había ordenado a Madison que retuviese la credencial. Frente a tales hechos, Marbury entabla una acción judicial ante el Tribunal Supremo a través de una especie de mandamiento (*Writ of mandamus*) a fin de que se le notificara a Madison para que cumpla con entregar el decreto de su nombramiento, invocando una Ley, la *Judictiary Act* de 1789, que permitía, en casos semejantes, expedir tales nombramientos.

La sentencia del Tribunal, presidida por Marshall, reconoce el nombramiento de Marbury y el derecho que le asiste a que se le notifique dicha credencial; igualmente reconoce que tal notificación no es un poder discrecional del presidente y del secretario de Estado. Pero luego razona también que, según la Constitución de los Estados Unidos, el Tribunal Supremo es solo una instancia de apelación, por lo que la *Judiciary Act* de 1789, al estudiar la posibilidad de acudir directamente al Tribunal Supremo para que librara órdenes a la administración, resultaba inconstitucional y el propio Tribunal Supremo la debía declarar inaplicable por esta razón.

A decir verdad, Marshall constituye uno de los más grandes magistrados de todos los tiempos, cuya extraordinaria personalidad llevó a los demás integrantes del Tribunal Supremo a identificar consensualmente sus convicciones jurídico-políticas, abriendo camino sobre su propio andar, a través de sus magistrales fallos. Bernard Schwartz ha quintaesenciado bien las características de este *Chief Justice* del Tribunal Supremo de la Federación: *a)* en primer lugar, se evidencia claramente en la cosmovisión política de Marshall su profunda convicción de que una Constitución viva es el fundamento esencial para una nación fuerte y que el Tribunal Supremo era el que debía elaborar la doctrina constitucional; *b)* en segundo lugar, se constata en Marshall su liderazgo judicial, cuyo Tribunal duró 34 años bajo la batuta de este hombre cuyos orígenes paradójicamente no fueron de formación jurídica, sino de predios castrenses; *c)* en tercer lugar, el liderazgo no solo radicaba en la formalidad del cargo de presidente del Tribunal Supremo sino, y básicamente, por la forma en cómo llevaba a sus colegas a sentenciar los grandes casos que se le presentaban, y *d)* Marshall sigue siendo el mejor juez de la historia del derecho norteamericano debido a la calidad de sus sentencias .

Pero, además de ello, es también John Marshall un gran precedente en la literatura jurídica sobre la teoría de la argumentación, como lo pone de relieve Carlos S. Nino, cuando pretende descubrir en la sentencia del caso *Marbury* vs. *Madison* la denominada "lógica Marshall", que formula en los términos siguientes: *a)* premisa 1: el deber del Poder Judicial es aplicar la ley;

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

b) premisa 2: cuando hay dos leyes contradictorias, no hay más remedio que aplicar una desechando la otra; *c)* premisa 3: la Constitución es la ley suprema y define qué otras normas son ley; *d)* premisa 4: la supremacía de la Constitución implica que cuando entra en conflicto con una norma dictada por el Congreso, esta segunda deja de ser una ley válida; *e)* premisa 5: la negación de la premisa anterior supondría que el Congreso puede modificar la Constitución dictando una ley ordinaria, por lo que la Constitución no sería operativa para limitar el Congreso; *f)* premisa 6: el Congreso está limitado por la Constitución; *g)* premisa 7: si una norma no es una ley válida carece de fuerza obligatoria; *h)* conclusión: una ley contraria a la Constitución no debe ser aplicada por el Poder Judicial.

En consecuencia, el fallo de *Marbury* viene a ser, a todas luces, una pieza de razonamiento que antecede a la actual teoría de la argumentación jurídica. Y es que Marshall no encontró más que una norma y, a partir de ella, la Constitución, afirmó un razonamiento práctico formidable. Marshall se encontró con un papel —la Constitución— y lo hizo poder. Se encontró con algo muerto y lo revistió de carne y hueso. En suma, llegó al razonamiento jurídico de que cuando exista un conflicto entre una ley ordinaria, fruto de un poder constituido, y una Constitución, fruto de un poder constituyente, el juez debe preferir a la Constitución y desaplicar a la ley que acusa una manifiesta incompatibilidad con el comando mayor de la norma, siempre en el curso de un proceso concreto (*case or controversy*).

A doscientos diez años de esta famosa sentencia, esto es, a más de doscientos diez años de inaugurado el sistema de revisión judicial de las leyes en Estados Unidos, la evolución de esta potestad jurisdiccional ha sido muy amplia y el control de los jueces sobre la política ha abarcado materias muy diversas que van desde el comercio hasta el polémico tema del aborto. Asimismo, el carácter de dicho control también ha sufrido muchos cambios, que van desde iniciales épocas de acentuada restricción como en la era *Lochner*, donde la Corte Suprema y los jueces eran más bien permisivos a las medidas dictadas por el Congreso y el gobierno, hasta momentos de gran activismo judicial como en la época del no menos famoso *Chief Justice* Earl Warren.

Gerardo Eto Cruz

112. Caso *Miguel Vega vs. Jurisdicción local*

El punto de inflexión del juicio de amparo en su dimensión contemporánea se ubica en el paradigmático caso *Miguel Vega vs. Jurisdicción local*, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos el 20 de julio de 1869, por la mayoría del tribunal pleno, y especialmente a través de la repercusión en la impartición de la justicia a nivel nacional, en específico en temas del control de legalidad, de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, del federalismo judicial y de la definición de dos sectores del propio proceso constitucional de la libertad: *1)* el amparo contra leyes, y *2)* el amparo contra sentencias o negocios judiciales. El contexto del caso Miguel Vega, juez de Culiacán, en el estado de Sinaloa, refiere a que promovió amparo en contra de la sentencia del Tribunal Superior de ese estado que lo condenó a la suspensión de un año en el ejercicio de su profesión de abogado.

Este asunto tuvo su origen en un proceso ordinario de naturaleza penal: un cargador, José Bañuelos, lesionó al jornalero Benito Pedro en la ciudad de

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Culiacán. El juez que conoció la causa fue Miguel Vega, quien determinó que el primero había actuado en legítima defensa en el contexto de una riña; en consecuencia, lo sancionó con dos meses y medio de prisión, y transcurrido este plazo tuvo por cumplida la pena.

La anterior decisión se recurrió en apelación, en la cual el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa consideró que por haber fallado en contra de ley expresa correspondiente a un Bando del 23 de diciembre de 1775, en la resolución que Miguel Vega emitió el 18 de diciembre de 1868, la sentencia del juez de letras de primera instancia debía estimarse ilegal, de manera que en el fallo del 18 de marzo de 1869, el tribunal de alzada revocó y sancionó al juez de acuerdo con las disposiciones legales que no eran de origen nacional sino español. Sin embargo, Miguel Vega interpuso amparo contra tal fallo, bajo el argumento de que el *ad-quem,* al suspenderlo en el ejercicio de su profesión, se había excedido en las facultades que le otorgaban los arts. 7o. y 8o. del Decreto de las Cortes de Cádiz de 1831, vigente en el estado de Sinaloa, México.

El juez de distrito al que le correspondió conocer del asunto desechó la demanda de amparo porque consideró que este era improcedente debido a que se impugnaba una sentencia, ciertamente la resolución del tribunal de alzada, y que, por lo tanto, en el caso se actualizaba el supuesto del art. 8o. de la Ley de Amparo de 1869, que preveía: "Artículo 8o. No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales", esto es, dicho precepto declaraba la improcedencia del "amparo directo" o "amparo casación".

El desechamiento fue recurrido por el juez Vega ante la Corte Suprema de Justicia (actualmente, por disposición de la Constitución de 1917, Suprema Corte de Justicia de la Nación), la cual revocó la decisión del juez y ordenó que se abriese el juicio, y a pesar de la negativa del Tribunal Superior del Estado de Sinaloa para rendir el informe que le solicitó el juez de distrito, la referida Corte emitió los siguientes argumentos a fin de oponerse a la negativa de mérito: *1)* que conforme al art. 9o. de la Ley del 20 de enero de ese año, en los juicios de amparo no era parte la autoridad cuya providencia había sido reclamada; *2)* que el informe de que trataba el mismo artículo tenía el doble objeto de esclarecer los hechos sobre que versara la queja, y abrir la puerta a la autoridad para que explicara y fundara la legalidad de sus procedimientos; *3)* que la resistencia de dicha autoridad a rendir el informe debiese refluir en su propio perjuicio, pero no en el de los derechos del quejoso, ni mucho menos entorpecer la secuela del juicio, principalmente cuando por otros medios pudiese ser averiguada y conocida la verdad; *4)* que en el caso esa verdad apareció, aun por los mismos conceptos del tribunal que se había negado a rendir el informe.

En seguida, la Corte Suprema, al analizar el conflicto constitucional materia del proceso, razonó: *1)* que los tribunales de la Federación eran los únicos competentes para decretar si en tal caso debiese o no abrirse el juicio de amparo contra resoluciones judiciales; *2)* que en el particular la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de sus facultades, había ordenado que se abriese el juicio, y *3)* que decretada la apertura del juicio, oponerse a ello era tanto como resistir a la justicia, y discutirlo era tanto como disputar al Poder Judicial de la Federación el ejercicio de sus legítimas facultades, lo cual en ningún caso se debiese tolerar.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Finalmente, en la resolución del caso Miguel Vega, también conocido como el caso del Juez de Letras de Primera Instancia de Culiacán, se indicó que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, al incumplir las prescripciones legales que tuvo que observar, había violado clara y terminantemente el art. 4o. de la Constitución Federal de 1857, según el cual a nadie se le podía impedir el ejercicio de su profesión sin ser juzgado y sentenciado en la forma regular, esto es, si hubiese afectado los derechos de terceros u ofendido o los de la sociedad. En consecuencia, resolvió: 1) revocar la sentencia del 17 de junio de 1968, pronunciada por el juez de distrito, que declaró la improcedencia del amparo que solicitó Miguel Vega, y 2) amparar y proteger al quejoso contra la providencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa que lo suspendió por un año en el ejercicio de su profesión de abogado.

Conforme a lo anterior es posible inferir que en los argumentos de la sentencia constitucional se efectúo, por el órgano vértice en la impartición de justicia, la interpretación a la Constitución de 1857. Dicha interpretación indicó que para efectos del juicio de amparo, en el ámbito de cualquier autoridad se incluirían los actos de las autoridades locales, en el particular la sentencia que suspendió a Miguel Vega en el ejercicio de su profesión. Para esto, se declaró implícitamente la inconstitucionalidad del art. 8o. de la Ley de Amparo de 1869. En tal virtud, se encaminó a que el control de legalidad se efectuase con el juicio de amparo, lo que maximizó el ámbito de protección de este proceso constitucional de la libertad y delineó el federalismo judicial mexicano, a pesar de menoscabar el vigor, a través de la práctica y de la jurisprudencia, del mencionado art. 8o.; la norma jurídica que cabe destacar era nada menos que la derogación del artículo 14 constitucional, sustento de la aplicación exacta y con puntualidad de las leyes civiles y penales en los procesos, y que debido a su implícita derogación fue como inició el debate, aún existente, sobre la procedencia del juicio de amparo en contra de las sentencias de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, y en general en contra de la jurisdicción local o estatal y de la jurisdicción federal, por lo que existe la propuesta de la creación de un tribunal de casación, quien conocería y resolvería de la exacta aplicación de las normas por medio de un recurso de casación, proceso *ex profeso* de control de legalidad.

Juan Rivera Hernández

113. CAUCIÓN

La caución proviene del derecho civil y puede consistir en depósito, prenda, hipoteca o fianza, lo cual implica una garantía real. Sin embargo, en materia penal el vocablo se combina con el de libertad, y entre ambos forman el concepto de libertad bajo caución, con lo cual se convierte en una medida cautelar de carácter real y personal a través de la cual la autoridad judicial puede dejar en libertad al probable responsable de la comisión de un delito que ha sido vinculado a proceso, siempre y cuando se cumplan las formalidades y requisitos previstos en la misma carta magna, la legislación procesal y otras normas aplicables, según el caso.

La libertad bajo caución llegó a ser contemplada como una garantía constitucional en los términos siguientes:

"Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

A. Del inculpado:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley, o cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional".

Sin embargo, la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 modificó el texto para quedar en los términos siguientes:

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales...

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa".

Es evidente la supresión de la libertad bajo caución en el nuevo texto constitucional. Empero, debemos recordar que las normas no solo se interpretan gramaticalmente sino también de forma teleológica y sistemática.

Así, el derecho del imputado a la presunción de inocencia no solo implica el considerarlo como inocente hasta que se demuestre lo contrario, sino también a tratarlo como tal mientras dura el proceso, lo cual implica garantizarle su libertad hasta que haya sido oído y vencido en juicio, de tal suerte que la libertad caucional debe ser una de las medidas cautelares que el juez de control de garantías debe utilizar al vincular a proceso al indiciado y dejar como última opción la prisión preventiva para aquellos supuestos que marca el art. 19 de la carta magna y de los que ya me he ocupado en la voz "Ministerio Público", en la cual analizo también sus implicaciones y alcances. Por ello, consideramos que la libertad bajo caución sigue siendo una garantía constitucional del imputado.

Será el juez de control de garantías quien podrá determinar la procedencia y monto de la caución a imponer, pero debemos recordar que esta debe ser asequible a la capacidad económica del imputado, pues su único objetivo es garantizar que no se sustraiga de la acción de la justicia, por lo cual el juez no debe fijarla en función de la reparación del daño, dado que todavía no está comprobado que el indiciado es responsable del delito, y por tanto se

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

debe presumir su inocencia hasta que se demuestre lo contrario y sea condenado.

Ahora, con la reforma a la fr. XXI del art. 73 de la CPEUM del 8 de octubre de 2013, tendremos que esperar a la regulación de la caución en el Código de Procedimientos Penales que regirá para toda la República, motivo por el cual no podemos avanzar más en el desarrollo de esta voz.

Enrique Díaz-Aranda

114. *CERTIFICATION OF QUESTIONS*

En el derecho procesal de Estados Unidos, *Certified Question* identifica un mecanismo por el cual un tribunal inferior solicita una *Opinion* sobre una determinada *Question of Law*, dirigida a un órgano diferente dentro de la jerarquía del poder judicial —por lo general, *Appellate Courts*, *State Supreme Courts*, o incluso la propia *Supreme Court of the United States*—. Esta solicitud se plantea principalmente en todos los casos en que el tribunal requirente, ante el que está pendiente un litigio, debe basar su decisión en la aplicación de una ley que pertenezca formalmente a otro Estado o a otra jurisdicción (estatal o federal).

Tal como está estructurado, el mecanismo procesal de la *Certification of Questions* es, en primer lugar, una herramienta desarrollada para ayudar al tribunal inferior a decidir sobre una *Question of Law* incierta, o sobre la cual no está anclada en ninguna jurisprudencia anterior. En segundo lugar, por lo que se refiere al derecho a resolver el asunto, debe señalarse, no obstante, que el litigio ante el órgano jurisdiccional nacional sigue siendo competencia de dicho órgano jurisdiccional. Por último, por lo que se refiere al objeto de la "desconcentración jurídica", el tribunal contra el que se dirige la solicitud no estará obligado a pronunciarse sobre la totalidad del litigio, sino únicamente sobre la *Question* —o las *Questions*— que se le sometan.

El mecanismo procesal de *Certification*, ya autorizado expresamente (si no formalmente procesado) en un gran número de jurisdicciones estatales (U.S. Supreme Court, *Clay v. Sun Insurance Office, Ltd.*, 363 U.S. 207, 1960; U.S. Supreme Court, *Dresner v. City of Tallahassee*, 375 U.S. 136, 1963) encontró un intento concreto de disciplina en el *Uniform Certification of Questions of Law Act* de 1967, propuesta conjuntamente por la *National Conference of Commissioners on Uniform State Laws* y la *American Bar Association* y luego aceptada casi unánimemente en los procesos de toma de decisiones incardinados ante los tribunales de Estados Unidos. Algunos estados —Texas, por ejemplo— han hecho incluso obligatorio este mecanismo procesal en determinadas circunstancias: en estos casos, si el tribunal de primera instancia se niega a utilizarlo, es posible emitir un *Writ of Mandamus*, con el fin de imponer la *Certification*. En otros casos (p. ej., Connecticut y Minnesota), el *Certificatory Process* está sujeto a la iniciativa de una de las partes —o, en cualquier caso, al consentimiento expreso de los litigantes— antes de que pueda ser iniciado por el tribunal.

Con referencia a los mecanismos operativos concretos del instituto, se pueden hacer algunas distinciones importantes. Cuando el tribunal de primera instancia decide sobre una solicitud de aclaración de una determinada *Question of Law*, tiene que formular materialmente la cuestión que debe transmitirse. A este respecto: *i)* algunas jurisdicciones estatales no exigen más que una simple y no estrictamente formalizada *Legal Question*; *ii)* sin embargo, generalmente se dispone que el tribunal inferior enviará material en apoyo de la

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Question formulada —por ejemplo, una descripción de los elementos de hecho de la controversia, o una transcripción de los *Records* procesales—.

Por último, referente a la libertad de decisión del tribunal que recibe la solicitud de *Opinion*, algunos tribunales estatales hacen obligatoria la respuesta a la *Question Certified*, mientras que otros permiten el ejercicio discrecional a este respecto. Cualquiera que sea el enfoque, es evidente que sigue existiendo cierto grado de discrecionalidad en cuanto a la posibilidad de que el Tribunal Superior rechace una respuesta por motivos puramente técnicos de procedimiento.

Federal-to-State Certification. En los informes federales de Estados Unidos, se puede recurrir a un tribunal federal para que se pronuncie sobre cuestiones relativas a la aplicación de la ley estatal. En este caso, los tribunales superiores estatales suelen ofrecer a los tribunales federales la posibilidad de "certificar" tales *Questions*, a fin de darles una especie de interpretación auténtica de la ley estatal que debe aplicarse. El uso de tal mecanismo procesal —incluso en presencia de ciertas posibles inconsistencias en la ley sobre la *Federal Courts Jurisdiction*— muestra claros efectos positivos desde el punto de vista federal: *i)* se garantiza a los estados la aplicación uniforme de su legislación, de acuerdo con la interpretación dada por los tribunales internos; *ii)* los tribunales federales evitan tener que adivinar cómo habría interpretado (y aplicado) un tribunal superior estatal la *Question of Law* particular.

State-to-State Certification. En el sistema legal de Estados Unidos, algunas jurisdicciones estatales también han establecido un mecanismo de certificación de estado a estado (Dakota del Norte, Iowa, Kansas, Kentucky, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Oklahoma, Oregón, West Virginia, Wisconsin); sin embargo, su uso real ha resultado ser extremadamente limitado. Las razones de este escaso uso pueden encontrarse en las numerosas excepciones procesales que permiten a las distintas jurisdicciones de los estados evitar la aplicación de la ley de otro estado. En otras palabras, las distintas jurisdicciones estatales tienden a justificar la no utilización de la *Certification* basándose en el temor de que el recurso a ella permitiría una invasión indebida de un derecho externo en su propio sistema judicial y la consiguiente voluntad de mantener el pleno control de las *Questions of Law* aplicables dentro de su propio sistema jurídico.

Supreme Court's Certified Question Jurisdiction. La posibilidad de presentar una *Certified Question* a la Corte Suprema se remonta a la época en que el Congreso legitimaba al Máximo Tribunal de Estados Unidos de América "to finally decide […] any question before a circuit court, upon which the opinion of the judges shall be opposed" (Act of April 29, 1802, ch. 31, sec. 6). Durante mucho tiempo, incluso la *Certification* fue el único método explícitamente previsto por el cual muchas controversias podían ser examinadas —en apelación— por la propia Corte Suprema (U.S. Supreme Court, *United States v. Rider*, 163 U.S. 137, 1896). Tras la creación de las *Courts of Appeal* mediante el *Judiciary Act* de 1891, esta exclusividad desapareció, pero el instrumento de la *Certification* ante la Corte Suprema siguió siendo un mecanismo operativo utilizado concretamente para la *High Court review;* sin embargo, en los últimos tiempos se ha producido un fuerte descenso en el uso de este instrumento de procedimiento: las razones se ven principalmente en el hecho de que la facultad discrecional de las *Appellate Courts* para solicitar una *Opinion* sobre una *Question* en

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

la Corte Suprema sería contraria a la función de esta última, dado que "[…] an extensive use of certification would unduly enlarge its obligatory jurisdiction […] frustrating the Court's proper functioning as a policy-determining body" (J.W. MOORE-A.D. VESTAL, 1949).

Enrico Andreoli

115. Cierre de instrucción

La palabra "instrucción" proviene del latín *instructĭo, -ōnis,* la cual tiene diferentes significaciones. Es una forma de enseñanza que consiste en la impartición de conocimientos o datos necesarios para realizar una actividad, ya sea a una persona, un animal o un dispositivo tecnológico. También se le llama así al conjunto de conocimientos que tiene una persona. En informática, se le llama instrucción a una serie de datos e informaciones colocados en una secuencia para que un procesador los interprete y los ejecute. En el sentido jurídico, la palabra instrucción se utiliza procesalmente. Su acepción quiere decir ilustrar al juez; enseñarle con sujeción a las reglas procesales el conjunto de actuaciones, diligencias, pruebas y promociones de las partes, que son necesarias para poner el proceso en estado de sentencia. En un primer acercamiento, cerrar la instrucción equivale a tener en el expediente los elementos necesarios para resolver una controversia jurídica.

Todo proceso jurisdiccional tiene carácter temporal, tiene un principio y un fin; está dividido en una serie de fases o etapas sucesivas que van transcurriendo y que una vez concluidas no permiten, por regla general, que se regrese a etapas ya superadas.

Santiago Barajas Montes de Oca señala que la instrucción es la fase o curso que sigue todo proceso o el expediente que se forma y tramita con motivo de un juicio. El fin específico de todo proceso es esclarecer lo que se denomina verdad histórica. La verdad, en resumen, es lo que ha de encontrar el juzgador durante la instrucción de cualquier proceso para estar en condiciones de dictar sentencia. Termina la instrucción en el proceso cuando el juzgador estima que fueron practicadas todas las diligencias necesarias para encontrar la verdad buscada, incluidas las dictadas para mejor proveer.

Si bien las diversas ramas del derecho tienen características propias, en todo proceso existen, por regla general, dos etapas: la instrucción y el juicio. En la primera se producen las actuaciones, diligencias, pruebas, promociones y se reciben los alegatos de las partes, a fin de poner el proceso en estado de sentencia. Por su parte, la instrucción se subordina a diferentes modalidades dependiendo de la materia. Así, por ejemplo, en el derecho civil se divide en tres fases: postulatoria, probatoria y preconclusiva.

En el derecho penal la instrucción es el procedimiento que inicia después de dictado el auto de formal prisión o de sujeción al proceso y concluye con el auto que declara cerrada la instrucción; esto es, antes de que el Ministerio Público concrete la acusación en su escrito de conclusiones. Abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiaridades del inculpado, así como la probable responsabilidad penal o su ausencia.

Durante la fase de instrucción en el derecho mercantil se presentan tres etapas, que son: la fijación de la *litis,* pruebas y alegatos. Durante estos tres pe-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

riodos se desarrolla la demanda, la contestación, el ofrecimiento y desahogo de pruebas, y la formulación de alegatos. Al término de estas etapas el juzgador estará en condiciones de dictar sentencia que corresponde a la etapa del juicio mercantil.

