

textos
universitarios

La protección de los derechos humanos en Veracruz

Rafael Ignacio Mora Ortega



Universidad Veracruzana
Dirección General Editorial

Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).

Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial.

La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

La protección de los Derechos Humanos en Veracruz

Universidad Veracruzana

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Raúl Arias Lovillo
Rector

Porfirio Carrillo Castilla
Secretario Académico

Víctor Aguilar Pizarro
Secretario de Administración y Finanzas

Leticia Rodríguez Audirac
Secretaria de la Rectoría

Agustín del Moral Tejeda
Director General Editorial

 **textos**
universitarios

La protección de los derechos humanos en Veracruz

Rafael Ignacio Mora Ortega



Universidad Veracruzana
Dirección General Editorial

2013

Diseño de portada: Enriqueta del Rosario López Andrade

Diseño de interiores: Pedro Gaspar

Clasificación LC: KGF9138.5

Clasif. para derecho: KE500.MX M67 2013

Autor: Mora Ortega, Rafael Ignacio

Título: La protección de los Derechos Humanos en Veracruz / Rafael Ignacio
Mora Ortega.

Edición: Primera edición.

Pie de imprenta: Xalapa, Veracruz : Universidad Veracruzana, 2013.

Descripción física: 151 páginas ; 23 cm.

Serie: (Textos universitarios)

Nota: Bibliografía : p. 143-151.

ISBN: 9786075022154

Materias: Veracruz-Llave (México : Estado). Comisión Estatal de Derechos
Humanos.

Derechos Humanos--México--Veracruz-Llave (Estado).

DGBUV 2013/21

Primera edición, 13 de febrero de 2013

© Universidad Veracruzana

Dirección General Editorial

Hidalgo 9, Centro, Xalapa, Veracruz

Apartado postal 97, CP 91000

diredit@uv.mx

Tel/fax (228) 818 59 80; 818 13 88

ISBN: 978-607-502-215-4

Impreso en México

Printed in Mexico

*A mi esposa Danya,
porque siempre me has inspirado, amado y confiado en mí, aun en los
momentos más aciagos de mi vida. Porque eres la compañera perfecta
y la esposa ideal y disfruto del altísimo honor de tenerte a mi lado.*

*A mi hija, Jade Melissa,
porque iluminaste aun más mi vida con tu sola existencia, por tu amor
incondicional y porque eres el regalo más grande que me pudo dar Dios.*

*A los doctores Jaqueline Jongitud, José Luis Zamora, Marilí Viveros,
Rebeca Contreras y Manlio Fabio Casarín por su apoyo y confianza. Al
maestro Villornobo, pues él fue quien me impulsó a escribir este libro.*

*A mis padres, Ignacio y Martha,
quienes sabían de este sueño, el cual se ha vuelto una realidad.*

A todos los que lean este libro, gracias

INTRODUCCIÓN

Escribir un libro es un arte, uno de los más difíciles pero también gratificantes para quien lo escribe y para quien disfruta leyéndolo. Como toda creación humana, podemos encontrarnos con libros interesantes, libros tediosos, incomprensibles, huecos, valiosos, brillantemente escritos, libros que son nuestro sustento religioso, nuestra guía moral; libros que nos servirán para salir de un apuro académico o para complementar algún trabajo encargado por nuestro jefe o profesor; libros que nos hacen reír, llorar, reflexionar o pasar un rato de ocio acompañando a un buen café; libros que se convierten en nuestros compañeros de toda la vida y aquellos que ni siquiera abriremos aunque estén en nuestro librero. Pero siempre, sin importar quiénes somos, cómo vivimos o a qué nos dedicamos, encontraremos un libro entre nuestras pertenencias más valiosas.

Siempre soñé con escribir un libro algún día. Desde muy pequeño la inquietud de transmitir mi sentir, mi modo de ver y percibir la vida misma, los acontecimientos que a mi parecer valen la pena contarse a otros, a través de la lectura, lo aprendido (bien o mal) gracias a las enseñanzas de mis maestros, de la gente que me ha dejado algo valioso, fue acrecentándose conforme pasaba el tiempo y, sin embargo, el temor de hacer algo que no propusiera nada al lector, buscando transformar la realidad en beneficio de los nuestros, además de las múltiples actividades de las que el ser humano tiende a atiborrar su vida, fueron postergando el momento.

Este es mi primer libro como *solista*, ya que tuve el honor de participar en la elaboración de otra obra, relacionada con la metodología de la investigación, con algunos valiosos compañeros de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. El primero, pues, escrito de manera individual sobre un tema que, en la actualidad, cobra una importancia innegable: los Derechos Humanos que, ahora con el rango de fundamentales, ya han sido reconocidos y se ha establecido la forma de protegerlos del abuso y violación de las autoridades en el estado de Veracruz.

Considero, y espero humildemente que así lo perciba usted, que tiene en sus manos un trabajo serio, con un respaldo sólido de autores reconocidos no sólo del ámbito nacional, sino internacional, en materia de Derechos Humanos, federalismo y constitucionalismo, en el que comparto para su conocimiento, análisis y (¿por qué no?) crítica, una postura definida respecto al medio idóneo de control constitucional para la protección de los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución Política del Estado de Veracruz, desde su reforma integral en el año 2000.