En los procesos constitucionales como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad el proceso presenta dos fases: instrucción y juicio. En ambos procesos la fase de instrucción tiene como propósito la fijación de la *litis* constitucional. Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución. En las controversias la instrucción inicia con el auto de radicación de la demanda y concluye cuando se da por terminada la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas. En tanto que en las acciones inicia con dicho auto y concluye una vez formulados los alegatos respectivos o concluido el plazo concedido para ello.

Por lo que respecta a los procesos constitucionales en materia electoral que conforman los medios de impugnación de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el proceso se divide en tres fases: trámite, sustanciación o instrucción, y resolución o sentencia.

La fase de trámite se lleva a cabo ante la autoridad u órgano partidario que haya emitido el acto impugnado; en esta fase se integra la *litis* con la demanda, el informe circunstanciado y, en su caso, con el escrito del tercero interesado, así como con los medios probatorios que cada una de las partes ofrezca y aporte.

Recibida la documentación que remita la autoridad u órgano partidario responsable del acto controvertido, el magistrado presidente de la Sala respectiva ordena integrar y turnar el expediente al magistrado en turno, quien realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación o instrucción de los expedientes.

La fase de instrucción tiene por objeto dictar los autos, acuerdos o proveídos, relativos a la promoción, recepción y admisión del respectivo medio de impugnación, así como de la comparecencia de los terceros interesados y coadyuvantes, además de realizar cuantas diligencias fueren pertinentes o indispensables, hasta poner el juicio o recurso en estado de dictar sentencia, incluidas las vistas, requerimientos o diligencias que dicte el magistrado instructor para mejor proveer. Esta fase se desarrolla en la Sala competente del Tribunal Electoral; está a cargo fundamentalmente del magistrado instructor en turno.

Una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, esto es, que no hubiese prueba pendiente por desahogar ni diligencia que practicar, se declarará cerrada la instrucción, pasando el asunto a sentencia, y se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados de la Sala. La instrucción, por tanto, inicia con el auto de radicación en la ponencia respectiva y concluye con el auto que declara cerrada la instrucción.

Con el cierre de instrucción, el magistrado instructor formulará el proyecto de sentencia, según el caso, de sobreseimiento o de fondo, y lo someterá a la consideración de la Sala.

Así, el "cierre de instrucción" constituye un acto jurisdiccional que emite el juzgador que lleva la causa, una vez sustanciado y puesto en estado de resolución el expediente de la controversia jurídica o litigio, previo a resolver

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

o proponer a sus pares un proyecto de resolución, según se trate de un órgano jurisdiccional unipersonal o colegiado. El cierre de instrucción por regla general tiene tres principales efectos: *a)* poner fin a la instrucción; *b)* marcar el principio de la fase de resolución o sentencia, y *c)* citar a las partes para sentencia.

María del Carmen Alanís Figueroa

116. Circuito jurisdiccional

Se ha entendido, por lo general, como circuito jurisdiccional un territorio, una zona o una demarcación geográfica que comprende varias comunidades o ciudades o distritos, o partes de uno o varios estados o provincias, según sea la organización política y administrativa del país de que se trate, donde ejerce jurisdicción un juez o un tribunal.

Para la comprensión de la locución distrito jurisdiccional, tal como se emplea en la actualidad, es menester partir de la conformación histórica del Estado, que surgió cuando un poder centralizado tuvo la facultad de *imperium*, el monopolio de la capacidad de imponer normas jurídicas dentro del territorio que comprende y de garantizar su cumplimiento. Previamente a dicha etapa, en la Edad Media faltó "un poder público rígidamente institucionalizado, capaz de ejercer el monopolio de las facultades de *imperium* y normativas de un territorio a él subordinado" (Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*).

En cuanto a la división del territorio en diferentes porciones para poder ser gobernadas, encontramos que Europa, en el siglo XIII, hace una reordenación de su territorio, además, con antelación, en textos como la Biblia se hace mención de "distritos jurisdiccionales"; sin embargo, como ya se aclaró con antelación, nos enfocaremos al Estado como lo concebimos actualmente, es decir, como la forma de organización política de la sociedad a través de la norma jurídica que otorga facultades a los funcionarios públicos, que a la vez constituyen límites, para hacer realidad el orden constitucional.

Entonces, al haber un poder centralizado es menester adoptar una forma de organización para gobernar a la población que habita en el territorio que forma parte de un determinado Estado, pero la realización de dicha actividad no únicamente se enfoca a aspectos de tipo normativo o administrativo, sino que también juega un papel de suma importancia lo jurisdiccional, por tanto, se debe hacer un diseño organizacional de los órganos de impartición de justicia encargados de aplicar la ley a casos concretos dentro del territorio en que ejercen jurisdicción.

Ahora bien, vistos los circuitos jurisdiccionales como una forma de organización de los órganos de poder que tienen la función de impartir justicia, acercan a estos a las personas que demandan tener acceso a la misma, por tanto, son un factor que contribuye a hacer realidad el derecho humano de acceso a la justicia, además de que permiten manejar con más eficiencia la carga de trabajo o, como unos la denominan, "carga procesal" (expresión que tiene más de un significado), pues bien pueden estar diseñados para recibir asuntos de igual o similar naturaleza.

Entonces, el aparato encargado de aplicar la ley se puede organizar de diferentes maneras, dependiendo de varios factores; por ejemplo, la similitud de los problemas a atender en distintos territorios que comparten diversos

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

aspectos, como pudiera ser el caso que constituyeran una unidad geográfica. Lo más conveniente para organizarse en circuitos jurisdiccionales y hacer un diseño adecuado es utilizar el enfoque de políticas públicas para solucionar los problemas que se presentan en los diferentes Estados, con base en diversas opciones, como puede ser la desconcentración de servicios públicos o incluso la descentralización, según lo que sea más viable desde el punto de vista técnico y factible políticamente para su implementación y operación.

Para llegar a tomar la decisión correcta, el enfoque de políticas públicas contempla una serie de pasos para resolver los problemas, que es a lo que técnicamente se conoce como ciclo de las políticas públicas, que según Parsons comprende: problema, definición del problema, identificación de alternativas, evaluación de las opciones, selección de una de ellas, implementación y evaluación. Daremos un ejemplo al respecto tomando como base uno de los componentes del ciclo citado.

Cuando se detecta que hay un problema en el ámbito de la justicia es necesario recopilar información para definirlo correctamente y hacer un diagnóstico de la situación, verbigracia, es menester conocer cuál es la forma de organización, recabar estadísticas, interrogar a las personas que forman parte del propio sistema que puedan proporcionar opiniones calificadas.

En cuanto a la forma de organización, que es en lo que nos centraremos, es ineludible saber el tipo de despacho judicial que ha estado en vigor, que doctrinalmente toma diferentes nombres, según sea la característica o las características que se están mirando, de manera que es necesario saber si el mismo es funcional al sistema y a los cambios que se operan; por ejemplo, el aumento de la demanda de los servicios de los órganos jurisdiccionales debido a la presión demográfica o de otro tipo o que genera una carga de trabajo que dificulta que los asuntos se resuelvan dentro del tiempo que fija la ley, entonces habrá que buscar la forma de que el despacho judicial sea más eficiente; o bien, si es que algunas personas no tienen acceso a la justicia debido a que está muy retirado el juzgado de donde viven o trabajan, lo que desincentiva que acudan en demanda de justicia, podría tomarse la decisión de desconcentrar la prestación de los servicios o llegar hasta su descentralización.

En conclusión, la organización en circuitos judiciales es un factor que permite el acceso a la justicia, que es un derecho humano reconocido por las diversas Constituciones e instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8.1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1).

Miguel Ángel Rodríguez Vázquez

117. Circunscripción plurinominal

El vocablo circunscripción es la parte georreferenciada que establece los límites territoriales en que se divide un país para efectos electorales. Tal expresión, vinculada a la materia electoral, se refiere a aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral; de igual modo, se refiere a la demarcación geográfica que contiene determinado número de habitantes, integrada por entidades federativas colindantes, cuyos electores inscritos en el padrón electoral eligen a sus gobernantes, con el objeto de ofrecer una representación a

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

los partidos en función del número de votos recibidos, independientemente de los triunfos o derrotas en otros distritos electorales.

Actualmente, casi la totalidad de los países distribuyen los escaños en circunscripciones electorales y generalmente estas son plurinominales, y cuya estructura de distribución varía según la organización interna que cada país adopta, y en donde un antecedente decisivo para ello es la división político-administrativa y geográfica de cada Estado. Casi toda la división territorial de las circunscripciones electorales se hace a través de la división en departamentos o provincias, o estados, territorios o distritos.

Aunque puede haber circunscripciones o distritos sin base territorial alguna, generalmente la delimitación de estas se realiza atendiendo a ese criterio; como ejemplo tenemos a Portugal, en donde existe una circunscripción para los ciudadanos portugueses residentes en el extranjero, o Nueva Zelanda, donde existen los llamados distritos personales (no territoriales) que permiten la representación de los aborígenes de alguna raza de esa región del mundo, así como algunos otros países, en donde se reserva alguna circunscripción electoral para la representación de las minorías étnicas.

Las circunscripciones electorales se han dividido, según el número de escaños en disputa, en uninominales y plurinominales; tratándose de las primeras, se disputa un escaño en la circunscripción, y de las segundas, más de un escaño en la circunscripción. En las llamadas circunscripciones plurinominales se ha realizado una distinción más precisa, ya que por su dimensión y efectos, generalmente las circunscripciones plurinominales se clasifican en pequeñas (entre 2 y 5 escaños), medias (entre 6 y 10 escaños) y grandes (más de 10 escaños).

Dichos tipos de circunscripciones electorales son compatibles, en principio, con todos los sistemas electorales, sean de representación mayoritaria o proporcional, ya que como lo señala Nohlen: "el tamaño de las circunscripciones está referido al número de escaños que se asignan y no a la extensión territorial que ocupan".

Es de gran importancia para los efectos del sistema electoral el tamaño de la circunscripción; primero para la relación entre votos y escaños, y segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos contendientes. En el tamaño de las circunscripciones es válida la regla de decisión proporcional; se dice que cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral, y generalmente también las posibilidades de que partidos pequeños accedan a cargos.

Así, se dice que en el tamaño de las circunscripciones influye la relación entre elector y electo, ya que en una circunscripción uninominal la relación entre elector y candidato se basa en el conocimiento de este, la confianza y la responsabilidad; en tanto que en las circunscripciones plurinominales el elector otorga su voto por lo general a una lista de partido que la mayoría de las veces no le es conocida.

En el trabajo "La circunscripción electoral: una visión conceptual y comparada de la región andina", de Fernando Tuesta, de una revisión global respecto de las circunscripciones en el mundo se observa que se han dividido de la forma que a continuación se presenta:

Países que utilizan todo el territorio nacional como circunscripción. Esto se refiere a aquellos países donde no existe división territorial para fines elec-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

torales, esto es, el tamaño de la circunscripción incluye a todos los puestos en contienda y su número es 1. A estos países se les suele denominar como sistemas electorales con circunscripción o distrito electoral único, lo cual generalmente ocurre en países pequeños en cuanto a su población.

Países que utilizan circunscripciones especialmente delimitadas. Esto se da en los sistemas mayoritarios con distritos uninominales, porque de lo que se trata es de delimitar las circunscripciones atendiendo al principio de mantener una relación igual entre representantes y población (un hombre = un voto). Es requisito para este tipo de circunscripciones contar con conocimientos exhaustivos de la geografía y demografía del país de que se trate; además, en estos casos, debido a los procesos migratorios, los ajustes de los límites de la circunscripción suelen ser de forma permanente.

Países que utilizan la delimitación política-administrativa. Generalmente utilizado en sistemas proporcionales en circunscripciones plurinominales. Se trata de asignar un número de escaños a la unidad político-administrativa (provincia, departamento, estado, región o distrito), de acuerdo a su tamaño poblacional. Pese a los esfuerzos, difícilmente se logra mantener la relación representantes y población (un hombre = un voto) de manera igual en todas las circunscripciones.

Con base en lo anterior, las circunscripciones electorales son divisiones del territorio de un Estado en las que se elige a representantes populares por medio del voto para distintos cargos públicos, con la finalidad de que un área geográfica pueda ser organizada en delimitación de distritos, lo cual se vuelve primordial para la representación de las fuerzas políticas hacia la población y la ciudadanía. Debe tenerse presente que la actualización de la división del territorio en circunscripciones puede ser objeto de ajustes y valoraciones en el procedimiento conocido como redistritación.

En México, la distritación es un ejercicio de reordenamiento que deviene por mandato constitucional, pues da cumplimiento a lo establecido en el art. 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece que a partir del último censo de población efectuado en el país, en este caso el Censo de Población 2010, la distribución de la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados.

La referencia geográfica electoral no es estática, debe ajustarse a las nuevas realidades demográficas, como los procesos migratorios, y también requiere ajustarse en ocasiones a los accidentes geográficos; de ahí que las leyes de cada país determinen la periodicidad de este procedimiento de demarcación.

Ma. Macarita Elizondo Gasperín

118. CIUDADANÍA

Las construcciones latinoamericanas sobre ciudadanía pueden articularse en torno a tres ejes que, a su vez, se bifurcan en diferentes líneas de investigación: en primer lugar, la compleja relación entre cultura y ciudadanía; en segundo lugar, la relación entre el consumo y la cultura y, en tercer lugar, las articuladas alrededor del déficit de ciudadanía regional. En este último conglomerado de teorías se encuentra el concepto de "preciudadanía" —estatus latente para amplios segmentos de la población en la región de América Latina y el Caribe—.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

En cuanto a la teoría europea y anglosajona sobre ciudadanía, es prolija la doctrina que desde la sociología ha dedicado profunda atención a la interrelación clase-ciudadanía (Dahrendorf, Lockwood, Rex, Giddens, Korpi, Turner, Mann), así como al vínculo de la ciudadanía con otras dimensiones de la estratificación como el género, la raza/etnia (O'Connor, Barbalet, Walby, Crompton). Asimismo, desde la ciencia política, el concepto de ciudadanía se relaciona con determinadas formas de organización política, bien sea con la polis griega clásica, o bien, con la génesis de los Estados-nación en los siglos XV y XVI en la Europa occidental y septentrional.

Sin embargo, para el jurista, los conceptos de ciudadanía más interesantes son el de Thomas H. Marshall (1949) y el de Thomas Bottomore (1992).

El concepto de ciudadanía ideado por Thomas H. Marshall a mediados del siglo pasado en Inglaterra parte de la experiencia geográfica e histórica del autor, visualiza la ciudadanía civil o derechos civiles como la dimensión que es reivindicada en las sociedades, en primer lugar (siglo XVIII en Inglaterra), y que se vincula con la libertad individual: derecho a la propiedad, derecho a la justicia, libertad de expresión, de pensamiento y de religión. La ciudadanía política representa un segundo estadio en la evolución de las sociedades, tiene lugar en el citado país en el siglo XIX y consiste en el derecho al voto y a la asociación. Por último, la ciudadanía social, desarrollada en el siglo XX y especialmente en la segunda mitad del mismo, consiste en los derechos que proporcionan bienestar y seguridad económica, entre los que figuran el derecho a un empleo y un salario, a la salud, a la educación, a la jubilación y al desempleo (que hoy se han ampliado y se denominan derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, DESCA).

La vigencia de la clasificación de Marshall se debe a varias causas. En primer lugar, el autor es pionero en identificar premisas de las que después se apropiaría el derecho como la "interdependencia" y la "indivisibilidad" de las dimensiones civil, política y social, así como la secuencia o progresión de las mismas. La interdependencia e indivisibilidad consisten en que la existencia de la ciudadanía civil es requisito para la ciudadanía política, y ambas son necesarias para que exista la dimensión social. Asimismo, la dimensión social es, a su vez, necesaria para un efectivo ejercicio de las dimensiones civil y política. Marshall visualizó la progresión civil-político-social de las dimensiones y destacó el carácter imprescindible y necesario de cada una de ellas para el logro de la ciudadanía plena.

En segundo lugar, establece la importancia de separar las dimensiones civil, política y social para identificar las instituciones que deben encargarse de su cumplimiento: los tribunales de la dimensión civil; el parlamento o congresos federales, estatales y locales de la dimensión política, y los diferentes tipos de Estados a través de sus políticas de asistencia y seguridad social de la dimensión social, lo que hoy se denomina *accountability* o "atribución de responsabilidades".

Por su parte, Thomas Bottomore realizó otra clasificación basada en la distinción entre la noción formal y la noción sustantiva de la ciudadanía. Formalmente, la noción de ciudadanía se vincula con ser miembro de una comunidad política y, por tanto, la decisión acerca de quién es ciudadano la toma el Estado. Sustantivamente, la noción de ciudadanía se refiere a la posesión de derechos específicos reconocidos por el Estado y al cumplimiento

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

de obligaciones en el marco de un Estado o comunidad de pertenencia y, por ende, la cualidad de ciudadanía es el resultado de conflictos y negociaciones entre las fuerzas estructurales políticas y sociales de un país. Esto es, no todo ciudadano formal goza de los derechos que constituyen la ciudadanía sustantiva.

Aída Díaz-Tendero

119. Cláusula de apertura constitucional

La cláusula de apertura constitucional se refiere a los modelos de articulación entre el derecho interno y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), que definen la forma en que confluyen las normas y mecanismos de garantía de derechos humanos de fuente internacional, frente a los sistemas nacionales. Este proceso pretende la eficacia de los derechos a partir de la integración coordinada entre normas y mecanismos de protección de ambos sistemas.

Estas cláusulas surgen a partir de la necesidad de introducir en las constituciones una disposición expresa que asigne un rol a los instrumentos internacionales de derechos humanos, principalmente en dos ámbitos: *normativo*, a partir de la posición jerárquica que se les asigne, y *jurisprudencial* o interpretativo. Estas definiciones regularmente tienen lugar a través de la incorporación de la doctrina del bloque de constitucionalidad.

El antecedente de la actual cláusula de apertura constitucional se remonta a las formas en que se hacía la recepción del Derecho Internacional Público. En ese sentido, la Constitución estadounidense de 1787, estableció en su artículo VI.2 que tanto el sistema internacional como el interno conformarían la ley suprema de dicho Estado. La Constitución de Weimar de 1919 también contempló una especie de cláusula de apertura al señalar que la ley internacional es parte de la ley del Estado. En el caso mexicano, el primer antecedente se encuentra en la Constitución de 1857 en la que se estableció en su artículo 126 que "esta Constitución, las Leyes del Congreso y de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso serán la Ley suprema de toda la Unión".

Ahora bien, resulta necesario identificar que la interacción se genera en dos momentos: el primero, cuando los tratados internacionales de derechos humanos adquieren validez en el ordenamiento nacional. El segundo momento se da a partir de la forma como se articula su relación con el derecho interno y sus jurisdicciones, una vez que estos son válidos. Las cláusulas de apertura constitucional se ubican en este último.

La respuesta se ha dado a partir de dos modelos: 1. El jerárquico, y 2. El interpretativo.

1. Modelo jerárquico. Determina el lugar que ocupan las normas internacionales de derechos humanos en la estructura de la jerarquía normativa nacional. Néstor Pedro Sagüés lo ha clasificado de la siguiente manera: *a)* la supraconstitucionalización; *b)* la constitucionalización; *c)* la subconstitucionalización, y *d)* de equiparación legislativa.

La *supraconstitucionalización* implica que el tratado internacional que se incorpora al derecho interno está por encima de este y mantiene un estatus privilegiado, ubicándose incluso por encima de la Constitución del Estado.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

En este sentido, en caso de existir colisión entre una disposición constitucional y una convencional, podrá prevalecer la segunda, mientras que la cláusula constitucional contraria al tratado pasa a ser derecho inválido. En este supuesto encontramos a las constituciones de Venezuela, Guatemala y Bolivia.

La *constitucionalización* se presenta en aquellas constituciones que asignan rango constitucional a los tratados internacionales, es decir, guardan la misma jerarquía que la Constitución. Explica el profesor Sagüés que si bien en estricto sentido el tratado no forma parte de la Constitución, sí vale como el texto constitucional.

En tercer lugar, tenemos a las cláusulas que ubican a los tratados por debajo de la Constitución pero por encima del derecho ordinario, a lo que se conoce como *subconstitucionalización* o cláusula supralegal. En otras palabras, tienen una posición media entre la norma constitucional y las leyes comunes. Dado que el tratado se encuentra subordinado a la Constitución puede ser declarado inválido en caso de que contravenga a esta última. Además, los derechos humanos contenidos en el tratado deben interpretarse de conformidad con la Constitución.

Por último, las cláusulas que prevén una modalidad de *equiparación legislativa* contemplan no solo que el tratado se sitúe por debajo de la Constitución, sino que, además, sostiene que no hay justificación alguna para priorizar al tratado por sobre una ley ordinaria. Estas cláusulas resultan complejas pues parten de la concepción de que el derecho interno y el derecho internacional son *intrínsecamente distintos e independientes* y, en esta tesitura, el tratado internacional debe superar que tanto la Constitución como la ley ordinaria lo declaren aplicable.

La posición jerárquica resulta relevante, ya que esta tendrá efectos jurídicos y políticos de intensidad diversa. En el caso latinoamericano, donde la mayoría de los Estados adoptaron el modelo de constitucionalización, podemos identificar los siguientes de acuerdo con Manuel Góngora: 1) los tratados de derechos humanos prevalecen sobre la legislación interna; 2) los tratados de derechos humanos pueden ser considerados como parámetros de constitucionalidad concurrentes con las normas constitucionales nacionales, por lo que un conflicto entre un tratado de derechos humanos y una ley interna puede derivar en una declaratoria de inconstitucionalidad; y 3) los derechos internacionalmente protegidos por los tratados de derechos humanos pueden ser invocados a través de las acciones nacionales destinadas a tutelar derechos constitucionales.

2. Modelo interpretativo. Se establece de manera expresa el deber de interpretar algunas normas constitucionales y/o legales a la luz de las obligaciones internacionales, a través de la interpretación conforme. En este sentido, Constanza Núñez identifica un modelo de articulación basado en la armonización-interpretación que se caracteriza por lo siguiente: a) permite evitar la responsabilidad internacional por interpretaciones contrarias al DIDH; b) favorece el desarrollo de interpretaciones evolutivas mediante la interacción entre el DIDH y el derecho interno, y c) no otorga respuestas definitivas frente a problemas complejos, ofreciendo siempre respuestas abiertas que tienen como piso mínimo el catálogo internacional de protección de derechos humanos.