Santiago Corcuera (2002: 26) menciona que el tema de los Derechos Humanos en México se ha estudiado, preponderantemente, desde el ángulo jurídico, desde la visión del Derecho Constitucional, más que de cualquier otro ángulo o ciencia, como la sociología o la psicología. Y eso es lógico si se piensa que el Derecho Constitucional es la primera rama del Derecho Público, cuya función es conformar al Estado y, por ende, determinar la forma de gobierno, la estructura y facultades de los órganos del poder constituidos, sus relaciones y, sobre todo, el reconocimiento de los Derechos Humanos y la garantía de que gocen de ellos los ciudadanos, como derechos subjetivos públicos, que se pueden hacer valer frente al mismo Estado.

Lo antes planteado significa simplemente que, en nuestro país, la base y sustento de toda investigación que se haga sobre Derechos Humanos reconocidos y garantizados por el gobierno, tiene que partir del ordenamiento político máximo, que es la Constitución y, a partir de ahí, con el apoyo de la doctrina, la jurisprudencia, la normatividad interna e internacional, la opinión o resoluciones de los órganos constitucionales

autónomos (las Comisiones, Nacional y Estatales, de los Derechos Humanos) proyectar una postura, brindar una opinión, hacer una crítica o diseñar soluciones que conlleven a que los derechos fundamentales, verdaderamente, sean respetados por y para todos los mexicanos.

Hablar de Constitución, a decir de Manuel Aragón (2008: 81), sólo tiene sentido si, además de incluir en su texto a los Derechos Humanos, elevados así al rango de fundamentales, junto con la organización del Estado, se le concibe como el instrumento máximo de limitación y control de poder, siendo dicho control el elemento indispensable del concepto mismo de Constitución, si se pretende que ésta se ejecute. No podemos, por tanto, referirnos a los Derechos Humanos en nuestro país, si no es a través de un profundo estudio constitucional; y no podríamos entender a nuestra Constitución si no tiene inserto un catálogo de Derechos Humanos y (esto es importantísimo) los medios de control constitucional que limiten al poder constituido y le obliguen a respetarlos y protegerlos. Ambos temas están ligados y forman parte del presente trabajo, mismo que se ubica contextualmente en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con la reforma integral a la Constitución local, en el año 2000, durante el gobierno del licenciado Miguel Alemán.

Para desarrollar el tema que pongo a su consideración, amable lector, acudo a dos teorías que, en la actualidad, son vitales para justificar la existencia y garantizar el respeto de los Derechos Humanos. Me refiero a las que se han sostenido respecto, precisamente, a los Derechos Humanos y a la Teoría de la supremacía constitucional y el control de la constitucionalidad.

Por cuanto hace a las teorías de los Derechos Humanos, éstas han establecido diversas acepciones, alcances y delimitaciones de dichos derechos. En este sentido se puede leer sobre el tema de los Derechos Humanos a reconocidos autores como Francisco Lara Ponte (1997: 15), Rodríguez Bringadello (1989:17), Oscar Correas (2003: 4), Jesús Ortega Martínez (2004: 666), Raymond Aron (1997: 214), Robert Alexy (2004: 52 a 60), José Álvarez Montero (2001: 1), Massini (1997: 155), Arturo Zaldívar (2000: 44) Jaime Cárdenas (2006: 47) y Sergio García Ramírez (2003: 130), entre otros. Con esta amplia y especializada bibliografía soporte para el tema a desarrollar, busco dejar en quien lea esta obra,

una descripción clara, sencilla, entendible respecto de lo que son los Derechos Humanos, convertidos en fundamentales al ser reconocidos constitucionalmente como aquéllos sin los cuales el Estado no podría subsistir; pero también busco dejar patente la importancia que, sobre todo en estos turbulentos tiempos, han retomado los derechos fundamentales en la vida del país; hago un breve repaso histórico para que se comprenda el motivo de su auge y reconocimiento, no sólo nacional, sino también en el ámbito internacional (basta ver y leer el Estatuto de Roma, la Declaración de Viena y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros). La Teoría de los Derechos Humanos es vital para mi planteamiento y propuesta final, pues con ese sustento teórico se puede argumentar sobre bases sólidas, respecto del por qué no sólo se justifica, sino que se ha convertido en una necesidad del órgano legislativo local, el que los derechos fundamentales de cada individuo, de cada veracruzano, están garantizados, sean respetados o, en su caso, sean restituidos y retribuido cualquier daño o perjuicio que se sufra cuando le sean vulnerados por las autoridades.

En Veracruz, al reformarse en el 2000 su Constitución Política, se instituyó un reconocimiento a todos los Derechos Humanos establecidos en la Constitución federal, en los tratados internacionales, en las leyes federales, en la Constitución y leyes de esta entidad federativa y, además, se reservó algunos –entendidos como fundamentales para el logro de los objetivos trazados por el legislador a favor del pueblo veracruzano–; plasmando, además, un sistema muy completo de control constitucional que incluye el juicio de protección de los Derechos Humanos, ante un órgano jurisdiccional, como lo es la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Por otra parte, la Teoría de la supremacía constitucional, ubicó al Estado mexicano (del que forma parte Veracruz como una de sus entidades federativas) como un Estado Constitucional de Derecho; pero, a su vez, como una nación que, por primera vez en su historia, aunque despacio y con titubeos propios de un país acostumbrado a las órdenes del altiplano, transita a un federalismo real, materializado e impulsado por sus propios Estados miembros de la federación. De esta teoría recojo lo que es la Constitución y el por qué es Ley Suprema.

Así mismo, al estudiar lo que es o se debe entender por Constitución en la actualidad, se conocen las partes en que se conforma la Carta Magna de un Estado. Se detalla que la Constitución ya no sólo se compone de una parte orgánica y una dogmática o de principios (donde se convierten en fundamentales los Derechos Humanos al reconocerse por el Constituyente o, al adicionarse a una Constitución vigente, por el legislador), sino que requiere forzosamente de un sistema de control (protección) de la propia Constitución.

Aquí es donde la Teoría del control constitucional apoya y se vuelve pilar de mi trabajo de investigación. A través del estudio del control constitucional, de la mano de autores como SÁCHICA (1984: 329), COSSÍO (2002: 22 a 23), LAJOUS (1979: 8), ASTUDILLO (2004: 30), MOLINA PIÑEIRO (2004: 647), TENA RAMÍREZ (1978: 137), ALEXY (2007: 60), ARTEAGA NAVA (2003: 30), CETINA MENCHI (1999: 926-927), CÁRDENAS (2006: 45), CIENFUEGOS (2006: 90), FERRER MAC-GREGOR (2004: 9-14) y CORZO (1998: 225), entre otros, fundo y motivo la idea de que, para que una Constitución pueda de manera real y efectiva, ser suprema, se requiere de un sistema de control, un sistema de protección, salvaguarda y garantía del contenido constitucional.

Y en la Teoría del control es donde apuntalo mi visión respecto al acierto del legislador veracruzano, en el 2000, de dotar a la Constitución estatal de un órgano jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos reconocidos y reservados para y por el pueblo veracruzano.

La reforma integral a la Constitución Política de Veracruz del año 2000 tuvo, como objetivo principal, dar vigencia efectiva y jerarquía a la Constitución local, por medio de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y la acción por omisión legislativa.

Además, en la ley número 288 del juicio de protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave se establece un procedimiento que, en términos generales, viene a suplir la ausencia que, en el ámbito federal, se tenía respecto de la protección de los Derechos Humanos reconocidos como fundamentales, en beneficio del pueblo veracruzano (aun cuando tiene mucho por perfeccionarse, como por ejemplo, la cuestión relativa a los derechos difusos –como los ambientales– que,

al exigirse en la norma secundaria que el demandante demuestre el interés jurídico respecto al asunto que plantea como violatorio de sus derechos, tendrá como resultado que no se admita la demanda intentada, cuando dicha situación puede bien resolverse, reformando la ley y estableciendo como requisito para su admisión por parte de la Sala Constitucional, el llamado interés legítimo).

Este nuevo medio de control constitucional viene a derruir el paradigma de que los Derechos Humanos deben ser protegidos y garantizados a través de un órgano autónomo, como lo es la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Veracruz.

La judicialización de la defensa de los derechos reconocidos por los veracruzanos en su Constitución reformada, significa que ya se puede acceder a una resolución favorable que, no sólo buscará se me restituya lo violentado por la autoridad, sino que puedo ya exigir que se cumpla dicha sentencia a cabalidad y, además, se me indemnice conforme a derecho por los daños y perjuicios, físicos, patrimoniales o morales, que se me hayan ocasionado con el mal actuar del servidor público de que se trate.

En esta reforma es donde se crea la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, a la que se le da, entre otras, la atribución para conocer del juicio de protección de Derechos Humanos.

Veracruz, con esta innovación constitucional, de pronto se ve enfrentada con un problema: ya cuenta con un procedimiento jurisdiccional para la protección y garantía de los Derechos Humanos reservados por el pueblo veracruzano; sin embargo, continúa existiendo el procedimiento de queja, mismo que conoce la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

Es más, dentro de las autoridades señaladas como parte en el juicio seguido ante la Sala Constitucional, se encuentra la propia Comisión Estatal (órgano autónomo), lo que podría llevar a una situación en la que, por violaciones de Derechos Humanos en el transcurso de su procedimiento, un visitador o el propio titular de la Comisión, fuese demandado en un juicio de protección de Derechos Humanos, acusado de algo que, por ley, también le compete proteger.

Esto es lo que me llevó a reflexionar respecto al problema en que, de pronto, se ve enfrentado todo el sistema de protección de los Derechos Humanos en Veracruz, derivado del impulso y el deseo por iniciar el tránsito a un verdadero federalismo en nuestro país.