La interacción propiciada por las cláusulas de apertura constitucional ha generado un constante y consistente diálogo entre jurisdicciones, en sus

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

modalidades vertical y horizontal. El diálogo vertical se da entre los tribunales regionales y las cortes nacionales mediante referencias jurisprudenciales mutuas y el control de convencionalidad, en el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El diálogo horizontal se da mediante tres ejes principales: el diálogo intraestatal, el diálogo interestatal y el diálogo transregional. En el intraestatal se somete a escrutinio la relación generada entre las instituciones y procedimientos internos, jurídicos y políticos, que tienen como objetivo fomentar el cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos. En el diálogo interestatal se identifica que el análisis del cumplimiento de determinadas medidas por parte de los Estados responsables tiene el potencial de ayudar a que otros países con problemáticas similares puedan avanzar en la garantía de los derechos. El diálogo transregional se produce entre los sistemas supranacionales de protección de derechos humanos, así como entre los organismos oficiales y la sociedad civil que operan en dichos sistemas. Destaca también la referencia al uso que el TEDH ha hecho de la jurisprudencia pionera de la Corte IDH sobre grupos vulnerables o leyes de amnistía, como producto de un progresivo y creciente diálogo. El diálogo en todos los niveles tiene un papel preponderante para la consolidación de un Ius Constitutionale Commune en derechos humanos. En esta tarea convergen todos los actores: tribunales regionales de derechos humanos, tribunales nacionales, autoridad pública estatal y actores no estatales, a la que se integra el discurso académico como estrategia decisiva para enfrentar las coyunturas desglobalizantes que en la actualidad se advierten en Europa y América Latina.

Rogelio Flores Pantoja
María Alejandra de la Isla Portilla

120. Cláusula de interpretación conforme

La incorporación de una cláusula de interpretación conforme de las normas de derechos humanos con respecto a los tratados internacionales, prevista en los ejercicios constitucionales contemporáneos, es consecuente con todo un conjunto de aproximaciones que surgen a partir de la vinculación con el derecho internacional para obligarse en los términos de un tratado que contenga normas protectoras de la persona. Estas notas, que contribuyen a la armonización en sede interna de la norma internacional, van conformando una secuencia de pasos que permiten una mejor y más amplia aplicación de los instrumentos. Por ejemplo, su incorporación al orden jurídico nacional, o bien la relevancia constitucional de aquellos relativos a la materia de derechos humanos.

En términos generales, podemos encontrar tres distintos modelos para optar por un reconocimiento de la relevancia constitucional de ese tipo de tratados en la práctica comparada.

a) Jerárquico. Se ubica a los tratados internacionales que contienen normas protectoras de la persona al mismo nivel de la Constitución. Por ejemplo, en las Constituciones de Guatemala (1985) o Argentina (reforma integral de 1994).

b) Interpretativo. A través de una cláusula de interpretación conforme de los derechos reconocidos en las Constituciones con respecto a los tratados internacionales sobre derechos humanos. Es el caso de las Constituciones de Portugal (1976), España (1978) y Perú (1993).

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

c) Un *modelo mixto*, que adopta tanto la relevancia constitucional de los tratados como una cláusula de interpretación conforme. Se trata de un diseño presente principalmente en algunas de las últimas Constituciones de América Latina, en el que se asumen las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales como un marco normativo de índole constitucional (lo que deriva en el llamado "bloque de constitucionalidad"), pero que incluye también una cláusula de interpretación conforme, así como el principio *pro persona* en algunos casos. Por ejemplo, las Constituciones de Colombia (1991), Bolivia (2009), República Dominicana (2010) y México (2011).

La remisión interpretativa de los derechos constitucionales a los tratados es lo propio de la figura en la práctica comparada de los países que han acompañado este modelo, especialmente en América Latina y Europa —que además claramente tiene dos importantes y obligados referentes interpretativos en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas— aunque sin descartar otros contextos, como el de algunos países en el Sistema Africano de Protección a los Derechos Humanos.

En el modelo comparado esta cláusula se ha implementado como una forma de remisión de las normas sobre derechos fundamentales presentes en la Constitución a los tratados internacionales para efecto de aplicar el instrumento internacional, privilegiando su eficacia protectora. No implica únicamente la consideración interpretativa hacia los derechos sustantivos, sino al instrumento en su conjunto, lo que incluye también a la propia dimensión hermenéutica presente en los tratados, y —a mi juicio— también a la obligatoriedad del cumplimiento de las resoluciones emitidas por los organismos establecidos para su garantía, primordialmente las sentencias de los tribunales.

En la práctica, la aplicación de esta norma de conexión va directa y claramente hacia la jurisprudencia internacional, como puede acreditarse probadamente con respecto al caso español, que a través del art. 10.2 constitucional ha ejercido una interpretación conforme directamente vinculada al intérprete convencional, particularmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Esta implicación es muy clara desde fases incipientes de los desarrollos normativos que han asumido la constitucionalización de los tratados internacionales sobre derechos humanos; de manera que es posible afirmar que la interpretación conforme lo es con respecto a la propia interpretación que se desarrolla en relación con la norma convencional.

De ahí que en el contexto latinoamericano exista un grado de compatibilidad muy importante entre la interpretación conforme y el control difuso de convencionalidad mandatado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e incluso en las implicaciones de la propia interpretación conforme, que se presentan en el control de constitucionalidad; un ejercicio complementario con el primero; como lo advirtió la Corte Interamericana en la supervisión de cumplimiento de sentencia del *Caso Gelman vs. Uruguay.*

El acento de la cláusula de interpretación conforme es el reconocimiento de que las normas sobre derechos humanos constituyen estándares normativos de mínimos susceptibles de un necesario envío interpretativo hacia otros ordenamientos para efecto de su ampliación. Es el diseño constitucional que corresponde a normas que buscan expandirse al presentarse como sedimentos mínimos de ampliación progresiva.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Esta idea es deudora del hecho de que el desarrollo sobre derechos humanos va cobrando fuerza normativa en la medida en que se van obteniendo pisos más altos a partir de alcances normativos identificables de menor a mayor protección. De ahí que cobren relevancia en la aplicación de las normas sobre derechos humanos principios como el de integralidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. De esta forma, las cartas sobre derechos humanos, sean Constituciones o tratados internacionales, establecen un estándar mínimo de obligado cumplimiento para los Estados, y que por vía jurisprudencial puede ser ampliado, al remitirse a ordenamientos más protectores: otros tratados internacionales; o bien, incluso, a otras normas nacionales.

Regularmente la cláusula de interpretación conforme se ha desarrollado para efectos de efectuar una remisión interpretativa de los derechos fundamentales presentes en las Constituciones a los tratados internacionales, según el diseño incipiente de Portugal o España. Sin embargo, puede haber diseños como el implementado en México, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, que favorecen mayores posibilidades de su empleo, ya que la remisión interpretativa de las normas sobre derechos humanos presentes en cualquier ley, se dirige a un par de referentes conformados por la Constitución y los tratados internacionales; remisión ante la que prevalece el sentido de aplicación normativa o interpretativa más favorable, por lo que esta cláusula se encuentra íntimamente vinculada al principio *pro persona*, que otorga el sentido final del ejercicio interpretativo.

El diseño particular adoptado por la Constitución mexicana en el art. 1o., párrafo segundo, establece que las normas de derechos humanos se interpretarán de conformidad: "*con esta Constitución y con los tratados*…"; se trata de un par de referentes que actúan de conjunto, porque en la redacción del texto constitucional nos encontramos ante una conjunción copulativa, no disyuntiva (Ferrer, 2011).

De esta manera, es posible advertir las siguientes modalidades de interpretación conforme:

a) De todas las normas relativas a los derechos humanos contenidas en la legislación, hacia los referentes *Constitución y los tratados internacionales.*

b) De las normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales hacia la *Constitución y los tratados internacionales*.

Una posibilidad interpretativa que además se encuentra respaldada en los criterios contenidos en los instrumentos sobre su propia interpretación en relación con otras normas que sean más favorables.

c) De las normas sobre derechos humanos contenidas en la Constitución hacia otras normas de la *Constitución y los tratados internacionales*.

Esta última remisión es la que refleja la construcción de un bloque de derechos; un bloque de constitucionalidad no entendido únicamente como un solo catálogo de derechos, sino un contenido ya interpretado e integrado de conformidad con el material normativo referente, y que sirve de parámetro a la legislación y a los actos de autoridad.

José Luis Caballero Ochoa

121. Cláusula federal (jurisprudencia interamericana)

La mayoría de las personas protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y por el Sistema Interamericano de Derechos

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Humanos (SIDH) viven en países federales: Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México y Venezuela (Informe 98/03, caso 11.204, Fondo, Statehood Solidarity Committee, Estados Unidos, 29 de diciembre de 2003, párr. 108). No son pocas las ocasiones en que el Gobierno federal debe responder a denuncias internacionales por faltas cometidas por sus estados federados o entidades federativas (CIDH, Informe sobre la situación general de los derechos humanos en Brasil, 1997, p. 14), por lo que varios Estados han intentado ampararse en su estructura federal para limitar los efectos internos de la ratificación de tratados de derechos humanos o restringir el alcance de su responsabilidad internacional. Autoridades locales también han pretendido desatenderse de sus obligaciones argumentando que los tratados han sido ratificados por el Estado federal y no por el estadual. Por supuesto, existen circunstancias en las que la estructura federal permite que la protección de los derechos humanos sea mayor o mejor a nivel local que a nivel federal, y también es factible que las normas jurídicas o instituciones destinadas a la protección de los derechos emerjan primariamente a nivel estadual para luego consolidarse federalmente. Además, el federalismo ofrece la posibilidad teórica de un doble nivel de protección de los derechos a través de los mecanismos judiciales de los estados federados y de la federación. De allí la importancia de analizar el artículo 28 de la CADH, la llamada "cláusula federal", que en lo pertinente indica: "1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial. 2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención".

El alcance de la cláusula federal debe definirse claramente a fin de no restringir o limitar indebidamente la protección internacional para los habitantes de Estados con estructura federal, así como para evitar que los órganos internacionales condicionen o impidan el armónico funcionamiento de la distribución de los poderes hacia el interior de las federaciones. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) encontró que un Estado federal había violado sus obligaciones internacionales por permitir que quedara en manos de cada estado de la Unión —y no del Gobierno federal— determinar si los homicidios merecían o no la pena de muerte (caso 9647, Estados Unidos, res. 3/87, de 22 septiembre 1987, párr. 63). En muchos países federales, las disposiciones en materia penal son eminentemente una facultad de los gobiernos locales y no del Gobierno central.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido que el artículo 28 puede ser objeto de interpretación por parte del Tribunal (caso *Garibaldi vs. Brasil,* sentencia de 23 de septiembre de 2009, núm. 203, párr. 145), entendiendo que "el alegato sobre la eventual inobservancia de las obligaciones emanadas del artículo 28 de la Convención debe referirse a un hecho con entidad suficiente para ser considerado como un verdadero incumplimiento" (caso *Escher y otros vs. Brasil*, sentencia de 6 de julio de 2009, núm. 200, párr. 220). Hasta el momento, el Tribunal no ha definido qué debe

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

interpretarse como "entidad suficiente para configurar una inobservancia del artículo 28"; sin embargo, para determinar la no inobservancia de las obligaciones emergentes, la Corte tuvo en cuenta que "el Estado no opuso su estructura federal como excusa para incumplir una obligación internacional" (caso *Garibaldi,* párr. 138).

Si bien los Estados son libres y soberanos para adoptar la forma de gobierno y de Estado que estimen pertinente —sea federal, unitaria o cualquier otra—, no pueden "alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional" (Corte IDH, caso *Garrido y Baigorria vs. Argentina*, sentencia de 27 de agosto de 1998, núm. 39, párr. 46). Las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en las Américas deben ser respetadas por los Estados parte de las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria (Corte IDH, OC-16/99, párr. 140). La Corte ha desechado la posibilidad de la invocación del derecho interno, incluida la Constitución federal, como limitante de la responsabilidad internacional del Estado (casos *Constantine y otros*, *Hilaire* y *Benjamín y otros*, sentencias sobre excepciones preliminares, de 1 de septiembre de 2001, párrs. 84, 93, 84, respectivamente). En esta línea, "Una interpretación diversa de la obligación contenida en la cláusula federal conduciría al absurdo de convertir la protección de los derechos humanos en una decisión meramente discrecional, sujeta al arbitrio de cada uno de los Estados partes" (CIDH, Informe 26/09, caso 12.440, Wallace de Almeida, Brasil, 20 de marzo de 2009, párr. 166).

El Estado incurre en responsabilidad por cualquier comportamiento que sea incompatible con sus obligaciones internacionales, independientemente del nivel de administración o gobierno en que se produzca. Cuando se trata de un Estado parte constituido como Estado federal, el Gobierno central responde en la esfera internacional por los actos cometidos por agentes de los estados que conforman la federación (CIDH, Informe 35/01, caso 11.634, Jailton Neri Da Fonseca, Brasil, 22 de febrero de 2001, párr. 13). La responsabilidad internacional por las violaciones a derechos humanos causadas por agentes del poder público —independientemente de la entidad a la cual pertenezcan— es imputable, en definitiva, al Estado, ya que "Como principio general del derecho internacional, los actos practicados por entidades federales u órganos de un Estado que violan una obligación asumida internacionalmente son atribuidos a este último al establecerse la responsabilidad internacional" (CIDH, Informe 37/10, caso 12.308, Manoel Leal De Oliveira, Brasil, 17 de marzo de 2010, párr. 143).

A fin de analizar las obligaciones derivadas de la CADH, es indispensable leer conjuntamente sus artículos 1, 2 y 28 (Corte IDH, casos *Escher*, párr. 221 y *Garibaldi*, párr. 139). La Convención establece como deberes fundamentales a cargo de los Estados parte, es decir, los Estados con estructura federal, unitaria o cualquier otra, los de respeto y garantía del pleno ejercicio de los derechos humanos en ella reconocidos (art. 1.1). Adicionalmente, los Estados parte con organización federal tienen la obligación de adoptar las disposiciones de derecho interno pertinentes y necesarias para cumplir con tales deberes (arts. 2 y 28.2). Las obligaciones generales consagradas en la CADH —la de respetar y garantizar los derechos protegidos (art. 1.1) y la de adecuar el derecho interno a la normativa internacional (art. 2)— se hallan indisolublemente interrelacionadas y reforzadas, pero no condicionadas, por el artículo 28. El

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

artículo 1 impone la obligación de respetar y garantizar los derechos reconocidos a todo individuo que esté bajo su jurisdicción, sin distinguir si la persona está sujeta a la jurisdicción de Estados federales o unitarios. El artículo 28, en conexión con el artículo 1.1, impone a los Estados, de conformidad con sus constituciones y leyes, la obligación de adoptar medidas para que los órganos, autoridades y estructuras de poder que los componen respeten y garanticen el pleno ejercicio de los derechos y garantías consagrados en la Convención (CIDH, caso Oliveira, párr. 145).

El artículo 1 de la CADH establece claramente la obligación del Estado de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos, así como de garantizar su libre y pleno ejercicio, de modo que toda violación que pueda ser atribuida, de acuerdo con las normas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un acto de responsabilidad estatal. De acuerdo con el artículo 28, cuando se trata de las entidades que componen la federación, el Gobierno nacional responde en la esfera internacional por los actos practicados por estas (CIDH, Informe 34/00, caso 11.291, Carandirú, Brasil, 13 de abril de 2000, párr. 36).

La CIDH señaló, en relación con la existencia de grupos parapoliciales, que el Gobierno federal tiene la obligación de emprender acciones urgentes para desmantelar dichos grupos y para investigar y sancionar a los responsables: "La responsabilidad que le corresponde además a los distintos Estados del interior en estos casos de conformidad a lo establecido en el artículo 28 de la Convención Americana en relación con el 1(1) del citado instrumento internacional" (Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, 2003, párr. 561).

En cuanto al deber de garantía del artículo 1.1, la CIDH ha instado a un Gobierno federal a que adopte de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y a sus leyes, para que todo el aparato del Estado, incluyendo las autoridades de los estados federados, adopten medidas para cumplir con la Convención (Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil, 1997, cap. 5). En otra situación ha recordado que "la falta de cooperación y coordinación entre órganos locales y nacionales de persecución penal puede constituir un obstáculo adicional en la obtención de justicia" (Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 2016, párr. 422).

En el caso de una ejecución extrajudicial, la CIDH (Informe 59/99, caso 11.405 Newton Coutinho Mendes y otros, Brasil, 13 de abril de 1999, párr. 107) aplicó el deber de respeto a las autoridades estaduales junto con la omisión de las autoridades federales de adoptar las medidas pertinentes, señalando que las primeras no cumplieron con su obligación de hacer respetar el derecho a la vida. En otro caso señaló que "Los Estados de la federación, en tanto parte del Estado, se encuentran igualmente vinculados por lo dispuesto en los tratados internacionales ratificados por el Gobierno Federal" (caso Wallace de Almeida, párr. 164). La vinculación de las entidades federativas en un Estado federal a los derechos humanos de fuente internacional está apoyada, desde el punto de vista jurídico-internacional, en lo dispuesto por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (arts. 27 y 29) y en la llamada cláusula federal del artículo 28 de la Convención Americana. De ella se deriva la obligación del Gobierno federal de tomar las medidas pertinentes a fin de que las autoridades competentes de los estados federados

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

puedan adoptar las disposiciones para el cumplimiento de dicho tratado internacional (Informe 35/08, caso 12.019, Antonio Ferreira Braga, Brasil, 18 de julio de 2008, párr. 130).

Según la Corte IDH, el deber general del artículo 2 de la CADH implica la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en dicho Tratado, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías (caso *Castillo Petruzzi y otros,* sentencia de 30 de mayo de 1999, núm. 52, párr. 207). La mención que realiza el citado precepto a procedimientos constitucionales implica una remisión a la Constitución solamente en cuanto al aspecto procedimental. Los Estados pueden elegir la manera en que se realizará la adecuación del derecho y práctica de las unidades de la federación a las obligaciones de la Convención, pero en modo alguno significa que el Estado puede sustraerse de dichas obligaciones invocando su derecho constitucional. El artículo 2 señala "con arreglo a sus procedimientos constitucionales", con lo que deja en manos de los estados federados o del Estado federal la elección de las vías por las cuales cumplirán su compromiso internacional. Lo relevante es únicamente "el resultado de la implementación, esto es, el respeto y la garantía de los derechos […] La obligación que surge del artículo 2 de la Convención Americana es reforzada y precisada, en virtud de [la] estructura federal, por el artículo 28 del mismo tratado" (CIDH, caso Wallace de Almeida, párrs. 161 y 162).

La CIDH ha entendido que "estas obligaciones contenidas en los dos primeros Artículos de la Convención Americana son las que imponen al Gobierno [...] la exigencia de 'tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes (de las entidades componentes de la federación) puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención', en los términos del artículo 28.2. [Asimismo,] las 'medidas pertinentes' de que trata el artículo 28 de la Convención Americana, en tanto especificación del artículo 2 de la misma, deben producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones por el Estado Parte" (CIDH, Informe 8/91, caso 10.180, México, 22 de febrero de 1991, párrs. 40 y 165).

El artículo 28 puede servir para deslindar responsabilidades al interior del Estado federal, pero en modo alguno para crear un vacío de responsabilidad internacional. Debe analizarse de conformidad con el derecho interno de los Estados, para determinar si en el caso concreto se trata de "materias sobre las que [el Estado federal] ejerce jurisdicción legislativa y judicial" (art. 28.1) o "materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación" (art. 28.2). Con base en lo dispuesto en el artículo 28, la CIDH señaló que esperaba que el Estado federal adoptase de inmediato todas las medidas pertinentes a efecto de que las recomendaciones contenidas en un informe sobre un caso individual sean cumplidas por la autoridad competente. Y agregó que el artículo 28.2 de la Convención, "reconociendo y respetando cada sistema federal en particular, requiere que el Gobierno central adopte las medidas que permitirán a las autoridades de las entidades componentes de la federación lograr el cumplimiento de la Convención" (Informe 2/99, caso 11.509, Manuel Manríquez, México, 3 de febrero de 1999, párrs. 41 y 121).

Ariel Dulitzky

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

122. CLÁUSULAS DE REPARACIÓN (*REDRESS CLAUSES*)

Las cláusulas de reparación (*redress clasues* en inglés) son disposiciones contenidas en los textos constitucionales de numerosos Estados miembros del *Commonwealth*, que fueron colonias o protectorados británicos. Las disposiciones —que dan actuación judicial a la protección de los derechos (*enforcement of protective provisions*)— habilitan a las personas físicas y jurídicas a elevar una petición a los tribunales superiores para que consigan su protección y aplicación —y, en su caso, reparación (*redress*)— frente a sus supuestas vulneraciones por parte del poder público o de sujetos privados. Se trata, como se verá, de disposiciones que se sitúan en la encrucijada entre supremacía constitucional, protección de los derechos fundamentales y sistemas de justicia constitucional.

A la hora de pactar con sus colonias los textos constitucionales, el Reino Unido facilitó la introducción, en dichos textos, de catálogos de derechos fundamentales (*constitutional bill of right*). El modelo de referencia de dichos catálogos fue el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; con lo que se aseguraba también el respeto de los estándares internacionales en materia de protección de derechos fundamentales por parte de las colonias que alcanzaban la independencia.

Se trata, como es evidente, de una verdadera innovación británica en materia de amparo de los derechos fundamentales. Las disposiciones se encuentran, en efecto, en varias constituciones de países africanos (entre otros, véase los arts. 18 de la Constitución de Botsuana; 25 de la Constitución de Namibia; 30 de la Constitución de Tanzania; 33 de la Constitución de Ghana) y asiáticos (entre otros, véase el art. 17 de la Constitución de Sri Lanka; sin embargo, la cláusula de reparación confiere jurisdicción exclusiva sobre esta materia al Tribunal Supremo) y en todas las del Caribe (secciones 18 de la Constitución de Antigua y Barbuda, 28 de la Constitución de Bahamas, 24 de la Constitución de Barbados, 20 de la Constitución de Belice, 16 de la Constitución de Dominica, 16 de la Constitución de Granada, 25 de la Constitución de Jamaica, 16 de la Constitución de San Lucia, 18 de la Constitución de San Cristóbal y Nieves, 16 de la Constitución de San Vicente y las Granadinas y 14 de la Constitución de Trinidad y Tobago). Disposiciones análogas se encuentran también en las constituciones de los territorios de ultramar (entre otros: secciones 16 de la Constitución de Anguilla, 15 de la Constitución de Bermuda, 26 de la Constitución de las Islas Caimán, 31 de la Constitución de las Islas Vírgenes Británicas, 21 de la Constitución de la Islas Turcas y Caicos). En Guyana, la sección 153(1) de la Constitución es aún más amplia, puesto que autoriza al *sustituto procesal a* interponer recurso de protección constitucional en nombre del sustituido.

En muchos casos, los textos constitucionales incorporan los clásicos derechos de primera generación —esto es, los derechos civiles y políticos y los derechos de libertad negativa— en los textos constitucionales más recientes (Islas Caimán, Montserrat, Islas Turcas y Caicos e Islas Vírgenes Británicas) y se han incorporado también derechos sociales, la prohibición de cualquier forma de discriminación y el derecho al matrimonio y a fundar una familia en los términos establecidos por la ley. En este último caso, la formulación de las disposiciones, pactadas entre territorios y Gobierno británico, es deliberadamente ambigua: a nadie se le oculta que el objetivo es evitar referencias

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

expresas al matrimonio igualitario, controvertido en la cultura social y jurídica caribeña.