La situación se resume en que, actualmente, tenemos dos órganos estatales (uno jurisdiccional y otro autónomo) creados constitucionalmente, que conocen de la misma materia, aunque sus resoluciones y efectos jurídicos sean distintos; condición que podría causar incertidumbre entre los gobernados de la entidad, respecto a cual de los dos procedimientos deberán elegir para plantear un asunto tan importante como lo es la protección de sus derechos fundamentales, cuando existan actos de la autoridad que los conculquen y les afecten en su esfera jurídica.

Después de analizar ambos procedimientos, planteo mis conclusiones y mi propuesta de solución: sí hay duplicidad de funciones entre un órgano autónomo y uno jurisdiccional e incluso cuando está legitimado el de queja ante la Comisión Estatal (no así el juicio ante la Sala Constitucional); lo cierto es que las ventajas y beneficios al particular que ofrece una resolución vinculatoria, de cumplimiento obligado y forzoso por parte de la autoridad señalada como responsable, definitivamente inclinan la balanza a favor del juicio de protección de Derechos Humanos, sobre el de queja.

Estoy convencido de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos debe replantearse, reinventarse, convertirse en un ejemplo a seguir por otras comisiones protectoras de Derechos Humanos en México, al tomar el papel de defensor, de representante legal del particular en contra de la autoridad violatoria de derechos, lo que indirectamente dará legitimidad, a la vista del pueblo veracruzano, al procedimiento jurisdiccional ante la Sala Constitucional, con resoluciones fundadas y motivadas, sin que presiones o intereses cupulares incidan en el actuar de los magistrados; no existiendo, como hasta la fecha, un sobrepeso, un "algo" que dé equilibrio a la contienda, a la resolución de la *litis* que se llegue a plantear. Y más ahora que, a partir de las reformas de junio de 2011, también en el ámbito federal se contempla la protección de Derechos Humanos, con la modificación al artículo 7 de nuestra ley fundamental.

Por simples cuestiones de carácter metodológico, puedo señalar que el presente trabajo es documental. A su vez, es aplicado puesto que, precisamente, mi objetivo es proporcionar las razones por las cuales la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz requiere reestructurarse, para convertirse en defensora de los particulares, en el juicio de protección seguido contra la autoridad local que violente derechos humanos, legitimando así el juicio ante la Sala Constitucional y brindando equilibrio al mismo, entre las partes involucradas.

Su enfoque es cualitativo, pues explico el fenómeno a estudio a través del conocimiento, tanto de los Derechos Humanos, los orígenes y antecedentes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, así como del control constitucional local, además de un análisis respecto a los procedimientos que constitucionalmente se plantean en Veracruz para la protección a los Derechos Humanos de los veracruzanos, para así poder presentar las conclusiones y propuestas respecto al problema planteado. El método utilizado es el sistemático jurídico, ya que tuve que analizar instituciones distintas, dentro del propio marco constitucional y legal de Veracruz, como son la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia en el Estado y la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Veracruz.

Espero que ésta, mi primera obra, el primer libro en solitario que pongo a consideración del ojo crítico del lector –sea docto en el tema o no lo sea, sea abogado o no–, le permita comprender el reto a cumplir todavía respecto al tema de la salvaguarda de los derechos inherentes a todo ser humano, en específico, a todo veracruzano, y que impulse también a personas interesadas en este novedoso tema del constitucionalismo local a que se continúe con la investigación, análisis, crítica y propuestas innovadoras, que nos lleven a contar a futuro con un sólido y sano sistema federal en México.

1. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ÓRGANO DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE VERACRUZ

La lucha por el reconocimiento, la preservación y el efectivo aseguramiento de los Derechos Humanos ha estado presente en todos los periodos de la Historia. El avance de la civilización y las culturas ha ido asociado al establecimiento y protección de las normas fundamentales que contienen tales Derechos. Esta lucha no tendrá fin: se dio en el pasado, se libra en el presente y será parte en el contenido del porvenir (Madrazo, 1993: 9).

Los Derechos Humanos

La búsqueda de soluciones efectivas a los problemas que, en forma cotidiana, enfrentamos los seres humanos, es lo que nos ha hecho destacar como la especie dominante en el planeta. Con nuestras limitaciones físicas pero con una mente prodigiosa, pronto nos dimos cuenta de que unidos tenemos mejores posibilidades de sobrevivir, fortalecernos y, al final del día, imponernos a las adversidades que nos plantea un mundo cambiante y peligroso.

Es a través de esta constante búsqueda por lo mejor y más eficaz para una convivencia sana, pacífica y ordenada, que la investigación y las propuestas planteadas por quienes tienen el valor de darlas a conocer a la opinión calificada de sus pares y del público en general, se convierten en el suelo fértil para normas jurídicas novedosas o modifi-

caciones a aquellas que siguen vigentes en nuestro orden jurídico, que no sólo den legalidad sino legitimidad a las acciones de quienes nos sirven, que cumplen con la función gubernativa en un Estado moderno, en un Estado de Derecho.

El presente libro plantea una propuesta novedosa; una propuesta que rompe con el paradigma de la protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos en México. Una propuesta que no excluye ni busca desaparecer a una noble institución como la Comisión Estatal de los Derechos Humanos sino, al contrario, la coloca como la pieza fundamental para que el Juicio de Protección de los Derechos de los Veracruzanos (procedimiento jurisdiccional seguido ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado) sirva al fin para el que fue creado, terminando así con una lastimosa actitud de las autoridades de no acatar las recomendaciones de la comisión (nacional o cualquiera de las estatales, incluida la veracruzana) en caso de no convenir a los intereses propios, institucionales o del superior jerárquico.

Por esa razón, antes de empezar a desarrollar temas como el de la Constitución, el federalismo, la autonomía o soberanía de las entidades federativas del país; antes siquiera de conocer cómo se estructuran orgánica y funcionalmente los dos órganos del Estado encargados de velar (en Veracruz) por los derechos fundamentales de los nacidos o de quienes viven en nuestra entidad; o bien de los procedimientos que los protegen, con base en la Constitución Política del Estado de Veracruz, analizando cual de estos es el idóneo para alcanzar la justicia, es vital que el amable lector tenga una idea clara respecto de lo que constituye, en sí, el centro, la base, el motivo de este libro: los Derechos Humanos (concepto, alcances, importancia y características), lo cual se tratará brevemente en este primer capítulo.

Y es que la lucha por el reconocimiento, la preservación y el efectivo aseguramiento de los Derechos Humanos (establecidos y reconocidos en la Constitución del estado de Veracruz como Fundamentales) ha estado presente en todos los periodos de la historia. El avance de la civilización y las culturas ha sido asociado con el establecimiento y la protección de las normas fundamentales que contienen tales derechos.

Esta lucha se ha dado desde el inicio de los tiempos del hombre como ser social; se está librando con fuerza (como nunca antes en la historia humana) en el presente y, seguramente, será clave para la vida armoniosa de nuestros herederos en el futuro.

Sólo existe una razón para que organismos como la Comisión Estatal de Derechos Humanos existan en nuestra entidad y se encuentre referida desde nuestra Constitución Política Federal: dicho órgano constitucional se creó pensando en la defensa y protección de los derechos que nos son propios; aquéllos que el Estado debe garantizar por el solo hecho de que uno sea humano.

Y es que, si se entiende al Derecho Humano como aquel que es inherente a uno, con sólo existir y formar parte de la raza humana, se puede asegurar que, además de que será el catálogo de derechos más extenso de nuestro sistema jurídico, deben ser procurados en su totalidad por los órganos del poder constituido, sean federales o locales.

¿Qué son los Derechos Humanos?

Para Lara Ponte, los Derechos Humanos son el elemento por el que el liberalismo plantea las limitaciones al poder, a través de la suma de asentimientos individuales que convienen en fincar las relaciones necesarias para una convivencia civilizada y estable (1997: 18).

El mismo autor (1997: 15) delimita su objeto al señalar que en toda Constitución deben plasmarse los Derechos Humanos, mismos que deben ser garantizados por el Estado, ya que éstos constituyen un dique a la acción estatal en el marco de aplicación de la ley, estableciendo un espacio mínimo de facultades, posibilidades y oportunidades que propicien la vida social del ser humano.

Por su parte Carlos Santiago Nino (1989: 47) dice que los Derechos Humanos son derechos de índole moral. En este sentido, los define como aquellos derechos morales de que gozan todos los seres con capacidad potencial para tener conciencia de su identidad, como un titular independiente de intereses y para ajustar su vida a sus propios juicios de valor. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Univer-

sidad Nacional Autónoma de México (2000: 2), por su parte, define los Derechos Humanos como el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.

Para la Organización de las Naciones Unidas (1983: 3) los Derechos Humanos son las condiciones necesarias para desenvolver y utilizar plenamente las dotes de inteligencia y de conciencia que nos distinguen como seres humanos y satisfacer así nuestras necesidades espirituales. Los Derechos Humanos no son, para el mencionado organismo, un tema abstracto, sino que influye en la vida de cada hombre, mujer y menor del planeta.

Finalmente, concluyo este recorrido de conceptos de Derechos Humanos señalando que Miguel Carbonell los entiende como las prerrogativas que salvaguardan la vida y la dignidad de los seres humanos y que los criterios valorativos se atribuyen a todos los integrantes de la especie humana, sin distinción alguna (2004a: 9).

Ahora bien, como se puede apreciar, cada autor u organismo referido da una concepción distinta acerca de los Derechos Humanos y, sin embargo, ninguno de ellos puede dejar de reconocer su importancia en el buen vivir de las personas. Algunos los vislumbran como facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural que se le reconocen al ser humano; otros, como las condiciones necesarias para satisfacer necesidades espirituales del ser humano; otros, como normas tácitas que constituyen limitación al poder, para lograr una convivencia civilizada y estable.

Lo cierto es que, como afirma Rodolfo Vidal (1997: 1), a medida que ha ido proliferando el uso del término Derechos Humanos, su significación ha comenzado a parecer difusa.

Todos coinciden al final en que, actualmente, no se puede hablar de un Estado constitucional, sin que en su Carta Fundamental esté plasmado un catálogo mínimo de Derechos Humanos que garanticen la sana convivencia y la búsqueda del bien común. En la actualidad

podemos decir que la fuente de todos los Derechos Humanos es la dignidad humana y que el objetivo de los mismos es, entonces, el respeto de la misma.