En cuanto a la supremacía constitucional, el rasgo más novedoso de esta innovación británica está representado por la introducción de un verdadero *bill of rights* en el texto constitucional. De manera diversa a lo que ocurre en el Reino Unido, donde el catálogo de los derechos convencionales ha sido incorporado por ley ordinaria (*Human Rights Act* de 1998), el poder constituyente, al dotar a cada colonia de su propia constitución, confirió estabilidad a los derechos y al mecanismo para su protección. Es la estabilidad que les confiere el principio de rigidez constitucional por la posición de los derechos y de las cláusulas de reparación del ordenamiento jurídico interno. Mediante dicha constitucionalización, por tanto, el constituyente encontró un balance entre el principio de soberanía constitucional y los de las contingentes mayorías políticas representadas en el parlamento (véase, en este sentido, *Pinder v. R.* 2002 3 WLR 1443).

El recurso de reparación tiene especial transcendencia constitucional. De, hecho, si una persona física o jurídica alega que, por lo que respecta a ella, ha sido violada (o sigue siendo violada) una de las disposiciones contenidas en el catálogo constitucional de los derechos fundamentales, la misma persona puede presentar recurso de reparación al mismo Tribunal.

En cuanto a su impacto sobre el sistema de justicia constitucional, cabe recordar que las cláusulas de reparación habilitan interponer recurso para la protección de los derechos que estén constitucionalmente garantizados. Quedan excluidos del sistema de protección las situaciones jurídicas contenidas en el preámbulo del *Bill of rights* (véase, entre otros, *Girard and the St Lucia Teachers Union v AG* unreported judgment núm. 371/1985). En *AG et al. v Joseph and Boyce* CCJ Appeal, No CV 2 of 2005 (Barbados), el CCJ amparó el derecho a la tutela judicial efectiva —enunciado en el preámbulo del catálogo de los derechos de la Constitución de Barbados—; sin embargo, es preciso recordar que el Alto Tribunal consideró la tutela judicial efectiva como una reiteración de los derechos ya enunciados en el *Bill of rights* y no una situación jurídica autónoma. Por un lado, el recurso no será admitido a trámite si el demandante alega la vulneración de derechos no formalmente contenidos en el *Bill of rights* y, por la otra, el recurso concurre —y, por ende, no excluye— la interposición de ordinarias acciones judiciales, que se acumularán con el propio recurso de reparación.

El amparo asegurado por dichas cláusulas realiza un mecanismo de protección judicial de naturaleza difusa, típico de los sistemas de *common law*. En efecto, la Constitución confiere jurisdicción en reparación a los tribunales superiores (*courts of record*). Los veredictos son devueltos, según el sistema ordinario de impugnación, en segundo grado, a los tribunales de apelación y, en último grado, al *Judicial Committee of the Privy Council* —en el caso de Belice, Barbados y Dominica, frente al Tribunal de Justica del Caribe—. Se trata, de todas formas, de un modelo difuso con elementos de concentración, puesto que de la jurisdicción de primer grado (*original jurisdiction*) quedan excluidos los juzgados de rango inferior. De hecho, cuando la aplicación de la cláusula se presenta frente a un juzgado inferior, el juez la remitirá al tribunal superior, que decidirá sobre la cuestión de la vulneración de los derechos constitucionalmente garantizados, competente para conocer del recurso de reparación.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

El régimen de medidas judiciales confirma la índole de *common law* como modelo de justicia constitucional y protección de los derechos. Al dictar sentencia, los tribunales podrán adoptar las medidas más adecuadas al caso para conseguir la aplicación efectiva de los derechos vulnerados: entre otras, la declaración de vulneración de los derechos (*declarations*). Sin embargo, no siempre la mera declaración de vulneración parece suficiente para asegurar una protección efectiva (*Durity v AG of Trinidad and Tobago* [2008] UKPC 59): el tribunal podrá emanar órdenes judiciales o *writs* contra la Administración pública. De todas maneras, el tribunal podrá rechazar el recurso si considera que el ordenamiento jurídico ofrece al solicitante remedios alternativos y equivalentes al recurso de reparación para conseguir la protección de sus derechos. Los tribunales pueden también condenar a la Administración pública a una indemnización del perjuicio sufrido. Según el JCPC, frente a disposiciones constitucionales que protegen derechos fundamentales no cabe ninguna posibilidad de invocar la doctrina tradicional que limita la responsabilidad de la Corona (*Maharaj vs. AG of Trinidad and Tobago (No 2)* [1979] AC 385 [PC]). Por el contrario, y diferentemente de las demás jurisdicciones de *common law* (Canadá, Suráfrica, Tanzania y Bangladesh, entre otros), los tribunales caribeños de último grado propugnan interpretaciones muy restrictivas de la legitimación procesal al recurso de reparación (*standing*): la violación de las disposiciones constitucionales puede ser invocada solo por los que se ven afectados directa e individualmente por dicha infracción. De todas maneras, las secciones 19 (2) de la Constitución de Jamaica y 153 (1) de la Constitución de Guayana amplían la legitimación, puesto que autorizan a los sustitutos procesales a interponer recurso de protección constitucional en nombre del sustituido —y esa doctrina vale también en la hipótesis de *public interest litigation*—.

Matteo Nicolini

123. Codificación procesal constitucional

I. Los mercados de la codificación. La codificación procesal constitucional es un proceso concretado en varios países, con la sanción de "códigos procesales constitucionales" (en orden cronológico: provincia de Tucumán, estado federado en Argentina, Ley 6944; Perú, Ley 28.237; Bolivia, Ley 254 de 2012), o "leyes de jurisdicción constitucional" (Costa Rica, Ley 7135), de "procedimientos constitucionales" (El Salvador, decreto legislativo 2996, de 1960; provincia de Entre Ríos, en Argentina, Ley 8369), o bajo el rótulo de "ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control de constitucionalidad", en Ecuador. Este listado es meramente ejemplificativo.

Existen comunidades poco afectas a este proceso de codificación: en ellas no hay "mercado", sea simplemente porque no hay una "demanda" forense o académica de tal fenómeno, o porque no existe "oferta" que la satisfaga. Este es un tema que interesa a la sociología jurídica, y que se explica por tradiciones, idiosincrasias, prevenciones, experiencias poco felices, o simplemente desinformación.

II. Soles y bemoles de la codificación. En teoría, la codificación procesal constitucional debería cumplir ciertas metas muy atractivas. Así, brindar *seguridad* en la materia, al evitar respuestas normativas disímiles, que son frecuentes cuando los procesos constitucionales son tratados de manera

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

dispersa, aluvional y asistemática. La codificación también puede procurar *perfeccionamiento* y *eficacia*, al evitar redundancias, pulir las contradicciones y mejorar los institutos preexistentes. De paso, la codificación *robustece* y *consolida* a la disciplina procesal constitucional, reforzando su autonomía y su calidad jurídica.

Pero también la codificación procesal tiene sus problemas. Uno de ellos es la *regresión,* si el codificador repliega los avances legales o tribunalicios habidos y retrae la vigencia y la eficacia del derecho procesal constitucional. Otro riesgo es el *conflicto,* cuando la empresa codificatoria reaviva viejas disputas o provoca otras nuevas, acerca, por ejemplo, del rol supletorio o directo de algún proceso constitucional, su radio de cobertura o la legitimación procesal para promoverlo. Finalmente, no cabe descartar la *esclerotización* que puede provocar, al coagular, *v. gr.*, tendencias jurisprudenciales aperturistas en ciernes, o iniciativas doctrinales que terminan arrinconadas ante el nuevo cuerpo legal codificado.

III. Las rutas de la codificación. El proceso que comentamos puede plasmarse de dos modos, como cualquier empresa codificatoria. Uno, más modesto, es la *consolidación,* que consiste en el aglutinamiento de textos legales preexistentes, bien que de manera más orgánica, pero respetando el diseño y el contenido básico anterior. El otro, más ambicioso, es la *codificación* propiamente dicha, que puede alcanzar toda una reelaboración de la magistratura y de los procesos constitucionales en vigor, más la programación de otros nuevos y el reemplazo o la extinción de otros, incluso de antigua data.

IV. Los topes de la codificación. La codificación es una tarea que asume el legislador. Como tal, tiene sus límites y condicionamientos.

Desde luego, hay bordes materiales o físicos, como las partidas presupuestarias para organizar juzgados especializados en lo procesal constitucional o el número de funcionarios y magistrados necesarios para asumir roles jurisdiccionales más ambiciosos y activos.

Pero también existen topes normativos, provenientes, en primer lugar, de la constitución nacional, que cuando se ocupa de definir los procesos constitucionales básicos y sus alcances (como la del Perú, art. 200, *v. gr.*), ello circunscribe la capacidad imaginativa del codificador. Hay otras Constituciones, en cambio, más amplias y permisivas, incluso generosas, que al revés, demandan al legislador la instrumentación de órganos tribunalicios ágiles y cuantitativamente numerosos. Una Constitución, desde esta perspectiva, puede ser una cárcel o una pista de despegue para el proceso codificatorio.

Para los estados o provincias miembros de una Federación, la capacidad del operador de la codificación se ve también restringida por la Constitución local, de vez en cuando más detallista que la nacional. Y en ciertas circunstancias extremas y raras, por la prohibición de regular legislativamente ciertos institutos, como ha ocurrido en Salta y Jujuy, Argentina, por ejemplo en relación con el hábeas corpus o el amparo.

A lo dicho cabe añadir las exigencias propias del derecho internacional de los derechos humanos. Así, el art. 25 del Pacto de San José de Costa Rica ha establecido reglas precisas sobre el "amparo latinoamericano", como se lo llama con frecuencia, las que resultan obligatorias para cualquier codificador del área suscriptor del Pacto. Es de advertir que ese amparo sirve no solamente para tutelar derechos emergentes del Pacto de San José, sino también

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

derechos constitucionales y legales, y que se encuentra complementado con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de seguimiento obligatorio para los estados del área que han aceptado su jurisdicción, de acuerdo con su doctrina del "control de convencionalidad".

V. El destino de la codificación. La suerte de una codificación depende de dos variables esenciales. Una, de su mérito intrínseco, que no consiste solamente en la sanción de normas pulcramente redactadas, sino también de reglas sensatas, respetuosas del medio y de la sociedad donde van a aplicarse, de su justicia y de su factibilidad. El delirio legislativo es tan pernicioso como la impericia o el desconocimiento.

Pero, junto a lo dicho, el éxito de una codificación va a concluir en la voluntad de los operadores posteriores de cumplirla leal y adecuadamente. Si ellos se confabulan para retacearla, pervertirla, corromperla o simplemente ignorarla, el código procesal constitucional, por más méritos que tenga, concluirá ineficiente. Cabe asumir aquí que muchos actores de ese drama forense intentarán, al día siguiente de promulgarse la codificación, de interpretarla y hacerla funcionar con los viejos cánones formalmente modificados o sustituidos. Tal inercia es connatural al ser humano. No cabe, por cierto, desconocerla, aunque corresponda —por supuesto— superarla.

Néstor Pedro Sagüés

124. Código Procesal Constitucional (Perú)

El Código Procesal Constitucional del Perú fue aprobado mediante la Ley N° 28237, publicada el 31 de mayo de 2004 y que entró en vigor a los seis meses de su publicación por mandato de la misma ley, esto es, el 1 de diciembre de 2004.

El corto tiempo de vigencia de las constituciones peruanas, aunado a la omisión o demora en la expedición de leyes de desarrollo constitucional y de leyes procesales que aseguren la efectividad de las normas constitucionales —especialmente las referidas a derechos de la persona y la jerarquía normativa—, determinaron la necesidad de contar con un código que sistematizara las diversas leyes procesales constitucionales.

La Constitución de 1979, que entró en vigencia el 28 de julio de 1980, estableció la jerarquía normativa; distingue los derechos de las garantías, entendiéndolas como derechos de acción a ejercitarse ante órganos jurisdiccionales; creó el Tribunal de Garantías Constitucionales para conocer de la acción de inconstitucionalidad; concedió acción popular ante el poder judicial para las normas de rango inferior a la ley que infrinjan la Constitución o la ley; concedió el *habeas corpus* para proteger la libertad individual y amparo para proteger los demás derechos constitucionales que se tramitan en el poder judicial y el recurso de casación en el Tribunal de Garantías Constitucionales.

La vigente Constitución de 1993 sigue la sistematización de la de 1979, cambia la denominación del Tribunal por Tribunal Constitucional (TC), al cual le asigna las competencias antes indicadas y la de conocer los conflictos de competencia. Establece además las acciones de *habeas data* y de cumplimiento. Los derechos que protege el *habeas data* en la Constitución de 1979 estaban protegidos por la acción de amparo. El 2 de mayo de 1994 se dictó la Ley N° 26301 sobre los procesos de *habeas data* y cumplimiento, y el 6 de enero

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

de 1995 la Ley N° 26495, Orgánica del TC, que regula también el proceso de inconstitucionalidad.

Ante leyes procesales dispersas era necesaria su sistematización, tarea que fue asumida oficiosamente por los juristas Domingo García Belaunde, Juan Monroy Gálvez, Arsenio Oré Guardia, Francisco Eguiguren Praeli, Jorge Danós Ordóñez y Samuel Abad Yupanqui, quienes, en enero de 1994, consultaron sus anteproyectos con jueces, profesores y abogados, y cuyas opiniones fueron tomadas en cuenta, según se indica en la exposición de motivos, publicando su anteproyecto en octubre de 2003, el cual fue asumido como proyecto por un grupo de congresistas y luego convertido en la Ley N° 28237, que aprueba el Código Procesal Constitucional vigente.

El código consta de un título preliminar que explica sus alcances, los fines de los procesos constitucionales, principios procesales, órganos competentes, interpretación de los derechos constitucionales, control difuso e interpretación constitucional y de forma innovadora faculta al TC para dictar precedentes vinculantes con efectos normativos. Asimismo, consta de los siguientes 12 títulos: disposiciones generales de los procesos de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento; los procesos de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento; disposiciones generales de los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad; de los procesos de acción popular, de inconstitucionalidad y competencial; de la jurisdicción internacional; disposiciones generales aplicables a los procedimientos ante el TC; disposiciones finales, y disposiciones transitorias y derogatorias.

En general, los órganos competentes para conocer de los procesos son el poder judicial y el TC. En el poder judicial, es competente para conocer del *habeas corpus* el juez especializado en lo penal y para el amparo, *habeas data* y proceso de cumplimiento el juez especializado en lo constitucional, en los lugares donde se ha establecido esta especialidad y donde no hay esta especialidad, el juez especializado en lo civil. En segunda instancia son competentes para el *habeas corpus* las salas especializadas en lo penal y para el amparo, *habeas data* y cumplimiento las salas especializadas en lo civil. Cuando la resolución de segunda instancia es favorable al demandante, concluye el proceso. Cuando la sentencia de segunda instancia es desfavorable para el demandante, este puede interponer recurso de agravio constitucional para que el caso sea resuelto por el TC, con cuya sentencia queda agotada la jurisdicción interna y se habilita al demandante para recurrir a la jurisdicción internacional. La ejecución de sentencia corresponde al juez que conoció en primera instancia.

Dispone que el contenido y alcances de los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos, así como con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que Perú es parte. Igualmente, ordena a los jueces interpretar las leyes, normas con rango de ley y los reglamentos, según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el TC.

Habilita el amparo y el *habeas corpus* contra resoluciones judiciales firmes dictadas con manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva. Concibe el amparo como proceso residual, estableciendo su improcedencia cuando existan vías procedimentales jurisdiccionales específicas, igualmente satisfactorias, para

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado. Es esta una norma plausible, pero alejada de la realidad, pues en la práctica no existen vías igualmente satisfactorias y ni siquiera los procesos de amparo tienen la duración que la ley establece. Con el propósito de restringir el uso del amparo se dispone que no proceda cuando carezca de sustento constitucional directo o no esté referido a los aspectos constitucionalmente protegidos del mismo. En ejecución de sentencia aparece otra figura innovadora, pues se permite controlar actos sustancialmente homogéneos al que fue objeto de la sentencia, ampliando sus efectos a la nueva vulneración.

El proceso de *habeas data* tiene por finalidad no solo acceder a información que obre en cualquier entidad pública, sino también conocer, actualizar, incluir y suprimir o rectificar la información o datos referidos a la persona que se encuentren almacenados o registrados en entidades públicas o privadas que brinden servicio o acceso a terceros, así como hacer suprimir o impedir que se suministren datos o informaciones de carácter sensible o privado que afecten derechos constitucionales. El procedimiento es el mismo dispuesto para el amparo.

El proceso de cumplimiento tiene por objeto ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme, o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

El proceso de acción popular procede contra normas infralegales generales que vulneren la Constitución o la ley. Puede iniciarse por demanda de cualquier persona, sin necesidad de invocar interés. Se tramita únicamente en el poder judicial, en primera instancia conoce una sala superior y en segunda y última instancia la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema. Las sentencias que declaran fundada la demanda podrán declarar la nulidad con efecto retroactivo de las normas impugnadas. Las sentencias tienen efectos generales, por lo cual se publican en el *Diario Oficial*. Si la demanda se declara infundada, ya no se puede ejercer control respecto a la norma que fue impugnada. Puede solicitarse medida cautelar luego de la sentencia estimatoria de primer grado, que implica la suspensión de la eficacia de la norma.

Para interponer demanda de inconstitucionalidad, la Constitución y el código legitiman a los poderes del Estado, a los gobiernos regionales y locales, al defensor del pueblo, a los colegios profesionales y a un determinado número de ciudadanos. El proceso se tramita en instancia única en el TC. Procede contra leyes y normas con rango de ley y no hay medida cautelar. Las sentencias estimatorias dejan sin efecto las normas sobre las que se pronuncian, a partir del día siguiente de su publicación, salvo en materia penal o tributaria, en cuyo caso pueden tener efectos retroactivos. Las sentencias desestimatorias tienen como efecto que ya no se pueda ejercer control difuso sobre las normas materia del proceso.

El proceso competencial es de conocimiento único del TC y tiene por objeto resolver los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, órganos constitucionales, regionales y locales. Resuelve los conflictos negativos, cuando las entidades se niegan a ejercer su competencia; los conflictos positivos, cuando las entidades pretenden atribuirse la misma competencia, y los conflictos atípicos, por ejemplo, por menoscabo de atribuciones. Si el conflicto versa sobre una competencia o atribución expresada en una norma

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

con rango de ley, el TC declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad. La sentencia vincula a los poderes públicos y tiene efectos generales.

La experiencia demuestra que las normas que establecen mandatos, prohibiciones o confieren derechos son meras declaraciones si es que no se dictan las normas procesales para hacerlas efectivas. Ambas normas son, pues, las dos caras de la misma moneda, y la codificación permite la sistematización y coherencia de normas dispersas referidas a la misma materia.

Elvito A. Rodríguez Domínguez

125. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México tiene su antecedente en la antigua Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, creada por ley el 22 de junio de 1993, día en que el entonces presidente de la República publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El fundamento de creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue inicialmente el artículo 122, fracción C, base primera, fracción V, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Adicionalmente, la reforma al artículo 102.B, párrafo quinto de ese mismo ordenamiento, realizada el 10 de junio de 2011, fortaleció a los organismos públicos autónomos de derechos humanos, al establecer un mandato constitucional que dispuso: "[...] las Constituciones de los Estados y [el entonces] Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos".

Recientemente, con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México de 17 de septiembre de 2018, se reconoce —en sus artículos 46 y 48— a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México como el órgano autónomo encargado de la protección, promoción y garantía de los derechos humanos en la Ciudad de México. Las facultades que le son otorgadas desde la propia Constitución local son: *i)* promover el respeto de los derechos humanos de toda persona; *ii)* investigar las quejas para esclarecer las presuntas violaciones a los derechos humanos; *iii)* interponer acciones de inconstitucionalidad por normas locales de carácter general; *iv)* elaborar informes, dictámenes, estudios y propuestas sobre políticas públicas; *v)* propiciar procesos de mediación y de justicia restaurativa en las comunidades para prevenir violaciones a derechos humanos; *vi)* asistir, acompañar y asesorar a las víctimas de violaciones a derechos humanos; *vii)* definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos son graves; *viii)* formular recomendaciones públicas y dar seguimiento a las mismas; *ix)* establecer delegaciones en cada una de las demarcaciones territoriales, y *x)* rendir informes anuales sobre sus actividades y gestiones.

Desde su creación hasta la fecha, la Comisión de Derechos Humanos ha sido presidida por cinco personas: Luis de la Barreda Solórzano, Emilio Álvarez Icaza, Luis González Placencia, Perla Gallardo Gómez y Nashieli Ramírez Hernández.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

A 25 años de la creación de dicho organismo autónomo, este ha emitido 358 recomendaciones públicas y 30 informes especiales de diversas temáticas, que van desde derechos de personas con discapacidad, VIH, uso de suelo, juzgados cívicos, poblaciones callejeras, drogas, centros de reclusión, calidad del aire y 19S, entre otros. El número de recomendaciones recibidas por año son: en 1994, 12; en 1995, 16; en 1996, 9; en 1997, 17; en 1998, 4; en 1999, 9; en 2000, 10; en 2001, 10; en 2002, 13; en 2003, 11; en 2004, 9; en 2005, 8; en 2006, 17; en 2007, 19; en 2008, 24; en 2009, 28; en 2010, 12; en 2011, 13; en 2012, 20; en 2013, 19; en 2014, 16; en 2015, 18; en 2016, 17; en 2017, 7; 20.

La atención que presta la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se ha incrementado de forma importante. En 1993, año de su creación, se recibieron 352 quejas, mientras que en 2017 se recibieron 8 812 quejas. Enseguida se muestra el incremento de quejas recibidas en esta institución por año: en 1993, 352; en 1994, 2 946; en 1995, 5 054; en 1996, 6 136; en 1997, 5 749; en 1998, 5 347; en 1999, 7 048; en 2000, 5 877; en 2001, 6 106; en 2002, 6 264; en 2003, 5 452; en 2004, 6 945; en 2005, 9 347; en 2006, 8 055; en 2007, 7 685; en 2008, 7 814; en 2009, 8 168; en 2010, 8 925; en 2011, 7 635; en 2012, 8 129; en 2013, 8 652; en 2014, 8 338; en 2015, 8 437; en 2016, 8 139; en 2017, 8 812.

Al momento de su creación, la competencia de la Comisión se enfocaba en conocer violaciones a derechos humanos por acción u omisión, excepto en materia electoral, laboral y jurisdiccional. La limitante para conocer de asuntos de carácter jurisdiccional no le impide a este órgano autónomo conocer presuntas violaciones de derechos humanos originadas por actos administrativos de autoridades del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como de las autoridades electorales de dicha entidad. La reforma de 10 de junio de 2011 suprimió la limitante para conocer de presuntas violaciones de derechos humanos de carácter laboral.

A los 25 años de su existencia, la Comisión de Derechos Humanos pasó de tener dos visitadurías generales a tener cinco. Cuatro fueron creadas previo a 2011, y posterior a dicho año se creó la quinta Visitaduría General. La división de las quejas se hace de la siguiente manera:

Primera Visitaduría General: conoce de casos relacionados con la seguridad pública y la procuración de justicia.

Segunda Visitaduría General: conoce todo lo relacionado con el sistema penitenciario, defensoría pública y la administración de la pena.

Tercera Visitaduría General: conoce los asuntos vinculados con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Cuarta Visitaduría General: conoce de violaciones graves a los derechos humanos y vulneraciones a los derechos humanos de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Quinta Visitaduría General: conoce de las violaciones a los derechos humanos laborales.