Señala al efecto Rodríguez Bringadello (1989: 17):

Partiendo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos podría afirmarse que en términos genéricos los Derechos Humanos son aquéllos que permiten o deben hacer posible una vida racional entre las personas. Esta forma de vida [...] supone la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

Es curioso encontrar autores que al referirse al tema de los Derechos Humanos tienen la visión de que, en realidad, al contrario de lo que la mayoría pensamos respecto del tema, pudiesen ser una moda de la sociedad y los Estados modernos.

Lo anterior, sobre todo al leer a personas como Óscar Correas (2003: 4). El autor mexicano es contundente en su discurso al manifestar que los Derechos Humanos son un invento de quienes, para justificar el cambio de manos del poder en Francia, señalaron que el ser humano es detentador de derechos como y principalmente, el de la libertad; libertad para elegir quién lo debe gobernar y libertad para, de desearlo, competir para volverse un mandatario.

Rodolfo Vidal Gómez (1997: 2) va más allá al señalar que, al querer incluir en el concepto a todo derecho que pueda aportar a una vida humana digna, se ha convertido a los Derechos Humanos en el terreno más fértil de la demagogia política y de la insustantividad teórica. Cualquier político o detentador del poder tiene la capacidad, ahora, de tratar de justificar su mal actuar, doloso o culposo, señalando que siempre sus acciones buscaron la protección de algún real o supuesto derecho fundamental y, por eso, tuvo que limitar a otro.

Esto sucedió por muchos años en nuestro México donde, por mantener la paz y la seguridad de la nación, se suprimieron al mínimo derechos como los político-electorales y libertades como la de expresión e imprenta, siempre que criticaran (aun justificadamente) a los servidores públicos o a las instituciones.

No obstante que este punto de vista fuese el correcto, lo cierto es que los Derechos Humanos se han vuelto ya parte del argumento discursivo, no sólo de los gobernantes, sino del pueblo mismo; y han traspasado ya las fronteras de lo nacional, para convertirse en objeto y principio de todo vínculo o tratado en materia internacional.

Los Derechos Humanos se deben entender actualmente, no como una concesión estatal al pueblo, sino como parte misma del ser, por el solo hecho de ser humano, convirtiéndose así en la base ideológica de la que debe partir todo Estado moderno.

En este contexto, los Estados no crean los Derechos Humanos, sino que simplemente los reconocen, precisan cuáles son y fijan su extensión y alcance, además de crearles mecanismos y procedimientos para su tutela adecuada y su conservación (Madrado, 1993: 11).

Luis Díaz Müller (1992: 15) retoma el preámbulo y el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, para señalar que la libertad, la justicia y la paz en el mundo, requieren del reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos inalienables de todos los seres humanos, pues dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

En la historia humana, cuando menos en la occidental y hasta antes de la Revolución Francesa, a los Derechos Humanos no se les conocía, no se les quiso reconocer o simplemente no se les daba la importancia que ahora tienen en el andamiaje de los gobiernos democráticos, aunque tampoco estuvieron ausentes de la vida política y jurídica del ser humano.

A los Derechos Humanos se les ha llamado, a lo largo de la historia, Derechos Naturales, Derechos del Hombre, Derechos Públicos Subjetivos y hasta Garantías Jurídicas (Vidal, 1997: 3).

Respecto a la primera de las denominaciones mencionadas (derechos naturales) podemos constatar que los ahora conocidos como Derechos Humanos, cuando menos en su esencia, surgen en el pensamiento griego, transitando por la tradición romanista y mencionándose en la Edad Media (Vidal, 1997: 2).

Pero no es la única vertiente occidental de reconocimiento en ciertos de estos derechos inherentes al hombre, por parte del poderoso. La

semilla de la evolución jurídica de los Derechos Humanos fue apareciendo en varios lugares, en distintos pueblos con ideologías disímiles en la Europa antigua. Los registros históricos respecto de la lucha por los Derechos Humanos aparecen plasmados en la Carta Magna inglesa de 1215, firmada por el rey Juan Sin Tierra; de igual modo aparecen en la llamada Ley de Derechos Individuales de 1689, también en Inglaterra, principalmente la libertad de conciencia y la libertad para elección de representantes populares. Tales derechos se establecen y se vuelven parte de la vida común del pueblo inglés.

A decir de Jorge Carpizo (1986: 141) y reconocido así por los autores en materia constitucional, sin que exista contradicción o discusión en ese tenor, la primera vez que se reconoce una verdadera Declaración de Derechos Humanos es en Virginia, con su Constitución de 1776, cuando se plasma el reconocimiento y respeto de los Derechos Humanos de los colonos americanos. Constitución que, de alguna forma, inspiró la famosa Declaración Francesa al respecto, de 1789.