Para presentar quejas ante la Comisión se puede acudir a las oficinas centrales, solicitar el registro de la queja vía telefónica, enviar un correo electrónico a *cdhdf@cdhdf.org.mx*, o bien, directamente desde su sitio web.

En 2020, dicho órgano debe brindar los servicios en todas las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, es decir, además de contar con

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

las oficinas centrales ubicadas en Avenida Universidad 1449, Colonia Pueblo Axotla, Alcaldía Álvaro Obregón, debe contar con una oficina en cada una de las 16 alcaldías existentes.

Juan Carlos Arjona Estévez

126. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes

El primer intento en el estado de Aguascalientes para contar con un organismo para defender los derechos humanos lo encontramos en la Procuraduría de Protección Ciudadana, creada por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, a la que se le adicionó el capítulo IX, el 14 de agosto de 1988. La Procuraduría dependía del poder ejecutivo y tenía como finalidad tutelar los derechos de los ciudadanos que se vieran vulnerados por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos referidas en la ley, destacando que las quejas podían interponerse incluso sin ser autoridad pública o desempeñar alguna responsabilidad social y colectiva, sin que tuviera injerencia en asuntos electorales, laborales, jurisdiccionales ni en consultas que se le formularan sobre interpretación de la legislación estatal.

Quizá lo que se debiera destacar de esta Procuraduría es la facultad que se le concedió para imponer sanciones económicas, suspender empleos, cargos y comisiones hasta por ocho días y solicitar al superior jerárquico la aplicación de otras sanciones, es decir, se le había dotado de "dientes", si bien de manera insipiente, para que las recomendaciones pudieran tener aspecto vinculante garantizado con estas consecuencias.

El 17 de junio de 1990, el titular del poder ejecutivo emitió un decreto por medio del cual se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno. A la Comisión creada se le encargó promover y vigilar el cumplimiento de la política estatal en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, instrumentando mecanismos de prevención, atención y coordinación. Se integra por diversos comisionados y es presidida por el secretario general de Gobierno, y cuenta con un secretario ejecutivo, que será el procurador de protección ciudadana.

El Congreso del estado adicionó la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, el 17 de mayo de 1992, para incorporar a los defensores de oficio como encargados de defender a los acusados y procesados que no contaran con un abogado particular en los juicios penales.

El 25 de abril de 1993, de nueva cuenta una modificación a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos otorga el carácter de organismo centralizado a la Procuraduría de Protección Ciudadana, por lo que adquiere personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de velar por la legalidad de los actos de la Administración pública relacionados con los derechos humanos.

Subsecuentes reformas en 1994 y 1995 van ajustando tanto la estructura como los procedimientos; así, se establece que contra las recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad se podrá interponer el recurso de consideración.

Es el 29 de octubre de 2001 cuando, mediante una reforma al artículo 62 de la Constitución Política del estado, se da a la Comisión el carácter de órgano constitucional autónomo encargado de la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y de órgano garante de la

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el estado de Aguascalientes.

En concordancia con la figura del *ombudsman* que se introdujo en el orden jurídico mexicano en un ejercicio de derecho comparado realizado por Jorge Carpizo entre el derecho escandinavo —Constitución sueca— y el derecho mexicano, a este organismo se le incorporaron diversas innovaciones. Su estructura orgánica, sus funciones y facultades lo integran al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos basado en una nueva racionalidad, donde la calidad moral, el prestigio intelectual y los valores éticos sociales son los instrumentos de defensa de los derechos humanos. Y si bien sus resoluciones tendrán carácter no vinculante, se crea una cultura de los derechos humanos.

La naturaleza jurídica de la Comisión como órgano constitucional autónomo le permite formar parte del Estado, pero no del Gobierno, garantizando su independencia en el conocimiento e investigación de las quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa de las autoridades estatales y municipales, por lo que no está sujeta a instrucciones de otras autoridades ni a ninguno de los poderes del Estado.

La Comisión brinda apoyo y asesoría a las personas que estimen que fueron afectadas en sus derechos humanos, por lo que conoce e investiga las quejas sobre presuntas violaciones de derechos fundamentales; formula recomendaciones públicas no vinculantes, pudiendo realizar denuncias cuando tenga conocimiento de actos presuntamente delictivos y se ocupa de buscar la reparación integral de sus derechos humanos. Entre sus facultades sustantivas de mayor relevancia están la difusión y promoción de los derechos humanos con la pretensión de consolidar una cultura de los derechos humanos.

La estructura orgánica de dicho organismo se integra por un presidente, nombrado por el Congreso del estado, mediante convocatoria pública, para un periodo de cuatro años, quien además será el representante legal de la Comisión y cuenta con fe pública y fuero, por lo que, al igual que el secretario general y el visitador general, no podrá ser detenido ni sujeto a responsabilidad penal o administrativa por las opiniones, recomendaciones o actos que realice en el ejercicio de las funciones propias de su encargo.

La Comisión cuenta con un consejo de consulta y autorización, pues aprueba lineamientos de actuación, como disposiciones reglamentarias y lineamientos administrativos, además del presupuesto de egresos. Está integrado por cinco ciudadanos, cuyo cargo es honorífico, designados también por el Congreso del estado por convocatoria pública por un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección.

Como autoridades que auxilian al presidente en sus funciones se encuentra la Secretaría General, la Visitaduría, la Dirección de Educación y diversas coordinaciones establecidas en las disposiciones reglamentarias internas.

Los procedimientos de queja que se forman en la Comisión son iniciados a petición de parte, pero podrán iniciarse de oficio cuando se trate de presuntas violaciones graves a sus derechos humanos. Las quejas se presentan sin formalidad alguna y todas las actuaciones y procedimientos son gratuitos, sujetándose a los principios de inmediación, concentración, rapidez y buena fe, pero no se admiten quejas anónimas.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Previo al inicio de procedimiento, procurando la rápida solución del conflicto y cuando la naturaleza de este lo permita, es necesario sustanciar un procedimiento conciliatorio utilizando las reglas de la mediación, y solo si con esto no se soluciona el conflicto, se inicia la investigación correspondiente.

La investigación se realiza dentro de un plazo de 90 días, mediante un procedimiento administrativo desformalizado, pero que respeta los derechos fundamentales del debido proceso, como son el emplazamiento y las pruebas, pues las resoluciones deben estar lo más ajustadas a la realidad. Si bien estas últimas no tienen carácter vinculante, se tiene como instancia de ejecución —aunque de carácter político— de la solicitud al Congreso del estado, quien puede llamar a comparecer a la autoridad que no haya aceptado una recomendación para que explique el motivo de su negativa.

Un aspecto que debe tener mayor relevancia está relacionado con la reparación de daños, pues toda recomendación determina la forma en que se repara el daño al quejoso, de conformidad con la ley de víctimas. En este sentido, la obligación de la autoridad de reparar el daño es objetiva y directa, pero debemos observar que se trata de una reparación integral y descartar la idea equivocada de que esta conlleva necesariamente una indemnización en dinero, que si bien se puede presentar, no sería la única forma de reparación.

La legislación que rige a la Comisión establece un procedimiento extraordinario para la exhibición de persona muy similar al *habeas corpus* que funciona en otras latitudes.

Finalmente, contra las actuaciones u omisiones de la Comisión proceden los recursos de impugnación y queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos de su ley y reglamento.

J. Asunción Gutiérrez Padilla

127. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

La génesis de este organismo protector de los derechos humanos surgió a raíz de la emisión de la Ley que crea a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, misma que fue publicada en el *Diario Oficial del Estado* el 28 de enero de 1993, la cual estaba conformada por 15 artículos y 3 artículos transitorios. Posteriormente se publicó la nueva ley, el 23 de mayo de 2002, en el *Diario Oficial del Estado*, la cual abrogó la expedida previamente y otorgó la autonomía a la institución para ejercer su propio presupuesto. La ley que actualmente rige a este organismo se publicó por medio del decreto 152/2014, en donde se otorgaron varias facultades más a la Comisión de Derechos Humanos, a fin de volverla un órgano totalmente autónomo.

Hoy día, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (CODHEY) es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto proteger, defender, estudiar, investigar, promover y divulgar los derechos humanos en el estado de Yucatán, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 74 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

La competencia con la que cuenta este organismo se ejerce sobre todo el territorio del estado de Yucatán, ya sea actuando de oficio o a petición de parte, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, por actos u omisiones de cualquier naturaleza que puedan ser imputables a las autoridades o servidores públicos. De igual forma, las inconformidades contra actos u omisiones de autoridades estatales que tengan el carácter de administrativo y laborales cuando se encuentren vinculadas a violaciones a derechos humanos podrán ser admitidas; sin embargo, no podrá conocer de cuestiones jurisdiccionales de fondo, tal como señala el artículo 7 del último ordenamiento referido.

Entre los principios rectores que rigen a la institución se encuentran los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales pueden ser entendidos de la siguiente manera:

1. *Universalidad.* Debe ser entendido como el principio que hace a los derechos humanos inherentes a todos y conciernen, por tanto, a la comunidad internacional en su totalidad. Cabe señalar que los derechos humanos, si bien pueden ser vulnerados, no pueden ser protegidos de forma absoluta, pues ello depende del caso en particular, así como si llegan a confrontarse varios derechos humanos, en cuyo caso habría que ponderarlos y adecuarlos a las circunstancias particulares.

2. *Interdependencia e indivisibilidad.* Se refiere a que los derechos humanos están relacionados entre sí, por tanto, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados.

3. *Progresividad.* Este principio constituye un compromiso del Estado para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura.

Asimismo, el personal de la Comisión presta sus servicios observando los subprincipios de inmediatez, rapidez y efectividad, en cumplimiento del principio de concentración. Además, todos los procedimientos llevados a cabo son gratuitos y se solicitan las mínimas formalidades que se requiere para la documentación de los expedientes e investigación de los hechos. De igual manera, durante las actuaciones se buscará en todo momento la igualdad sustantiva de las personas, aplicando políticas de equidad de género, no discriminación y respeto e integración de las personas en situación de vulnerabilidad.

La manera en la cual se integra la CODHEY, tal como describe el artículo 13 de la ley del organismo, es por un presidente, un secretario ejecutivo, un visitador general, un oficial de quejas y orientación, una Dirección de Vinculación, Capacitación y Difusión, así como por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos. La Comisión contará igualmente con un Consejo Consultivo, integrado por cuatro consejeros, un secretario técnico y el presidente del mismo, el cual será ocupado por el cargo del *Ombudsperson.* Asimismo, se prevé en el numeral 17, párrafo segundo de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán que, en casos de ausencias del presidente, el secretario ejecutivo quedará encargado de la presidencia.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

De igual forma, y a fin de cumplir con las obligaciones encomendadas, la Comisión cuenta con una Dirección de Recursos Humanos, Finanzas y Adquisiciones, un Centro de Supervisión Permanente a Organismos Públicos y un Órgano de Control Interno.

Las atribuciones de la Comisión a fin de cumplimentar su objeto están encaminadas en un primer momento a recibir quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de cualquier naturaleza imputables a cualquier autoridad o servidor público, siendo estas inclusive instadas de manera oficiosa. Esa facultad podrá extenderse de igual manera cuando algún particular cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o servidor público, o bien, cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos.

De igual forma, en las gestiones y diligencias que se realizan en este organismo, siempre se procura la conciliación entre los quejosos y las autoridades o servidores públicos para solucionar de manera inmediata el conflicto planteado y la restitución del goce del derecho vulnerado. De no ser así, este organismo formula recomendaciones públicas no vinculatorias en los términos establecidos en el artículo 74 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Otra atribución que es indispensable para la CODHEY es la observancia de los derechos humanos en el estado de Yucatán, lo cual se realiza mediante las proposiciones que se hacen a las diversas autoridades de la entidad y de las modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias, la proposición de programas y acciones que impulsen el cumplimiento de los tratados internacionales, así como el impulso a las políticas públicas en materia de derechos humanos.

Como organismo investigador de los derechos humanos, en el ámbito de estudio se ve la promoción de la investigación científica, así como la enseñanza y difusión de los derechos humanos, buscando de esa manera potenciar el conocimiento de los mismos en los sectores público, social y privado, además de que se buscan alianzas con las organizaciones de la sociedad civil y demás autoridades mediante la celebración de convenios y acuerdos de coordinación y colaboración para mejorar la transversalización de los esfuerzos realizados.

Por último, cabe mencionar que la manera en la cual puede terminar una queja presentada ante la CODHEY podrá ser, esencialmente, por falta de interés, cuestión que se da cuando el quejoso, a petición de algún requerimiento por parte de este organismo haga caso omiso, siempre y cuando no estuviere claramente visible una violación grave hacia los derechos humanos, pues en esos casos la queja se seguirá de oficio. Otra manera en la cual puede concluir un expediente es por conciliación, situación que se da cuando se llega a un acuerdo entre las partes por sí mismas siendo guiadas en este proceso por algún funcionario perteneciente a la CODHEY (arts. 94 a 98 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán).

Por otra parte, se podrán dictar acuerdos de no responsabilidad, los cuales se dictan cuando se comprueba que no existieron los actos u omisiones imputados a la autoridad o servidor público, o que no se acreditó la violación a derechos humanos del quejoso o agraviado (art. 86 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán).

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Por último, las recomendaciones se emiten cuando se comprueban las violaciones a los derechos humanos de los quejosos, señalando en las mismas, las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos de los afectados y la reparación integral de los daños y perjuicios ocasionados.

Emitida una recomendación, se dará el seguimiento a la misma a fin de velar por su pleno cumplimiento y verificar que no se incurra de manera reiterada en la violación de derechos humanos por la cual se emitió o por diverso derecho humano, para lo cual se establecen indicadores de cumplimiento de las autoridades.

Miguel Óscar Sabido Santana

128. Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo

Organismo público y autónomo del estado federal libre y soberano de Quintana Roo que tiene por objeto primordial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en todo el territorio quintanarroense, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo. Asimismo, está facultada para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, del estado o de los ayuntamientos, que violen los derechos humanos de las personas.

En cuanto a su estructura, organización y funciones, se encuentran reguladas por la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo (CDHEQROO) expedida el 28 de noviembre de 2002, misma que suplió al Decreto 96 dictado por la Legislatura estatal y que fuera publicado el 30 de septiembre de 1992, cuando se creó este organismo protector. No obstante, hasta la fecha dicho ordenamiento ha sufrido varias modificaciones, entre las que destaca la armonización con la reforma constitucional federal de junio de 2011 en materia de derechos humanos, y que se reflejó hasta febrero de 2014 en esta ley. También cuenta con un reglamento interno, el cual fue modificado recientemente (1 de octubre de 2018).

Este organismo constitucional estatal forma parte de un sistema federado de organismos públicos autónomos que convergen en la protección, defensa y promoción de los derechos humanos en todas las entidades federativas y con su homóloga nacional, llamada Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Todas ellas conforman el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos de la República mexicana. Si bien, todos y cada uno de ellos cuentan con autonomía y presupuesto propios, es la CNDH quien revisa los recursos interpuestos contra resoluciones de los organismos locales, en este caso, los de la CDHEQROO, aplicando con ello el principio de definitividad dentro del sistema no jurisdiccional de protección en la rama.

El artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece y garantiza la competencia, funcionamiento y atribuciones correspondientes del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, entre los que destacan la formulación de recomendaciones públicas no vinculatorias, así como el conocimiento de quejas y denuncias por violaciones a derechos humanos por acciones u omisiones de naturaleza

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

administrativa derivadas del servicio público y su incompetencia jurídica en casos electorales y jurisdiccionales.

Integración y estructura. La CDHEQROO está representada jurídicamente por un presidente, quien debe contar con los requisitos establecidos por la ley, entre los que encontramos: ser mayor de 30 años; contar con título y cédula profesional de licenciatura, preferentemente de licenciado en Derecho; ser mexicano por nacimiento y tener conocimientos en derechos humanos, entre otros. Su encargo tiene una duración de cuatro años sin posibilidad de reelección y es elegido por el poder legislativo del estado mediante convocatoria hecha a las fracciones parlamentarias y a organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto esté vinculado con el de los derechos humanos. El organismo también cuenta con un Consejo Consultivo, integrado por seis personas de destacada trayectoria en la materia, elegido por el Congreso del estado; sus cargos son honoríficos y tienen como función principal la revisión y asesoría del trabajo del organismo y la aprobación de reglamentos internos. La sede de la CDHEQROO se encuentra en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo. Está compuesta por tres visitadurías generales, que funcionan como coordinaciones jurídicas y administrativas geográficas en toda la entidad para la recepción e investigación de quejas y denuncias interpuestas por presuntas violaciones a derechos humanos de particulares en el territorio del estado. El titular de la Primera Visitaduría General es quien suple al presidente en caso de emergencia o ausencia temporal delimitada por la ley.

Facultades. Entre sus atribuciones destacan las siguientes: *a)* promover y vigilar la política pública en la materia; *b)* impulsar la observancia de los derechos humanos; *c)* recibir e investigar quejas por violaciones presuntas a los derechos humanos y formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias; *d)* procurar la conciliación y mediación entre quejosos y autoridades, así como la inmediata solución del conflicto cuando sea posible; *e)* proponer acciones legislativas y mejores prácticas administrativas a las diversas autoridades dentro del ámbito de sus competencias; *f)* promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos, además de ejecutar programas preventivos en la materia; *g)* visita, revisión y supervisión de centros oficiales o cualquier establecimiento estatal o municipal destinado al tratamiento de niñas, niños, personas con discapacidad y/o personas mayores; *h)* celebrar convenios con diversas instancias e instituciones públicas y privadas en materia de derechos humanos, e *i)* promover diversas acciones que apuesten al estudio, mejora, promoción, investigación, desarrollo y ejecución de políticas públicas y acciones estatales sobre derechos humanos.

Trabajo actual y logros. La CDHEQROO actúa esencialmente y conforme a los principios de los derechos humanos, de tal manera que cuenta con diversas unidades administrativas que permiten el abordaje, estudio, promoción e investigación con enfoques especializados en diversas ramas, entre las que destacan, por áreas: *a)* la Coordinación de Asuntos de la Mujer, que vigila, estudia y promociona las acciones y políticas públicas internas y externas sobre género, igualdad, mujeres y grupos de la diversidad sexual; *b)* la Coordinación de Vinculación Interinstitucional y de Organizaciones no Gubernamentales, que fortalece las redes de trabajo con distintos sectores y ámbitos poblacionales; *c)* la Dirección de Capacitación, Promoción y Difusión; *d)* la Coordinación General de Atención a Víctimas de Violaciones a los Derechos

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Humanos; *e)* la Coordinación de Asuntos de la Niñez, Adolescencia y Atención a la Discapacidad; *f)* la Coordinación de Asuntos Penitenciarios y otros Asuntos, que conoce de temas relacionados con la vivencia de los derechos de las personas mayores, personas que viven con VIH/sida, población indígena, pueblos originarios y migrantes. Ello sin perjuicio de otras unidades que abonan al trabajo de substanciación de quejas y seguimiento de recomendaciones emitidas por este organismo, incluidas las de carácter financiero.

Cobra especial importancia la existencia de su Instituto de Formación Especializada en Derechos Humanos, perteneciente a esta Comisión, con casi tres años de funcionamiento. Este ha contribuido a la dinámica estatal en materia de derechos humanos, ya que tiene como objetivos principales la investigación y la promoción académica de los derechos fundamentales mediante diversos programas de posgrado, como son diplomados y maestrías en la materia, así como la incorporación de proyectos de investigación especializada para la medición, monitoreo y evaluación de la política pública estatal.

Actualmente, la CDHEQROO se concibe como un organismo de vanguardia. Sus planes y estrategias de trabajo están basadas en los principios y obligaciones que cubren el enfoque de derechos y vive una dinámica de actualización constante con el Sistema Universal de Derechos Humanos, alineando su funcionamiento a siete ejes: *i)* prevención y capacitación; *ii)* protección jurídica; *iii)* observancia; *iv)* consultoría; *v)* fortalecimiento institucional; *vi)* investigación, y *vii)* trabajo con sociedad civil organizada. Así, se facilita al interior de la Comisión el desempeño de las diversas áreas y se fortalece el papel que desempeña el organismo como intermediario entre sociedad civil y gobierno, garantizando en todo momento el respeto irrestricto e ineludible de los derechos de las personas por parte de las autoridades y servidores públicos en el estado.

Marco Antonio Tóh Euán

129. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Antecedentes, creación y marco normativo. En México estaba latente a nivel constitucional una deuda histórica con las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, ya que en el ámbito internacional se contaba con la Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, publicada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1985, y la Resolución 1990/22, de 1990, que crea el Plan de Acción Integrado sobre las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.

En dicha Declaración se encuentra la definición de víctima, considerada como la persona que en lo individual o en lo colectivo ha sufrido daños, lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos humanos como consecuencia de las acciones u omisiones que violen la legislación penal en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder. También define a las víctimas indirectas —que son los familiares de la víctima directa—, mientras que las víctimas potenciales son, por ejemplo, testigos, defensores, entre otros.

En el caso de las víctimas de delito, es decir, la primera parte de la Declaración en comento, es hasta 1993 cuando se adicionó el apartado C al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

incorporando los derechos a la asesoría jurídica; reparación del daño; coadyuvar con el ministerio público y atención médica de urgencia. Solo se incorporaron unos cuantos derechos, porque de su lectura se observó que los presuntos imputados ya contaban con muchos derechos y que los de las víctimas del delito eran menos en cuanto a número. De ahí que hablemos de una deuda histórica y jurídica con ellas.

En el 2000 se ampliaron los derechos de las víctimas en el artículo 20 de la CPEUM, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) creó el Programa de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA), cuya finalidad es la colaboración de instituciones para brindar apoyo a las personas que se encuentran en esta condición, proporcionándoles atención psicológica y asesoría jurídica.

En 2005, la ONU publicó la Resolución 60/147, que se refiere a los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, mismos que contemplan los derechos de acceso a la justicia y de reparación; fondos nacionales para indemnizar; medidas de protección integral; participación en el juicio, y el fortalecimiento del catálogo de derechos.

Para 2008 se reformó el artículo 20 de la CPEUM para reconocer más derechos a la víctima o el ofendido, así como para emigrar a un sistema de justicia de corte acusatorio, dando origen al Código Nacional de Procedimientos Penales (2014), el cual coloca a la víctima como centro.

Cabe resaltar que en 2011 se dio la reforma constitucional en materia de derechos humanos que modificó el artículo 1 de la CPEUM, cuyo texto ahora reconoce que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos —donde son parte los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos—, con lo cual se aprecia una sólida base constitucional.

También en 2011 se crea por el Ejecutivo la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA), la cual contaba con el Protocolo General para la Atención a las Personas Víctimas u Ofendidas del Delito, que señalaba los procedimientos para su atención.

Derivado del cambio constitucional se dio paso a la adecuación del marco legislativo y reglamentario en materia de víctimas, no así en el artículo 73 de la CPEUM, que se refiere a las facultades del Congreso. Con esa limitante, en 2013, producto del impulso de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de los familiares de las víctimas se publicó la Ley General de Víctimas (LGV), instrumento que recoge los estándares internacionales en la materia y prevé la creación de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, conformado por las instituciones y las entidades públicas del ámbito federal, estatal, del gobierno de la Ciudad de México, municipal, organismos constitucionales autónomos, entre otros, vinculados siempre al tema de atención a las víctimas.

La LGV determinó que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) sería una institución colegiada, integrada por siete comisionados(as), designados de forma escalonada, propuestos por las OSC y las Universidades, y después incluidos en ternas por el ejecutivo, siendo aprobados por dos terce-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

ras partes del Senado; estos integrarían el Pleno de la CEAV como su órgano máximo.

En 2014, el Ejecutivo emitió el decreto por el que se transforma PROVÍCTIMA en la CEAV como organismo descentralizado. Más tarde, en el mismo año, fue publicado el Estatuto Orgánico de la CEAV, reformado en varias ocasiones (una última en agosto de 2017). De igual manera, en dicho año, el ejecutivo expidió el Reglamento de la LGV, que reduce las facultades del Pleno y las delega al comisionado presidente de la CEAV.

En 2016 se reformó el artículo 73 de la CPEUM, facultando al Congreso para expedir una Ley General con concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de derechos de las víctimas. En 2017 se reformó dicha ley, convirtiendo a la CEAV en un órgano unipersonal con un comisionado ejecutivo, cuya primera designación dura tres años, es propuesto por el ejecutivo y designado por el Senado, y para cuyas siguientes designaciones el primero someterá una terna a la Cámara de Senadores, permaneciendo cinco años en el cargo.

Concepto. Es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios; tiene autonomía técnica y de gestión, y cuenta con los recursos que le asigna el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se encarga de emitir las medidas y reparaciones en favor de las víctimas. Su objeto es garantizar, promover y proteger derechos, como la asistencia, protección, atención, a la verdad, justicia, reparación integral y la debida diligencia.

Esta institución es, también, el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) y puede establecer oficinas en las entidades federativas del país cuando así lo autorice su Junta de Gobierno y exista el presupuesto; debe garantizar la representación y participación de las víctimas y OSC, para la construcción de políticas públicas. De la CEAV depende la Asesoría Jurídica Federal, el Registro Nacional de Víctimas, el Comité Interdisciplinario Evaluador, el Fondo y la Asamblea Consultiva; sin embargo, ahora la LGV precisa que el Gobierno federal debe contar con un fondo, una asesoría jurídica y un registro de víctimas, obligando a que cada entidad federativa cuente con lo mismo.

Estructura orgánica y facultades. La LGV dispone la existencia del SNAV, presidido por el presidente de la República y varios servidores públicos: presidente de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores; secretario de Gobernación; presidentes de las comisiones de justicia de la Cámara de Diputados y del Senado; un integrante del poder legislativo de los estados y de la Asamblea Legislativa de la CDMX; presidente del Consejo de la Judicatura Federal; presidente de la CNDH; un representante de organismos públicos de protección de los derechos humanos de los estados y de la Ciudad de México; la CEAV, y un representante de las comisiones ejecutivas locales. Asimismo, el artículo 79 de la LGV señala un listado más amplio de quiénes integran dicho sistema.

En el SNAV también pueden participar los invitados que determine la CEAV en términos del Reglamento de la LGV. Dicho Sistema tiene amplias facultades en materia de coordinación y colaboración con diversas instituciones; por ejemplo, aportar a la elaboración del Programa de Atención Integral a Víctimas (PAIV) y demás instrumentos programáticos; vigilar los resultados de las comisiones ejecutivas del país; elaborar propuestas de reforma; integrar

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

comités para el desempeño de sus funciones; fijar criterios para la regulación del servicio civil de carrera; impulsar la participación de la comunidad; fijar criterios de cooperación y coordinación para la atención médica, psicológica, jurídica, gestoría y de trabajo social respecto de las víctimas; formular estrategias de coordinación en materia de combate a la corrupción y de atención a las víctimas; proponer programas de cooperación internacional, entre otras.

Lo novedoso de la LGV es el establecimiento de la figura del asesor jurídico de las víctimas, a quien le corresponde hacer efectivos cada uno de los derechos y garantías de la persona.

La CEAV tiene a su cargo el Registro Nacional de Víctimas, mecanismo administrativo y técnico que soporta el proceso de ingreso y registro de estas. Además, garantiza que estas tengan un acceso oportuno y efectivo a medidas, así como a la justicia y reparación integral.

La CEAV cuenta con un Comité Interdisciplinario Evaluador, que elabora todos los proyectos de dictamen de acceso al fondo para la reparación integral y para la creación de fondos de emergencia. Para ello, existen cinco medidas de reparación integral del daño: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición; esto se desarrolla a través de un trabajo multidisciplinario para que la persona, en la medida de lo posible, recupere su proyecto de vida.

De igual manera, la LGV señala la existencia de un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral que tiene como objeto brindar los recursos a las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos, siguiendo los criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas.

La Asamblea Consultiva se integra por nueve representantes de colectivos de víctimas, de OSC y de académicos, quienes serán elegidos por la Junta de Gobierno y su cargo es honorífico. Es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle la CEAV. Las funciones de la Asamblea estarán previstas en el Reglamento de la LGV. Finalmente, la CEAV se encuentra representada por un comisionado ejecutivo.

Susana Thalía Pedroza de la Llave

130. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León

Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos consagrados en el orden jurídico vigente, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 2 de la Ley que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (CEDHNL).

Competencia. La competencia de la CEDHNL se circunscribe al estado de Nuevo León, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando son imputadas a las autoridades y personas servidoras públicas municipales y/o estatales, a excepción de las del poder judicial, conforme a lo previsto en el artículo 3 de la Ley que Crea la Comisión

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Estatal de Derechos Humanos. Por regla general, los actos y omisiones de carácter administrativo de las autoridades son susceptibles de ser reclamados vía queja ante esta instancia; no obstante, la CEDHNL no puede conocer de actos o resoluciones relacionados con la materia electoral, ni de aquellas resoluciones de carácter jurisdiccional.

Principios de actuación. Para la defensa, promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, el personal de la CEDHNL debe observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, previstos en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado que la CEDHNL forma parte del sistema no jurisdiccional para la protección de los derechos humanos, tiene que actuar con base en principios que tengan como finalidad última la protección y reparación inmediata de los mismos.

Por tanto, los procedimientos que se tramiten deben ser gratuitos, breves y sencillos, estando sujetos solo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes, además de que en todo momento deben evitarse los formalismos, a excepción de los que se requieran en la documentación de los expedientes, los ordenados en la Ley que Crea la Comisión, en su reglamento o en otras disposiciones jurídicas que sean aplicables.

Asimismo, deben tramitarse de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración, rapidez, buena fe, transparencia y confidencialidad, debiendo procurarse, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, en forma personal, vía telefónica, por correo electrónico o por cualquier otro medio de comunicación.

Integración, estructura orgánica y atribuciones. De acuerdo con el contenido del artículo 16 de la citada ley, se integra por: un Consejo; la persona que funja como titular de la Presidencia; tres personas que se desempeñen como visitadoras; una Secretaría Ejecutiva: un Órgano Interno de Control, y por el personal profesional, técnico y administrativo que se necesite para el mejor desempeño de sus funciones.

Tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 9 a 12 de la ley referida, dicho organismo cuenta con cinco órganos, tres direcciones y seis unidades.

Los órganos son los siguientes: la Presidencia, el Consejo Consultivo, tres visitadurías generales, una Secretaria Ejecutiva y un Órgano Interno de Control.

A su vez, las direcciones son las que a continuación se enuncian: Dirección de Orientación y Recepción de Quejas; Dirección del Centro de Atención a Víctimas, y Dirección del Instituto de Derechos Humanos.

Finalmente, las unidades son: Unidad de Administración; Unidad de Desarrollo Institucional; Unidad de Asuntos Jurídicos; Unidad de Oficialía y Archivo; Unidad de Comunicación, y Unidad de Informática.

Atribuciones. En términos del artículo 5 de la ley respectiva, dicho organismo tiene las siguientes atribuciones:

i) Recibir quejas y denuncias de presuntas violaciones a los derechos humanos.

ii) Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, de las presuntas violaciones de derechos humanos que lleguen a su conocimiento, en los si-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

guientes casos: *a)* por actos u omisiones de autoridades administrativas o servidores públicos estatales o municipales, y *b)* cuando las personas particulares cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de alguna persona del servicio público o autoridad estatal o municipal; o cuando dicho servidor público o autoridad se niegue infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente le correspondan en relación con esos ilícitos.

iii) Procurar la solución inmediata del conflicto mediante el diálogo y la conciliación entre las partes, cuando la naturaleza del caso lo permita.

iv) Formular y dirigir a las autoridades estatales y municipales las recomendaciones para lograr la reparación de las violaciones a los derechos humanos y presentar denuncias y quejas ante las autoridades que corresponda.

v) Fomentar la cultura del respeto a los derechos humanos en el estado.

vi) Proponer a las autoridades estatales y municipales que, en el ámbito de sus competencias, realicen los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

vii) Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito estatal.

viii) Expedir su reglamento interior.

ix) Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

x) Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario del estado y, en su caso, dirigir recomendaciones a la Dirección de Prevención y Readaptación Social, mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que estos guarden. En ese diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la CEDHNL pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones, centros de detención y retención locales. Dicho documento debe hacerse saber a las dependencias locales competentes en la materia para que estas elaboren, considerando las opiniones de la CEDHNL, las políticas públicas tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos.

xi) La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo en materia de igualdad de derechos entre mujeres y hombres.

xii) Las demás que le otorguen la respectiva y otros ordenamientos legales.

Consejo Consultivo. De conformidad con el artículo 16 de la ley correspondiente, el Consejo es un órgano colegiado, integrado por diez personas, además de la persona que se desempeñe como titular de la Presidencia de la Comisión, quien, a su vez, lo será del propio Consejo.

El Consejo tiene las siguientes facultades:

i) Establecer los lineamientos generales de actuación de la CEDHNL.

ii) Aprobar su reglamento interior.

iii) Opinar sobre el proyecto de informe anual que la persona titular de la Presidencia presente al Congreso del estado y a la persona titular del poder ejecutivo.

iv) Pedir información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o se hayan resuelto.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

v) Transmitir a la CEDHNL el sentir de la sociedad respecto al trabajo de la misma.

vi) Opinar sobre el proyecto de presupuesto para el ejercicio del año siguiente.

vii) Conocer el informe de la persona titular de la Presidencia respecto al ejercicio presupuestal.

Sofía Velasco Becerra

131. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDH) es un organismo constitucional autónomo creado en 1992 mediante la Ley 123, derivado de la reforma constitucional al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La propia ley, en su artículo 2, establece: "Se instituye la Comisión Estatal de Derechos Humanos como un organismo público, de carácter autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por el orden jurídico mexicano […]".

Tiene como misión promover la cultura del respeto irrestricto de los derechos humanos en el estado de Sonora, mediante la protección, defensa, promoción, estudio, observancia y divulgación de los mismos.

La Comisión se integra por un presidente, un secretario general, una Secretaría Ejecutiva, una Secretaría Técnica, visitadores generales, visitadores adjuntos y demás personal técnico y administrativo, destacando que se han ido integrando direcciones importantes como: Asuntos de la Mujer y Equidad de Género, Derechos Sexuales y Reproductivos, Observatorio contra la Discriminación, Atención Ciudadana, por mencionar algunas.

El presidente es elegido por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del estado por un periodo de cuatro años, pudiendo ser ratificado por un segundo periodo. El resto del personal, por disposición de la propia ley, se considera de confianza.

Actualmente se cuenta con 10 oficinas regionales de derechos humanos en las principales ciudades y localidades del estado, es decir, en Huatabampo, Navojoa, Cajeme, Guaymas, Poblado Miguel Alemán, Caborca, Nogales, San Luis Río Colorado, Cananea y Cumpas, mismas que se suman a la oficina central, que se ubica en la ciudad de Hermosillo, para poder brindar sus servicios a las personas que así lo requieran.

La CEDH tendrá competencia para conocer de presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter estatal o municipal; pero carece de competencia para conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, así como de resoluciones de carácter jurisdiccional y consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Sus principales atribuciones son: *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; *iii)* formular recomendaciones

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos del artículo 102, Apartado B de la CPEUM; *iv)* procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables; *v)* impulsar la observancia de los derechos humanos en el Estado; *vi)* proponer a las diversas autoridades del Estado y de los municipios que, en el ámbito de su competencia, promuevan los cambios a disposiciones legislativas y reglamentarias, que a juicio de la Comisión redunden en una mejor protección de los derechos humanos, y *vii)* promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos, en los ámbitos estatal y municipal, entre otras.

A través del personal de las visitadurías regionales y de la Dirección de Quejas, se brindan orientaciones jurídicas y canalizaciones a las personas cuando así sea pertinente y la solicitud no constituya una queja. En caso de proceder, la queja se turnará al visitador general, quien substanciará el procedimiento privilegiando la conciliación entre las personas y las autoridades. De no lograrse, se realizará el proyecto de recomendación o acuerdo de no responsabilidad, que será suscrito por el presidente.

La CEDH cuenta con varios programas institucionales, destacando los siguientes:

1. Programa de Atención a Migrantes: que tiene como objetivo principal brindar apoyo, acompañamiento y protección a los migrantes desde su ingreso a territorio sonorense a través de las visitadurías regionales ubicadas en Huatabampo, Navojoa, Ciudad Obregón, Guaymas, Nogales, Caborca y San Luis Río Colorado.

2. Adopta un Niño de la Costa: a través de este programa, la CEDH hace llegar, de forma periódica, leche de fórmula y pañales a lactantes de entre cero meses y dos años de edad. Del mismo modo, personal de la Comisión busca hacer efectivos los derechos fundamentales de la niñez sonorense, vigilando que reciban atención médica oportuna y tengan acceso a medicamentos por parte de las instituciones del sector salud; la prevención de violencia intrafamiliar y omisión de cuidados, entre otras problemáticas estrechamente vinculadas con sus derechos.

3. Promotores de la Dignidad y la Paz: para fomentar la cultura de los derechos humanos de la niñez, año con año se implementa el programa con la participación de niñas y niños de diversas ciudades del estado, mismos que, a su vez, son replicadores entre pares.

Pedro Gabriel González Avilés

132. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) es un organismo constitucional autónomo del estado de Veracruz. Así, aunque es un órgano del Estado, no pertenece a la estructura tripartita de la división de poderes, ello para asegurar que la vigencia de los derechos humanos no dependa de su compatibilidad con un proyecto político ni del apoyo de las preferencias políticas mayoritarias.

La autonomía significa que la función de la CEDH no es convalidar o legitimar los actos del Estado, sino contrastarlas con el parámetro de control de regularidad constitucional (SCJN, Contradicción de Tesis 293/2011, Sen-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

tencia del Pleno de 3 de septiembre de 2013) y determinar, a partir de este, si constituyen violaciones a derechos humanos o no.

En efecto, de conformidad con los artículos 67, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y 2 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la CEDH tiene competencia para conocer y sustanciar quejas por violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades locales o municipales.

Si bien las violaciones a derechos humanos pueden adoptar distintas formas, el marco normativo de la CEDH circunscribe su competencia en razón de la materia a los actos u omisiones de naturaleza administrativa; es decir que, con independencia de la denominación formal del acto u omisión del Estado que viole los derechos humanos de una persona, mientras su naturaleza sea administrativa, la CEDH será competente en razón de la materia para conocer del caso.

En la sentencia de fondo del caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostuvo que las violaciones a derechos humanos por acción se producen cuando el Estado, a través de sus agentes, lesiona la esfera jurídica de una persona mediante el ejercicio del poder público (Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras,* sentencia de 29 de julio de 1988, núm. 4, párr. 165). En la práctica, esto ocurre cuando los funcionarios públicos —de manera directa y a través de sus acciones, legal o ilegalmente— violentan los derechos humanos de una persona.

Por su parte, las violaciones a derechos humanos por omisión ocurren cuando el Estado incumple su deber de organizar todas las estructuras por las que se manifiesta el poder público para asegurar jurídicamente el ejercicio de los derechos humanos (*Ibidem*, párr. 166). Así, el Estado perpetra violaciones a derechos humanos por omisión cuando existen obstáculos al ejercicio de estos que el Estado debía y podía remover y, sin embargo, no lo hizo.

Que una acción u omisión de la autoridad tenga naturaleza administrativa, o no, depende de la norma constitucional que rija el acto. En efecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) distingue los actos privativos de los actos de molestia, porque los regula en disposiciones separadas y de manera diferente (SCJN, Actos privativos y actos de molestia. origen y efectos de la distinción. Novena Época, Pleno, *Seminario del Poder Judicial de la Federación y su Gaceta,* t. IV, julio de 1996, p. 5. P./J. 40/96).

El artículo 14 de la CPEUM regula los actos privativos. Estos son los que disminuyen, menoscaban o suprimen definitivamente el derecho de una persona, y solo pueden realizarse a través de la existencia de un juicio ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

Por su parte, el artículo 16 de la CPEUM regula los actos de molestia. Estos son los que afectan la esfera jurídica de la persona, pero no producen los mismos efectos que los actos privativos porque solo restringen, temporalmente, un derecho para proteger determinados bienes jurídicos. Para ello, debe preceder un mandamiento escrito girado por una autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

En este sentido, son las disposiciones constitucionales en cita las que determinan la naturaleza de los actos del Estado. De lo anterior se desprende que la CEDH es competente para conocer de acciones u omisiones del Estado, cuando estén reguladas por el artículo 16 de la Constitución federal.

Para verificar si efectivamente existe una acción u omisión de la autoridad que viola los derechos humanos de una persona, le CEDH debe emprender una investigación independiente, exhaustiva e imparcial. Los resultados de esta determinarán si efectivamente la autoridad violó los derechos humanos de una persona.

El propósito de la investigación de la CEDH no es acreditar la responsabilidad individual de los servidores públicos que materialmente perpetraron la violación a los derechos humanos. La determinación de responsabilidades individuales por la comisión de actos ilícitos corresponde al poder judicial y, en todo caso, a las autoridades encargadas de aplicar sanciones administrativas.

Dado que el objetivo de la investigación de la CEDH solo es determinar si los hechos imputados a la autoridad constituyen o no violaciones a los derechos humanos, el estándar probatorio que rige es distinto al que opera en otros procesos. Por ello, no es necesario demostrar la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni identificar individualmente a quiénes se atribuyen los hechos violatorios; basta con acreditar que el Estado incurrió en acciones u omisiones que permitieron la comisión de violaciones a derechos humanos (*Cfr.* Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 20 de marzo de 2013, párr. 90; SCJN. *Incidente de inejecución 493/2001*, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002).

Para determinar el alcance de las violaciones a derechos humanos, la CEDH debe analizar los hechos acreditados a la luz del parámetro de control de regularidad constitucional. Esto le permitirá precisar el contenido del derecho violado a la luz de las disposiciones constitucionales y convencionales que reconozcan el derecho en cuestión. A partir de ahí, la CEDH debe construir la versión más favorable de la norma, en términos del segundo párrafo del artículo 1 de la Constitución federal.

Esto significa que la CEDH debe considerar, del universo normativo en vigor, las disposiciones que protegen el derecho humano violado e interpretarlo extensivamente para cumplir con el mandato constitucional de favorecer a las personas con la protección más amplia.

Este es un ejercicio necesario para dictar reparaciones adecuadas a la violación de derechos humanos en análisis. Si al precisar el contenido del derecho la CEDH deja de considerar algunos de sus elementos porque entran en tensión con otros bienes o derechos humanos constitucionales protegidos, existe el riesgo de no determinar adecuadamente las reparaciones.

De esta suerte, favorecer a las personas con la protección más amplia es un presupuesto para la determinación de una reparación integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva. Para tal efecto, la CEDH puede y debe solicitar las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y no repetición que estime pertinentes para garantizar una reparación a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Namiko Matzumoto Benítez

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

133. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa

Órgano constitucional autónomo del estado de Sinaloa, creado mediante decreto número 32, publicado en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa*, de 29 de enero de 1993, el cual adicionó la sección II bis con el artículo 77 bis del capítulo tercero, denominado "Del Poder Ejecutivo", dentro del título IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, iniciativa presentada el 11 de enero de 1993 por el entonces gobernador Renato Vega Alvarado.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa (CEDH) es un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene por objeto esencial la defensa, protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal, en la Constitución local y en los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano.

En el ejercicio de su autonomía de gestión, la Comisión no recibe ni recibirá instrucciones ni indicaciones de autoridades o servidores públicos de poderes gubernamentales. Sus resoluciones se basan únicamente en el conjunto de evidencias compiladas y en el estricto apego a la normativa en cada caso en concreto.

Los principios que rigen el actuar del personal de la CEDH son los de inmediatez, legalidad, gratuidad e imparcialidad.

Integración y estructura. De acuerdo con su ley orgánica, para el cumplimiento de sus funciones, la CEDH se integra por un presidente, visitadurías generales, una Secretaría Ejecutiva, una Secretaría Técnica, un Órgano Interno de Control, un Consejo Consultivo y el personal profesional, jurídico, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

El presidente y los visitadores están investidos de fe pública en sus actuaciones para el efecto de comprobar la veracidad de los hechos en relación con denuncias, quejas o inconformidades presentadas ante la Comisión.

Por su parte, el Consejo Consultivo es un órgano colegiado de participación ciudadana, el cual debe integrarse en forma plural, de manera que se logre la mayor representatividad social, atendiendo a la paridad y equidad de género. Tiene como función aconsejar al presidente sobre las determinaciones que fija la ley. Los miembros que integren el Consejo tendrán carácter honorífico y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del estado, mediante consulta pública, que deberá ser transparente a las organizaciones sociales y organismos públicos y privados, defensores y promotores de los derechos humanos en Sinaloa.

Competencia. La CEDH tiene su sede en la capital del estado. Podrá contar, además, con las oficinas regionales que las necesidades sociales exijan y el presupuesto permita, para la atención oportuna de la población.

Tiene competencia en todo el territorio estatal para conocer de denuncias y quejas derivadas de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, por presuntas violaciones a los derechos humanos.

De acuerdo con su ley orgánica, este organismo no tendrá competencia para conocer sobre actos y resoluciones de organismos y autoridades elec-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

torales; resoluciones de carácter jurisdiccional, ni consultas formuladas por autoridades, particulares u otras instancias sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Los procedimientos que se sigan ante la Comisión podrán iniciarse a petición de parte o de manera oficiosa mediante acuerdo que emita el presidente.

Los trámites procedimentales serán breves, sencillos y gratuitos y estarán sujetos solo a las formalidades esenciales que requiere la documentación de los expedientes respectivos. Se regirán por los principios de inmediatez, concentración y buena fe, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con denunciantes, quejosos, agraviados o autoridades y servidores públicos, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

Cualquier persona podrá presentar denuncias o quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos ante las oficinas de la CEDH, ya sea directamente o por medio de representante legal.

Los procedimientos seguidos en la Comisión no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa contemplados que puedan corresponder a los afectados conforme las leyes. Tampoco suspenderán ni interrumpirán los plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

Funciones. La CEDH tiene las siguientes atribuciones:

1. Recibir denuncias y quejas por presuntas violaciones a derechos humanos.

2. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos, en términos de su competencia.

3. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias a las autoridades respectivas, por violaciones a los derechos humanos.

4. Formular propuestas de conciliación entre el quejoso o agraviado y las autoridades presuntamente responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso así lo permita.