Es precisamente con la Revolución Francesa y su declaración de Derechos (Madrado, 1993: 16), vinculada con la Independencia norteamericana y su constitución como un nuevo Estado de carácter federal, republicano, democrático, libre y soberano, que los Derechos Humanos (Derechos del Hombre y del Ciudadano) empiezan a insertarse en la conciencia colectiva de los pueblos occidentales, siendo actualmente la acepción más difundida y utilizada en la doctrina y que vemos plasmada en su mayoría en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 (Vidal, 1997: 3).

La práctica de estos derechos nace precisamente, a decir de Jesús Ortega Martínez (2004: 666), cuando surge el Estado moderno, siendo la respuesta jurídica a las amenazas que pudiese plantear la nueva organización política y gubernamental, utilizando para la protección del individuo del llamado *Leviatán*, por el enorme poder que adquiere este novel régimen de gobierno.

Raymond Aron compara los dos textos paradigmáticos relacionados con los Derechos Humanos: la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre (1789) y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948). Aron señala lo siguiente:

De esta comparación resaltan con toda evidencia dos proposiciones: en lo esencial, los derechos individuales, políticos e intelectuales no han cambiado entre 1789 y 1948, y los juristas o los políticos continúan formulándolos en términos similares (no sin algunas excepciones significativas). En cambio la declaración de 1948 devalúa ciertos derechos (propiedad), es mediadora entre derechos políticos y derechos económicos e incluye un capítulo de derechos sociales en los cuales los constituyentes franceses no soñaron siquiera (1997: 214).

De ser derechos originalmente individuales, propios de cada persona, los Humanos han ido evolucionando y diversificándose a la defensa de grupos perfectamente definidos y con características, identidades y debilidades que son propias de cada ser que constituye al grupo en sí; los laborales, electorales, agrarios y de salud, se establecen como sociales, por ser vitales para mantener el engranaje comunitario, pero no dejan de proteger a cada individuo que compone a esa comunidad.

Los jóvenes y niños del nuevo siglo viven ya en un mundo donde todo, desde la vida hasta la intimidad o los datos cibernáuticos se reconocen, se garantizan y se tratan de proteger. La aparición y realce que se le ha dado, sobre todo en el llamado mundo occidental, a los Derechos Humanos, se refleja en un discurso ético, filosófico, político y social, que ha permeado en casi todas las culturas y gobiernos en la actualidad.

Sin embargo, a pesar de que la gran mayoría de las personas han escuchado y utilizado este término en algún momento de sus vidas, al preguntar sobre su significado, todavía encontramos respuestas como la de Óscar Correas, en *Acerca de los Derechos Humanos. Apuntes para un ensayo* (2003: 14), donde señala: "Lo que conocemos como derechos llamados 'humanos' constituyen un discurso cuyo uso tiene por objeto, o bien exigir algo a alguien, o bien justificar, es decir darle el sentido de 'lo bueno' a una conducta".

Si tomamos como base esta idea de alguien que es uno de los más reacios críticos del sistema estatal y de los propios Derechos Humanos, quien al final se ve obligado a reconocer que, ya sea un invento, una farsa o un simple discurso, los Derechos Humanos sirven a la gente

para exigir lo que por justicia le corresponde, podemos entender con mayor claridad el porqué la sociedad ve con tanta esperanza, habla cada vez más y trata de denunciar un acto de autoridad o demandar una acción pública no realizada que violenta sus Derechos Humanos.

Para defender su postura inicial, inmediatamente después de su reconocimiento, Correas señala (2003:17) que socialmente las personas somos engañadas y tenemos la idea de que con los Derechos Humanos, por fin, la justicia y el derecho se ha puesto del lado del pobre, de las mayorías, del débil o del oprimido, cuando en realidad lo que tenemos es un discurso del Estado que, en la mayoría de las ocasiones, no quiere cumplir ni garantizar en términos reales. Idea que en lo personal no comparto, por las consideraciones que ya dejé plasmadas en el presente trabajo. Para no abundar más en este tema de si los Derechos Humanos son inherentes al ser humano o son un invento, una creación del poderoso para engañar al pueblo y seguir detentando el poder, sólo agregaré que los Derechos Humanos y la obligación constitucional del Estado de velar por su respeto y protección son ya una realidad y, por esto, se ve una vía prístina para lograr ese sueño utópico de la justicia: dar a cada cual lo que le corresponde, dar a cada uno lo suyo.

Los Derechos Humanos se han vuelto, en este mundo de los Estados modernos, la base de la aspiración máxima de justicia. Lo anterior, porque han adquirido carácter de universales, fundamentales, abstractos, morales y prioritarios respecto de cualquier otra clase de derechos y han rebasado cualquier tipo de manejo manipulado por parte de un órgano estatal, pues se han vuelto parte del concepto mismo del ser humano pleno y digno (Alexy, 2004: 52-60). Pero ¿Cómo explicar esto? Si Correas tuviese razón en cuanto a la invención de los Derechos Humanos, ¿qué hizo entonces que el invento rebasara a sus inventores?

Claude Heller (1998: 166) trata de explicar lo anteriormente planteado, al señalar que el tema de la protección de Derechos Humanos cobró verdadero auge por los acontecimientos surgidos en países donde el pueblo empezó a movilizarse en contra de sus gobiernos tiránicos y de que las organizaciones no gubernamentales tomaron un papel preponderante, al denunciar con mayor eficacia las flagrantes viola-

ciones cometidas, sobre todo, en países en desarrollo, por las propias autoridades en contra de sus gobernados.