5. Solicitar al Congreso del estado que llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables, para que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas por la Comisión.

6. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de reinserción social de Sinaloa, así como en las diversas corporaciones policiales, en los lugares de reclusión o detención y en cualquier otra dependencia u organización en la que se asista a personas. Para tal efecto, se realizará el diagnóstico penitenciario sobre la situación que estos guarden.

7. Verificar el respeto de los derechos humanos de los usuarios de centros de asistencia social o instituciones públicas o privadas de bienestar social, además de casas-hogar para menores, personas mayores o personas con discapacidad, hospitales, centros de internamiento contra adicciones, albergues asistenciales para mujeres, niños de la calle, migrantes, población en general, entre otros, así como realizar visitas a campos agrícolas o comunidades étnicas o indígenas.

8. Orientar legalmente a denunciantes, quejosos o agraviados, así como a cualquier persona, en los asuntos que se hagan de su conocimiento y sobre los que la CEDH sea incompetente.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

9. Impulsar la promoción y observancia de los derechos humanos en el estado.

10. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos, capacitando para tal efecto a los servidores públicos del plano estatal y municipal, así como a la sociedad en general.

11. Prestar apoyo y asesoría, cuando así se solicite o se estime conveniente, a las autoridades estatales o municipales en materia de promoción y defensa de los derechos humanos.

12. Establecer programas de atención a víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos en grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación.

13. Vigilar la observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

14. Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por la Legislatura del Estado de Sinaloa, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. Proponer a los titulares del poder ejecutivo estatal y de los ayuntamientos, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos en materia de derechos humanos.

16. Recibir, calificar y dar trámite a las comunicaciones sobre presunción de malos tratos o tortura perpetrados en contra de detenidos o internos que hagan llegar las instituciones.

17. Presentar denuncias y/o quejas ante las autoridades competentes, cuando de sus investigaciones se advierta procedente.

18. Proponer a las diversas autoridades del estado y los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, que promuevan los cambios y modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

19. Recibir semestralmente o cuantas veces lo requiera, de la autoridad competente para ello, un listado actualizado de las personas privadas de su libertad, así como de las que estén cumpliendo la ejecución de una consecuencia jurídica del delito distinta a la pena de prisión.

20. Establecer los mecanismos de coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como con los demás organismos públicos de promoción y defensa de los derechos humanos en el país, y generar una colaboración permanente con ellos.

21. Suscribir convenios y acuerdos de colaboración con dependencias nacionales o internacionales de carácter gubernamental, no gubernamental, de la sociedad civil, académicas, asistenciales, organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos o cualquier otro organismo que tenga como fin la salvaguarda, respeto o fortalecimiento de los derechos humanos.

22. Establecer vías de comunicación permanentes con los organismos no gubernamentales y organismos de la sociedad civil locales, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

23. Expedir su reglamento interior.

24. Las demás que le otorguen la ley y otros ordenamientos legales.

José Carlos Álvarez Ortega

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

134. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Órgano principal y autónomo de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo mandato es promover la observancia y defensa de los derechos humanos en la región y actuar como órgano consultivo de la OEA en la materia, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 106 de la Carta de la OEA y 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La organización, estructura y funcionamiento actual de la Comisión Interamericana se rigen por el Estatuto de la CIDH, aprobado por la Asamblea General de la OEA a propuesta de la propia Comisión, y el Reglamento de la CIDH que, con base en aquel, ella misma expide. El 1o. de agosto de 2013 entró en vigor una nueva e importante reforma que adelantó la CIDH a su Reglamento, políticas y prácticas, después de un amplio y participativo mecanismo de consulta a Estados, víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos, expertos y otros sectores de la sociedad civil, en el marco de un proceso de fortalecimiento.

La Comisión Interamericana fue creada en 1959 por resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago de Chile, y empezó a funcionar en 1960. Tiene su sede en Washington, Estados Unidos. Junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instalada en 1979 y con sede en San José, Costa Rica, son los dos órganos base del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Mientras que el mandato de la Comisión Interamericana comprende todos y cada uno de los 35 Estados miembros de la OEA, el de la Corte Interamericana abarca aquellos países que han ratificado o se han adherido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, además, han reconocido la jurisdicción de la propia Corte (en la actualidad 20 Estados, de los 23 que son parte de la Convención). Lo anterior es así en virtud de que la Comisión Interamericana es, como se indicó, un órgano de la propia OEA, previsto en la Carta respectiva, en tanto que la Corte Interamericana es un órgano creado por decisión de los países parte de la Convención Americana.

I. Integración y estructura. La CIDH está integrada por siete miembros independientes que son elegidos por la Asamblea General de la OEA a título individual, debiendo ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos. El pleno de la Comisión representa al conjunto de Estados miembros de la OEA, por lo que sus miembros no representan a sus países de origen o residencia; incluso, sus miembros no pueden participar en la discusión, investigación, deliberación o decisión de un asunto sometido a la consideración de la Comisión que involucre al Estado del cual son nacionales. La duración del periodo de sus miembros es de cuatro años, renovables una sola vez por otro periodo. Si ocurriera alguna vacante antes de la conclusión del periodo, la misma es cubierta por el Consejo Permanente de la OEA.

La directiva de la Comisión está compuesta por un presidente o una presidenta; un primer o primera vicepresidente, y un segundo o segunda vicepresidente, con un mandato de un año, quienes pueden ser respectivamente reelegidos o reelegidas una sola vez en cada periodo de cuatro años.

Para adelantar sus labores de promoción y protección de los derechos humanos, la CIDH se organiza en relatorías de país y de carácter temático, cada

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

una a cargo de sus diferentes miembros en lo individual. La consolidación de los enfoques especializados de sus diferentes relatorías temáticas, varias de las cuales derivan de resoluciones emitidas por la Asamblea General de la OEA, ha permitido a la Comisión identificar, estudiar y emitir recomendaciones a los Estados miembros en los principales temas que conforman la agenda internacional en la materia, algunos de los cuales, si bien permanecían invisibles en las políticas públicas y el ámbito normativo de los Estados, afectaban una variedad de derechos fundamentales de poblaciones, comunidades, grupos y personas históricamente sometidos a discriminación. Para febrero de 2014 existen las siguientes ocho relatorías temáticas: Derechos de los pueblos indígenas; Derechos de las mujeres; Derechos de las y los migrantes; Derechos de niñas, niños y adolescentes; Derechos de defensoras y defensores de derechos humanos; Derechos de las personas privadas de libertad; Derechos de las personas afrodescendientes y contra la discriminación racial, y Derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex. Asimismo, hay una Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Finalmente, hay una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, a cargo de una persona de tiempo completo seleccionada a través de concurso público por la CIDH.

Para el cumplimiento de sus funciones, la CIDH cuenta con el apoyo legal y administrativo de su Secretaría Ejecutiva, la cual se encarga de coordinar al personal profesional y de apoyo, así como preparar los proyectos de informes, resoluciones, estudios y otros trabajos que le encomiende la Comisión o quien la presida. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva recibe y da trámite a la correspondencia y las peticiones y comunicaciones dirigidas a la Comisión.

II. Funciones. En cumplimiento de su mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas, la CIDH:

a) Recibe, analiza e investiga peticiones individuales en que se alegan violaciones de derechos humanos, tanto respecto de Estados miembros de la OEA que han ratificado o se han adherido a la Convención Americana y que les es aplicable, como de aquellos Estados que aún no la han ratificado, a los cuales se les aplica primordialmente la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Hasta diciembre de 2013 ha recibido varias decenas de miles de peticiones, que se han concretado en más de 20,000 casos procesados o en sustanciación. Sus informes de admisibilidad y fondo pueden consultarse en la página *web* de la Comisión, así como una referencia a los mismos en sus *informes anuales*.

b) Recomienda a los Estados miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos en los países del hemisferio, ya sea con motivo de sus informes de fondo en casos individuales o a través de sus informes temáticos o de país.

c) Presenta casos ante la Corte Interamericana, con base en el art. 61 de la Convención, cuando determinado Estado, habiendo reconocido la jurisdicción de la propia Corte, no cumple con las recomendaciones de la Comisión en los respectivos informes de fondo, compareciendo ante la Corte durante la tramitación y consideración de los casos.

d) Solicita opiniones consultivas a la Corte Interamericana, en conformidad con lo dispuesto en el art. 64 de la Convención Americana.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

e) Recibe y examina comunicaciones en las que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, en conformidad con el art. 45 de dicho instrumento.

f) Solicita a los Estados miembros que adopten medidas cautelares con base en lo dispuesto, entre otros, en los arts. 106 de la Carta de la OEA, 41.b de la Convención Americana, 18.b del Estatuto de la CIDH y 25 de su Reglamento, para prevenir daños irreparables a los derechos humanos en casos graves y urgentes (al efecto, la Comisión recibe generalmente más de 450 solicitudes de medidas cautelares cada año). Asimismo, en conformidad con lo dispuesto en el art. 63.2 de la Convención Americana, puede solicitar que la Corte Interamericana disponga la adopción de "medidas provisionales" en casos de extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a las personas, aunque el caso aún no haya sido presentado ante la Corte.

g) Observa la situación general de los derechos humanos en los Estados miembros y publica informes especiales sobre la situación existente en alguno de ellos, cuando lo considera apropiado; ha publicado al 31 de diciembre de 2013 más de sesenta.

h) Celebra audiencias públicas y reuniones de trabajo (aproximadamente más de 100 cada año) con Estados, víctimas, organizaciones defensoras, expertos y otros sectores de la sociedad civil en el marco de sus periodos de sesiones, ya sea que se encuentren relacionadas con alguna petición o caso individual, o bien, para abordar alguna situación de carácter general, además de emitir comunicados de prensa.

i) Realiza observaciones *in loco* en el marco de alguna visita a un Estado miembro, previa anuencia o invitación del gobierno respectivo, para llevar a cabo análisis en profundidad de la situación general y/o investigar una situación específica (al 31 de diciembre de 2013, la Comisión había realizado 93 visitas). En general, estas visitas dan lugar a la preparación de un informe sobre la situación de los derechos humanos que sea observada, el cual es publicado y presentado ante el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA.

j) Estimula la conciencia pública respecto de los derechos humanos en las Américas. Al efecto, la Comisión lleva a cabo y publica informes sobre temas específicos, además de rendir su informe anual ante la Asamblea General de la OEA.

k) Organiza y celebra visitas, conferencias, seminarios y reuniones con representantes de gobiernos, instituciones académicas, organizaciones defensoras de derechos humanos y otros, con el objetivo principal de divulgar información y fomentar el conocimiento amplio de la labor del sistema intermericano de derechos humanos.

Al respecto, es frecuente distinguir entre las funciones de promoción y las de protección de los derechos humanos a cargo de la Comisión Interamericana, si bien ambas funciones se encuentran interrelacionadas en la práctica. En cuanto a los mecanismos de protección de los derechos humanos con los que cuenta la Comisión, cabe distinguir, por una parte, entre el sistema de peticiones y casos individuales, el otorgamiento de medidas cautelares o la solicitud de medidas provisionales a la Corte, a través de los cuales se protege a perso-

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

nas individuales que hayan sido víctimas de alguna violación a sus derechos humanos o estén en riesgo de que se les violen, y, por otra, la labor de monitoreo de la situación de los derechos humanos en los países de la región que realiza la Comisión, mediante la cual se protege generalmente a un conjunto de personas que encuadran en algún tipo de situación. Entre los mecanismos específicos de protección al ejercer su labor de monitoreo, la Comisión celebra audiencias públicas y reuniones de trabajo; formula observaciones *in loco*, con motivo de visitas realizadas a alguno de los países miembros de la OEA; solicita información a los Estados; elabora informes anuales, temáticos o de país, y emite comunicados de prensa.

J. Jesús Orozco Henríquez

135. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (procedimiento de solución amistosa)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión, CIDH) es el órgano encargado de atender el sistema de peticiones y casos individuales, que permite a quien ha sufrido alguna violación de sus derechos humanos recibir ayuda de dicha instancia internacional, quien se encargará de investigar, emitir recomendaciones, dictar medidas cautelares, intervenir en la solución amistosa del conflicto o presentar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Para ello, ha definido su metodología de trabajo en cuatro etapas procesales: *1)* el registro de peticiones; *2)* la admisibilidad; *3)* la solución amistosa, y *4)* el fondo y la decisión del caso.

Respecto de la tercera etapa referida, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) contempla como parte de las facultades de la Comisión la posibilidad de que los conflictos por violaciones a derechos humanos suscitados entre un Estado y una persona o grupo de personas pueda resolverse mediante un *mecanismo de solución amistosa*, buscando brindar un remedio ágil y efectivo, y frenar así la judicialización del caso. Este mecanismo es un proceso facilitado por la Comisión, que forma parte del procedimiento del trámite de peticiones y casos y que permite brindar una alternativa a la tramitación del asunto vía contenciosa, al generar un espacio de diálogo entre peticionarios y Estados.

El primer precedente vinculado al procedimiento de solución amistosa (PSA) ante la CIDH se generó a partir de la denuncia presentada el 24 de febrero de 1981 en contra del Estado de Nicaragua, en la que se alegaron, entre otras violaciones, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, detenciones ilegales, transgresión a los derechos de propiedad, libertad y residencia y, sobre todo, la represión masiva de que fueron víctimas los indígenas miskitos pertenecientes a las comunidades de Asang y San Carlos. Presentada la denuncia, la CIDH rindió un informe especial que contenía el análisis de la controversia y las recomendaciones emitidas con relación a la protección de los derechos vulnerados. Rendido el informe, el Estado de Nicaragua solicitó a la CIDH que se asumiera como *órgano de solución amistosa en el asunto*, dado que contaba con dichas facultades de conformidad con la CADH y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Reglamento CIDH). En consecuencia, la Comisión dictó una serie de medidas que fueron satisfechas en su mayoría por el Estado nicaragüense, empero, hubo otras tantas que no se cumplieron satisfactoriamente y, por ello, el proceso no concluyó con una solución amistosa integral y completa. A pesar de lo anterior, constituye

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

un precedente de notoria relevancia, pues representa el punto de partida del proceso evolutivo que ha tenido el PSA dentro del sistema de peticiones y casos individuales ante la Comisión.

Etapa inicial del PSA. Este mecanismo se encuentra contemplado en los artículos 48.1, inciso f de la CADH y 40 del Reglamento CIDH, mismo que inicia y concluye siempre que ambas partes estén de acuerdo, es decir, requiere del consentimiento tanto del Estado como del peticionario para su inicio, durante su tramitación y al concluir el mismo.

De conformidad con el artículo 40.1 del Reglamento CIDH, la solución amistosa puede iniciar de oficio o a petición de parte en cualquier etapa del proceso, empero, es común que se presente con mayor frecuencia: *1)* cuando la Comisión da a conocer al Estado involucrado la petición inicial; *2)* cuando se emite el informe de admisibilidad, o *3)* en el momento en que alguna de las partes directamente lo solicita. La Comisión juega en todo momento un papel activo en la búsqueda del arreglo amistoso, de modo que una vez recibido por escrito el consentimiento de las partes de someterse a dicho mecanismo, encaminará las negociaciones procurando mantener constantes reuniones de trabajo y brindando asesoría e información a ambas partes.

Etapa de negociación del PSA. Dado que el PSA es voluntario, informal y flexible, una vez que las partes han manifestado expresa y formalmente su voluntad de someterse a este procedimiento, procederán a celebrar reuniones de trabajo con o sin la participación directa de la CIDH, adelantando negociaciones en aras de lograr una solución amistosa. En razón de ello, pueden optar por solicitar a la Comisión que durante sus dos periodos ordinarios de sesiones, que tiene lugar en Washington, D.C., se programe alguna reunión de trabajo encabezada por algún comisionado o comisionada, relator o relatora de país para el Estado concernido, quienes facilitarán el diálogo entre las partes, o bien, pueden celebrar las reuniones en su país de origen.

Puede ocurrir que alguna de las partes decida no continuar con la solución amistosa cuando se percate, por ejemplo, de que no existe voluntad de la otra parte para llegar a un verdadero acuerdo, o bien, que la propia Comisión advierta que el asunto no es susceptible de resolverse por esa vía, supuestos en los que se continuará con la tramitación ordinaria de la petición. De no llegarse a una solución amistosa, se continuará con el trámite de la petición o caso, ya sea en la etapa de admisibilidad o en la de fondo, según corresponda.

Acuerdo de solución amistosa. Si las reuniones de trabajo son satisfactorias, tendrán como resultado un documento final, al que se le llamará *acuerdo de solución amistosa.* Este deberá contener un relato de los hechos que dieron origen a la petición, así como las medidas de reparación integral de los derechos violados, que pueden ser, entre otras: *i)* medidas de compensación económica, traducidas en un pago monetario a las presuntas víctimas por las afectaciones generadas por los hechos denunciados; *ii)* medidas de satisfacción, como la disculpa pública o construcción de monumentos para honrar a las víctimas; *iii)* restitución del derecho lesionado, por ejemplo, la restitución de tierras o la liberación de personas privadas de su libertad a consecuencia de una detención arbitraria; *iv)* garantías de no repetición, es decir, aquellas que buscan que la violación no se vuelva a cometer, por ejemplo, la reforma del ordenamiento jurídico, y *v)* medidas de rehabilitación, como el otorgamiento de algún tratamiento psicológico o de alguna beca escolar.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

En caso de lograrse un acuerdo de solución amistosa, la Comisión deberá verificar que la víctima o sus derechohabientes hayan dado su consentimiento para resolver la controversia de esa manera, y que dicho acuerdo esté fundado en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la CADH, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y demás instrumentos aplicables. De ser el caso, procederá a aprobar el acuerdo y, en términos del artículo 49 de la CADH, publicará un informe, autorizando el documento y dando cuenta de las medidas adoptadas para el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Etapa de seguimiento. La CIDH podrá supervisar y dar seguimiento al cumplimiento del acuerdo en tres momentos: después de su firma, antes de la emisión del informe previsto en el artículo 49, o después de su emisión.

Así, una vez publicado el informe que aprueba el acuerdo de solución amistosa, la CIDH comienza un proceso de supervisión y seguimiento de cumplimiento total del mismo, en el que podrá: *1)* solicitar información a las partes respecto de las obligaciones aún no cumplidas; *2)* dar seguimiento a los compromisos adquiridos mediante reuniones y visitas en el país involucrado, y *3)* rendir informes sobre el avance en el cumplimiento de lo pactado.

El PSA se ha consolidado como un mecanismo eficaz para la solución de controversias entre peticionarios y Estados que, a través de su implementación, ha generado la celebración de decenas de acuerdos de solución amistosa de casos en los que se alegaron violaciones a derechos humanos, concluyendo satisfactoriamente en beneficio de las víctimas.

María Alejandra de la Isla Portilla

136. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (recomendaciones de la)

De conformidad con lo dispuesto por el inciso b), del art. 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tiene la atribución de formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos. Esta disposición es reproducida por el inciso b), del art. 18 del Estatuto de la CIDH, añadiendo que las medidas progresivas a favor de los derechos humanos deben ser también adoptadas por los gobiernos de los Estados dentro del marco de sus compromisos internacionales. En la Opinión Consultiva 13/93 del 16 de julio de 1993, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte-IDH) señaló que "la función principal de la Comisión es la promoción de la observancia y defensa de los derechos humanos". Los arts. 50 y 51 de la CADH establecen etapas sucesivas en las que se generan dos documentos llamados "informes", y que tienen carácter, uno preliminar y el otro definitivo, y que no pueden subsumirse en uno solo, ya que dichos preceptos establecen dos etapas diversas, aun cuando el contenido de esos documentos, de acuerdo con la conducta asumida por el Estado afectado, puede ser similar.

1. En la primera etapa, regulada por el art. 50, la CIDH, siempre y cuando no se haya alcanzado una solución amistosa, puede exponer los hechos y sus conclusiones en un documento dirigido al Estado interesado y que tiene carácter preliminar. Este "informe" se transmite con carácter reservado al

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Estado para que adopte las proposiciones y recomendaciones de la CIDH y solucione el problema. El Estado no tiene la facultad de publicarlo, ni tampoco la CIDH.

2. Una segunda etapa está regulada por el art. 51, y en ella, si en el plazo de tres meses el asunto no ha sido solucionado por el Estado al cual se ha dirigido el informe preliminar atendiendo las proposiciones formuladas en el mismo, la CIDH está facultada, dentro de dicho periodo, para decidir si somete el caso a la Corte IDH por medio de la demanda respectiva o bien si continúa con el conocimiento del asunto, decisión que no es discrecional, sino que debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos establecidos en la CADH. Los tres meses se cuentan desde la remisión del informe del art. 50 al Estado interesado, y la Corte IDH ha aclarado que dicho plazo, aun cuando no es fatal, tiene carácter preclusivo, salvo circunstancias excepcionales, por lo que respecta al sometimiento del caso a la Corte IDH, con independencia de aquel que la Comisión señale al Estado para el cumplimiento de sus primeras recomendaciones. La Comisión puede elaborar un segundo informe, siempre que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte IDH, dentro del plazo dispuesto (art. 51, CADH). En caso contrario, la CIDH posee la atribución de redactar un informe definitivo con las opiniones y conclusiones que considere convenientes, haciendo las recomendaciones pertinentes y dándole un plazo adicional al Estado para que tome las medidas adecuadas enderezadas a cumplir sus obligaciones dentro de la CADH. Como se dijo, se trata de dos informes separados cuyo contenido puede ser similar, el primero (preliminar) no puede ser publicado y el segundo (definitivo) si puede serlo, previa decisión de la CIDH adoptada por mayoría absoluta de votos después de transcurrido el plazo que haya otorgado al Estado para tomar las medidas adecuadas.

3. Puede existir una tercera etapa con posterioridad al informe definitivo, cuando haya vencido el plazo que la CIDH ha dado al Estado para cumplir las recomendaciones contenidas en el informe definitivo, decisión que también debe apoyarse en la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos.

En varias ocasiones, la Asamblea General de la OEA ha alentado a los Estados miembros a que den seguimiento a las recomendaciones de la CIDH, como lo hizo mediante su resolución AG/RES. 2672 (XLI-O/11) sobre Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual de la CIDH (punto resolutivo 3.b). Asimismo, la resolución AG/RES. 2675 (XLI-O/11) sobre Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Seguimiento de los Mandatos Derivados de las Cumbres de las Américas, encomendó al Consejo Permanente continuar la consideración de medios para promover el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión por parte de los Estados miembros de la Organización (punto resolutivo 3.d).

En su Informe Anual 2012, la CIDH distingue las tres categorías en torno al cumplimiento de sus recomendaciones:

— Cumplimiento total (aquellos casos en que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH. Dado los principios de efectividad y reparación integral, la CIDH considera como cumplidas totalmente aquellas recomendaciones en las que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente los trámites para su cumplimiento).

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

— Cumplimiento parcial (aquellos casos en los que el Estado ha cumplido parcialmente con las recomendaciones formuladas por la CIDH, ya sea por haber dado cumplimiento solamente a alguna/s de las recomendaciones o por haber cumplido de manera incompleta con todas las recomendaciones).

— Pendientes de cumplimiento (aquellos casos en los cuales la CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones, debido a que no se han iniciado ninguna gestión encaminada a tal fin; a que las gestiones iniciadas aún no han producido resultados concretos; a que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones formuladas o a que el Estado no ha informado a la CIDH y esta no cuenta con información de otras fuentes que indique una conclusión contraria).

Uno de los temas de mayor trascendencia para el sistema interamericano y que ha dado lugar a un arduo debate en la doctrina es el referido a si las recomendaciones efectuadas por la CIDH, tanto en el informe preliminar como en el definitivo, resultan obligatorias para los Estados. Con el fin de reforzar el cumplimiento de sus recomendaciones, la CIDH planteó ante la Corte IDH que la sola inobservancia de sus recomendaciones por parte de los Estados acarreaba la responsabilidad internacional de estos en aplicación del principio *pacta sunt servanda*. La Corte IDH, en consecuencia, se refirió a la naturaleza y alcances de las recomendaciones de la CIDH, en los siguientes casos:

— Caballero Delgado y Santana (sentencia del 8 de diciembre de 1995). La Corte-IDH resolvió en lo conducente: "67… el término "recomendaciones" usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el art. 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención la intención de las partes haya sido darle un sentido especial, no es aplicable el art. 31.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria".

— Genie Lacayo (sentencia del 29 de enero de 1997). La Corte IDH confirmó el criterio que ya había emitido (párr. 93).

— Loayza Tamayo (sentencia del 17 de septiembre de 1997). La Corte IDH reiteró el criterio formulado anteriormente, agregando nuevos elementos: "80. Sin embargo, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo art. 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función 'promover la observancia y la defensa de los derechos humanos' en el hemisferio (Carta de la OEA, arts. 52 y 111). 81. Asimismo, el art. 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte 'para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes', por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes".

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

— Blake (sentencia del 24 de enero de 1998). La Corte IDH confirmó el criterio sostenido en Loayza Tamayo (párr. 108).

Al analizar los alcances del caso Loayza Tamayo, Pedro Nikken sostiene que una obligación de "realizar los mejores esfuerzos" es, en términos jurídicos, una típica obligación de comportamiento que impone examinar la actuación del Estado frente a tales recomendaciones. Una reacción del Estado meramente pasiva frente a las recomendaciones de la Comisión, que implique una completa omisión de medidas encaminada a poner en práctica las recomendaciones, difícilmente sería compatible con la buena fe. En síntesis —concluye Nikken—, las recomendaciones de la CIDH, aunque no tienen la naturaleza de una sentencia en sentido estricto, obligan a los Estados a los cuales están dirigidas, sin menoscabo del recurso que tiene todo gobierno que considere infundado el informe emitido por la CIDH en aplicación del art. 50 de la CADH, de tomar la iniciativa de la demanda ante la Corte IDH para impugnar dicho informe y las recomendaciones en él contenidas.

Si se atiende a la línea interpretativa conforme a la cual los Estados parte del Pacto de San José "tienen el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole; y que en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas"; puede afirmarse que las recomendaciones de la CIDH, aunque no tienen la naturaleza de una sentencia en sentido estricto, obligan a los Estados a los cuales están dirigidas, máxime que estos gozan del derecho de recurrir ante la Corte IDH el informe emitido por la CIDH, cuando lo estime infundado (art. 50, CADH).

Por tanto, las recomendaciones contenidas tanto en el informe preliminar como en el informe definitivo, son obligaciones que los Estados deben cumplir no solo porque deben obrar de buena fe de acuerdo con la costumbre internacional, sino, principalmente, porque al ratificar la CADH han asumido abiertamente, ante sus ciudadanos y la comunidad internacional, obligaciones claras y precisas para la protección y garantía de los derechos humanos allí reconocidos (*cfr.* art. 1o., párrs. 1 y 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Cynthia Chanut Esperón

137. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Antecedentes. La Declaración Universal de 10 de diciembre de 1948 puso de manifiesto un ideal que debía ser común a todos los pueblos: el valor de la dignidad humana y la protección a los derechos que de esta se desprenden. En México, este ideal se vio reflejado con la creación, mediante decreto presidencial, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el 6 de junio de 1990. En sus orígenes, la actual CNDH era un órgano desconcentrado de la Secretaria de Gobernación, responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, cuya persona titular era designada de manera directa por el presidente de la República.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

A pesar de la novedad de esta institución, en la historia de México es posible hallar otras instituciones de protección a los derechos humanos que, desde el siglo XIX, pueden considerarse sus antecedentes. Este es el caso de la Procuraduría de los Pobres que, en 1847, fue promovida por Ponciano Arriaga. Luego, durante el siglo XX, a partir de la década de 1970, se crearon diversos órganos públicos destinados a proteger los derechos de los gobernados frente a la Administración pública o la impartición de justicia. En 1979, en Nuevo León, se creó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, y en 1983 se fundó la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima. En 1985, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) crea la Defensoría de los Derechos Universitarios. Entre 1986 y 1987 se fundaron, en Oaxaca y Guerrero, respectivamente, la Procuraduría para la Defensa del Indígena y la Procuraduría Social de la Montaña. El 14 de agosto de 1988 nace la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, a finales de ese año se funda la Defensoría de los Derechos de Vecinos en el municipio de Querétaro y al año siguiente se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. A comienzos de 1989, se creó la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaria de Gobernación y en abril de ese mismo año la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

Igualmente, hay que decir que la creación de la CNDH precedió a años de lucha en defensa de los derechos humanos a cargo de organizaciones no gubernamentales mexicanas que, en las décadas previas, documentaron y denunciaron los abusos cometidos por el Estado durante la llamada "Guerra sucia", así como muchos otros casos de detenciones arbitrarias, tortura y maltrato ocurridos en los regímenes de los expresidentes Echeverría, López Portillo y de la Madrid. La CNDH también precedió a las reflexiones que juristas como Jorge Carpizo o Héctor Fix-Zamudio habían realizado por años en torno a la figura del *ombudsman* sueco y del defensor del pueblo español, como instancias necesarias para la limitación del poder gubernamental.

Pero el contexto propicio para la instauración de una institución pública que, como parte del Estado mexicano, realizara las funciones de protección de los derechos humanos, se dio a partir de la presión internacional para que el Gobierno de México atendiera los problemas relacionados con las frecuentes violaciones a estos derechos, en el marco de la firma de los tratados de libre comercio, con Estados Unidos primero y con la Unión Europea, después. En ese orden de ideas, por ejemplo, en mayo de 1990 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó que México había violado derechos políticos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en las elecciones de diputados de 1985 en el estado de Chihuahua, las elecciones municipales de 1986 en la capital del estado de Durango, y las elecciones para gobernador de 1986 en el estado de Chihuahua. De igual forma, eran corrientes tanto la dilación como la incertidumbre jurídicas producto de una institucionalidad judicial anquilosada, gravemente afectada de nepotismo, acusada de ser instrumento represor del Estado y, frecuentemente, también de corrupción. No es casual, por tanto, que junto a la instauración de la CNDH haya nacido el Instituto Federal Electoral, se haya creado el Consejo de la Judicatura Federal y haya iniciado la reforma integral del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Devenir institucional. A lo largo de su historia, la CNDH ha experimentado diversas trasformaciones. La primera se debe a la reforma constitucional de 1992 que incorporó un apartado B al artículo 102 de la Constitución general de la República, en el que se mandata la creación de organismos de protección de los derechos humanos encargados de conocer de acciones u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público —con excepción de los del Poder Judicial de la Federación y los que derivasen de conflictos laborales o electorales— que violasen esos derechos. Fue esta reforma constitucional de 28 de enero de aquel año, la que creó y facultó a distintos organismos para emitir recomendaciones públicas autónomas, no vinculantes, derivadas de denuncias y quejas recibidas de la ciudadanía en contra de las autoridades administrativas del orden local o federal, respectivamente. Así, se constituyó el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos del país, organizado alrededor de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, creada en septiembre de 1993, que existe hasta la fecha.

Con la reforma de 29 de junio de 1992 como fundamento, se publicó la "Ley de la CNDH", la cual dotó a la institución de la atribución de diseñar sus propias reglas internas y de administrar sus recursos con el mandato esencial de promover la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el ordenamiento jurídico mexicano; no obstante, el presupuesto de la Comisión todavía dependía del poder ejecutivo, y el presidente de la República continuaba siendo la autoridad a cargo de la designación de su titular y de los miembros del Consejo Consultivo, con la posterior aprobación de las designaciones por parte del Senado.

Formalmente, la CNDH adquirió su total autonomía el 13 de septiembre de 1999, con una nueva reforma al artículo 102, apartado B, de la Constitución federal, en el cual se estableció que tendría un Consejo Consultivo integrado por 10 personas y que contaría con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios (también cambió su nombre y pasó de ser la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a llamarse la Comisión Nacional de los Derechos Humanos). Asimismo, se dispuso que el presidente de la institución duraría en su cargo cinco años con posibilidad de reelegirse para otros cinco, o bien, de ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de dicho ordenamiento.

Finalmente, fue la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011 la que le extendió la autonomía constitucional a todas las comisiones, procuradurías y defensorías de derechos humanos del país, y la que obligó a los servidores públicos a que no aceptasen recomendaciones del organismo nacional o los estatales, a fundar y motivar la negativa, y también a hacerla pública. De esta forma, por mandato constitucional, hoy toda recomendación debe ser contestada, tanto si es aceptada como si es rechazada. Así, en el caso de que una autoridad no acepte una recomendación, el Senado de la República o su Comisión Permanente —si la recomendación proviene de la CNDH—, o bien, la legislatura local —si la recomendación fue expedida por una comisión local— pueden llamar a comparecer a la autoridad de la que se trate para que rinda cuentas sobre su negativa a aceptar la recomendación.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Aunque la reforma constitucional de 2011 amplió la competencia de la CNDH para conocer de los asuntos en materia laboral, los ámbitos electoral y jurisdiccional continúan ajenos a su competencia.

De igual forma, a la reforma constitucional de 2011 se debe el mecanismo de consulta pública y trasparente que debe ser empleado para la elección del *ombudsman,* así como para las o los aspirantes a integrar el Consejo Consultivo. La misma reforma dotó igualmente a la CNDH de la capacidad para realizar investigaciones de violaciones graves a derechos humanos, cuando la presidencia del organismo así lo considere, o bien, cuando sea solicitado por el presidente de la República, el gobernador de un estado, cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, las legislaturas locales o la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

Futuro de la CNDH. A 30 años de la instauración de la CNDH y del sistema no jurisdiccional en la materia, hay sin duda razones para ser autocríticos. Es importante reconocer que, a pesar del importante avance que significó su creación y puesta en marcha, estas instituciones no han cumplido a cabalidad con la expectativa que se tenía de ellas. Haciendo un balance de las gestiones de los organismos públicos de protección de derechos humanos (OPDH) salta a la vista lo costoso de sus aparatos burocráticos, que poco han abonado a resolver el grave problema de violaciones que se vive en México desde hace mucho tiempo. Con sus notables excepciones, de la mano del poder ejecutivo en turno, las y los *ombudsman* poco han servido como contrapeso real al poder, muy a pesar de las múltiples recomendaciones que han emitido y que les han sido aceptadas.

El futuro de los OPDH depende del enfrentamiento de sus problemas estructurales, muchos de los cuales devienen de los usos y costumbres en el nombramiento de sus titulares, la exigencia de cuotas partidistas, el débito con el ejecutivo y la sujeción del mandato a la consecución de intereses particulares. Asimismo, deben revisarse los procedimientos de investigación y el rigor técnico de las recomendaciones, todo lo cual abona a dotar de contenidos a la idea de magistratura moral y de opinión, que es característica constitutiva de esta institución.

Luis González Placencia

138. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (facultad de investigación)

De acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*, el sentido semántico del vocablo "facultad" se encuentra referido a un poder o derecho para hacer algo; por otro lado, señala el mismo instrumento de consulta que el término "investigar" procede del vocablo latino *investigāre* y corresponde a la acción de indagar con la finalidad de descubrir algo, o bien, consiste en la indagación que tiene como propósito aclarar la conducta de ciertas personas que han actuado con desapego o en contra de la ley.

Con la reforma constitucional de 28 de enero de 1992, que tuvo como corolario incluir un apartado B en el artículo 102 constitucional, se instauró el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en México (*ombudsman*), el cual, en términos de dicho precepto, se encuentra conformado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los organismos equivalentes de las entidades federativas.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

La referida modificación constitucional también dispuso, por un lado, que el objeto de dicho sistema consistiría en la protección de los derechos humanos "que otorga el orden jurídico mexicano" y, por el otro, se determinó investir a dicho conjunto de organismos de protección con la facultad para conocer de las quejas "en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público" —excluyendo los del Poder Judicial de la Federación— que violen tales derechos. Concerniente al objeto del sistema, es importante mencionar que con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, el término "otorga" que empleaba el artículo fue sustituida por la expresión "que ampara el orden jurídico mexicano".

Volviendo al tema central que nos ocupa, la facultad de investigación que ejerce la CNDH se actualiza precisamente frente a la petición de una persona que considera haber sido víctima de una violación a sus derechos humanos por parte de alguna autoridad administrativa o servidor público. En este sentido, el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Ley CNDH) establece el marco de atribuciones que corresponden al organismo nacional y entre ellas se encuentran las relativas a conocer e *investigar*, bajo ciertos supuestos, presuntas violaciones de derechos humanos que sean hechas del conocimiento a través de una queja (a instancia de parte) o que la CNDH decida atender de manera oficiosa.

Los supuestos a los que se refiere dicho numeral corresponden a los actos u omisiones de autoridades administrativas pertenecientes al ámbito federal y a los actos ilícitos de terceros o particulares que son realizados 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 […]".

Sin menoscabo de que el artículo 6 de la Ley CNDH establezca hacia el organismo en su conjunto la facultad de investigar las presuntas violaciones de derechos humanos, lo cierto es que dicha atribución corresponde y es ejercida de manera específica por ciertas áreas de la institución denominadas visitadurías generales. Son estas las que, conforme a la fracción II del artículo 24 de la citada legislación, se encargan de "[…] iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación […]". El procedimiento se regula en el Reglamento de la CNDH (arts. 80 a 140). Todas las actuaciones de la CNDH serán gratuitas (art. 77 del Reglamento Interno de la CNDH).

Otro punto importante que debe mencionarse es la facultad de investigación respecto a violaciones graves de derechos humanos atribuida a la CNDH con motivo de la multicitada reforma constitucional de 2011. En tal sentido, la reforma tuvo entre sus efectos relevantes eliminar la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nombrar a algunos de sus integrantes para investigar hechos que constituyeran una grave violación de derechos humanos para trasladarla a la Comisión. De este modo, quedó establecido en el último párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional, que el organismo nacional "podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos".

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

En suma, cualquier investigación realizada por la CNDH parte del análisis de los hechos, argumentos y pruebas, así como de los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o los servidores públicos han incurrido, o no, en actos u omisiones ilegales o arbitrarios que deriven en la violación de los derechos humanos de las personas.

Como resultado del ejercicio de la facultad de investigación de presuntas violaciones a derechos humanos se emiten las recomendaciones que con carácter público, autónomo y no vinculatorio se dirigen a una autoridad administrativa federal (en el ámbito de competencia de la CNDH) que, por acción u omisión, ha vulnerado uno o más de los derechos humanos reconocidos por el sistema jurídico mexicano (integrado por el marco jurídico constitucional, internacional o legal). Adicionalmente, la CNDH puede presentar denuncias y quejas ante las autoridades competentes.

Sobre esta cuestión resulta pertinente traer a colación lo que sostiene Jorge Carpizo al referirse a las características propias de las recomendaciones que emiten los organismos públicos de protección de derechos humanos, quien ha señalado que "[…] el carácter público de las recomendaciones implica que deben ser del conocimiento de la sociedad, ya que su autoridad es solo moral […]" lo cual, en opinión del mismo autor, constituye "una de las columnas sobre las cuales basa el ombudsman su actuación", pues sin este rasgo característico la actividad que realizan dichos organismos carecería de efectos.

A raíz de la reforma de 2011, "Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa" (art. 102, apdo. B, segundo párrafo). Así, además de la fuerza moral de las recomendaciones, se instauró un mecanismo de control político para su cumplimiento.

Julieta Morales Sánchez

139. Comisiones de investigación parlamentaria

Las comisiones de investigación o comisiones de encuesta son órganos especiales y temporales del Parlamento —bien de una de sus cámaras, o de ambas—, cuya finalidad es la inspección de un determinado asunto de interés público, para lo cual gozan de potestades extraordinarias —de las que se desprende su carácter especial—. Los resultados de la investigación, como los de otros controles parlamentarios, no producen principalmente efectos jurídicos, sino más bien de carácter político.

Aun cuando existieron prácticas parlamentarias anteriores, los primeros textos constitucionales en los que se puede encontrar esta facultad parlamentaria son la Constitución de Bélgica (1830), el texto constitucional de Prusia (1850) y la Constitución de la República de Weimar (1919). Estas comisiones pasaron a formar parte de la mayoría de las Constituciones de la posguerra

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

de 1945 o se incorporaron a otras mediante reformas, a partir de ese momento.

En los sistemas romano-canónico-germánicos la institucionalización de las comisiones de investigación tiene, en general, un carácter de órganos *ad hoc*, de tal manera que se constituyen específicamente para indagar un asunto en concreto y solo es a ellas a quienes se encuentran otorgadas potestades extraordinarias para la consecución de sus objetivos, aun cuando no se prohíbe la atribución de poderes de investigación a una comisión permanente.

En el modelo anglosajón del *Common Law* la situación es diferente. En Inglaterra, independientemente de la existencia de comisiones especiales que se encuentran diferenciadas de las comisiones permanentes, la realidad es que dentro de las de carácter especial se incluyen a las comisiones relacionadas con los departamentos gubernamentales que permanecen a lo largo de toda la Legislatura —no por un tiempo específico— y que poseen las potestades especiales de investigación para citar personas y requerir documentos e informes.

En Estados Unidos, en un principio, el Congreso condujo investigaciones solo a través de comisiones especiales, pero en 1827 una de carácter permanente fue habilitada para requerir testigos y documentación. El que aquellas de carácter especial hubieran sido preferidas por muchos años para esta actividad, se explica en parte por la sensación de que, al menos en algunas instancias, se podían esperar resultados más objetivos y profundos, a que si la investigación la llevara una de carácter permanente, por las relaciones cercanas que estas últimas mantienen con el Ejecutivo o con las organizaciones privadas a investigar.

En la práctica, existen aspectos claves que determinan en mayor o menor proporción el éxito de las indagaciones.

Así, en la mayoría de los ordenamientos se establece como derecho de la oposición gubernamental la solicitud de conformación de estos órganos, estableciendo como requisito que sea presentada por un porcentaje específico de parlamentarios. Ello permite el acceso en primera instancia de los grupos minoritarios, que no es lo mismo que de todos los grupos minoritarios, pues en algunos casos tendrá que existir un acuerdo entre los mismos para poder alcanzar dichos porcentajes.

La segunda etapa de estas comisiones se presenta al acordar la creación de las mismas. En casi la totalidad de los ordenamientos queda en manos de la mayoría aprobar la conformación de las comisiones investigadoras, siendo únicamente Alemania, Grecia y Portugal los países en donde las minorías poseen el poder de decisión.

Respecto a la composición de estos órganos parlamentarios de investigación, la regla general se basa en los principios de proporcionalidad y representación, procurando que se encuentren representados todos los grupos parlamentarios, pero conservando estos representantes el peso que poseen en los Plenos para la toma de decisiones.

Así, si bien el derecho a solicitar la constitución de comisiones investigadoras corresponde a las minorías, este se ve mermado por la facultad de las mayorías a negarse a conformarlas. Si bien en la composición de las mismas se encuentran representados todos los grupos parlamentarios, las fórmulas para la toma de decisiones deja esta en manos de la mayoría.

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

Derivada de su carácter excepcional, la función de investigación del Parlamento no es considerada de carácter permanente y continuada, sino temporal.

Aspecto esencial de las comisiones de investigación es el relativo a su objeto, es decir, al asunto que se investigará, así como los límites materiales que tendrán. Como primer punto, la investigación se debe dirigir hacia hechos ciertos y concluidos; es decir, se trata de un control *ex post facto*.

Nuevamente las legislaciones presentan un abanico de posibilidades, que van desde el silencio constitucional respecto al objeto, hasta una amplitud tal como "cualquier asunto que la Asamblea les encomiende" (Costa Rica). Es el modelo italiano, relativo a que el objeto es cualquier asunto de interés público, el que tiene mayor aceptación dentro de la doctrina.

Si bien ya se ha señalado el carácter especial de las comisiones de investigación, debido a su propia naturaleza, así como delimitado el objeto que podrá abordarse en sus trabajos, todo ello se materializa en el funcionamiento de las mismas. A lo largo del procedimiento se cristalizan los enfrentamientos mayorías-minorías; el dilema respecto a la publicidad de sus sesiones o el secreto de estas; las colisiones entre facultades de investigación-derechos fundamentales, así como los acercamientos y erróneas confusiones entre Poder Legislativo-Poder Judicial.

Estos órganos parlamentarios son el medio extraordinario con el cual cuentan las cámaras para realizar la supervisión respectiva, y este carácter especial se apoya en los poderes que les son otorgados.

En este sentido, los legisladores han determinado a nivel constitucional las facultades que, en su caso, podrán desarrollar los órganos parlamentarios de investigación. Nuevamente, la decisión de los legisladores en el derecho comparado ha seguido diversos caminos. Se considera que un grado mínimo de facultades estaría representado por la capacidad de hacer comparecer para declarar a cualquier persona involucrada en el asunto (España, Dinamarca, Islandia, Costa Rica, Venezuela) —aunque, claro está, existen ordenamientos constitucionales como el mexicano que no alcanzan este grado mínimo—, y el grado máximo se alcanzaría en aquellos ordenamientos que equiparan las facultades de estos órganos a las que posee la autoridad judicial (Alemania, Brasil, Italia, Portugal) —peritajes, inspecciones oculares, reconstrucción de hechos, registros domiciliarios, intervención de correspondencia o comunicaciones, entre otras—.

Las conclusiones de las comisiones de investigación no pueden establecer sanciones; el resultado no es vinculante para el gobierno ni para alguna otra autoridad o individuo, ya que carecen de consecuencias jurídicas.

Como control parlamentario, su principal efecto resulta en el mismo desarrollo de la investigación, no en sus consecuencias formales, del que se desprenderá la responsabilidad difusa de los involucrados.

Lo que sí cabe, y de esta manera la mayoría de los ordenamientos lo regula, es la comunicación del resultado de la investigación al órgano involucrado, o a su superior cuando lo tenga, para que tome las medidas correctoras que procedan; así como al Ministerio Público cuando de los hechos indagados se puedan desprender probables acciones ilícitas para que, en su caso, las valore y tome en cuenta. Además, en materia de responsabilidad política, el mismo Congreso es el encargado de desplegar los mecanismos de *im-*

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ

Esta obra forma parte de acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM,
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://revistas.juridicas.unam.mx/ https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/
Libro completo en
https://tinyurl.com/yh3svc2w

peachment, juicio político, moción de censura o acusación constitucional, por lo que perfectamente podría desprenderse de las conclusiones aprobadas de una comisión de investigación el accionar de alguno de estos mecanismos.

Pablo Abreu Sacramento

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de investigaciones Jurídicas - IECEQ