Mauricio Beuchot (1994: 157) en la misma línea y coincidiendo de cierta manera con Claude Heller, considera que para que se dé una auténtica libertad, eminentemente en las relaciones sociales, es necesario poder garantizar la justicia en un Estado. Tan es así, que en la actualidad enfrentamos muchas veces la lucha de las liberaciones como pugna de intereses económico-políticos.

La percepción de la sociedad que está enfrascada en la lucha de las liberaciones, según Beuchot (1994: 158), sin importar si viven en un Estado desarrollado o en desarrollo, es que sus gobernantes ya están siendo rebasados por problemas como la ausencia de la justicia. Esta ausencia o sentimiento de ausencia de lo justo, continúa Beuchot en este mismo tenor, conlleva:

al rechazo de la norma, del propio ser, del bien que dicen quienes detentan el poder es el que debe ser el común para todos, de la brutal dependencia económica entre los países, que trastoca la dinámica social de los pueblos –sobre todo los que son dependientes–, que derrumba tradiciones, costumbres y paradigmas de lo que es un buen vivir.

Pero esta presión se está dando en el seno de los países mismos, tal como ya señalé, tanto desarrollados como en desarrollo, donde las clases privilegiadas disminuyen en número pero aumentan en riqueza y poder y se está disparando el número de gente pobre, muy pobre y marginada. Es la maximización que se está dando del condicionante de la libertad referido por Miguel Carbonell (2004b: 291) como aquél generado por la posesión o no de la riqueza, es decir, sobre la posibilidad de incidir sobre la conducta y voluntad de las personas, en función de su riqueza (los menos) y su pobreza (los más), sin que se vea una real promoción de mínimos vitales que aseguren a las personas un cierto bienestar económico que les permita realizar sus planes de vida. Es el cansancio de votar contra la pobreza y seguir siendo pobres; es el cansancio de pedir igualdad y ser cada vez más desiguales; es, al final del día, algo que cambia hasta las posturas de militantes partidistas, gru-

pos e ideólogos, para seguir manteniéndose en esa elite cada vez más restringida y, por ende, más poderosa, como con elocuencia lo señala Denisse Dresser (2006: 68).

Así también, ahora los Estados enfrentan un nuevo fenómeno: la tendencia a garantizar un orden globalizado se da aun por encima de los propios países (empresas transnacionales que tienen más poder político que los gobiernos nacionales) y esto sólo está llevando a los Estados al caos. Situación que refiere Walter Carnota (2004: 295) respecto a que la globalización que impugna con fuerza denodada los roles y cometidos del Estado moderno, en provecho de un creciente papel protagónico que asumen actores privados o cuasi públicos transnacionales.

En virtud de los escenarios planteados en los párrafos precedentes y en relación con la necesidad de garantizar la justicia en un Estado, concluye Beuchot (1994: 159) que hoy más que nunca se presenta la urgencia de justicia para superar la dicotomía opresor-oprimido, pues uno y otro están perdiendo su realización como seres humanos; lo que sólo se logra con un sistema constitucional que establezca derechos mínimos a garantizar por los gobernantes, un concepto mínimo de democracia y medios de control constitucional eficientes y eficaces pero, sobre todo, llevados a cabo por instituciones y órganos que estén legitimados por los gobernados mismos y que tengan la fuerza normativa para obligar al Estado a respetar y cumplir su determinación. Lo anterior, señala Alexy al parafrasear a Böckenförde, logrará que los Derechos Humanos, entendidos como fundamentales, se conviertan, ya no en derechos sino en los principios más altos del sistema jurídico (2007: 77).

Al acudir a autores veracruzanos como Álvarez Montero (2001: 1) encontramos la nueva dinámica del ejercicio del poder público: cualquier acto de autoridad debe estar sometido, siempre y en primer término, a la Constitución, para dar así validez al contenido del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y en la Constitución, por tanto, es donde deben estar establecidos los Derechos Humanos, para someter a las autoridades a su cumplimiento.

De lo antes mencionado se llega a la conclusión de que, en la actualidad, como bien lo señala Norberto Bobbio (1981: 9), lo que importa respecto al tema de los Derechos Humanos no es ni siquiera cuáles o

cuántos son estos derechos, ni su naturaleza o fundamento; es más, ni siquiera el determinar si son derechos naturales o históricos, si se constituyen en derechos absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos y evitar así que sigan siendo violentados por quienes detentan el poder.

Si es cierto lo que ambos autores mencionan, entonces los Derechos Humanos, al estar establecidos, reconocidos y reservados en la Constitución Política del Estado de Veracruz, someten a las autoridades veracruzanas a su cumplimiento, ya que estos derechos, ahora fundamentales, dejan de ser simples normas, para convertirse en verdaderos principios, no sólo aplicables ya a la relación entre individuos y el Estado, sino entre individuo e individuo en su relación cotidiana (Alexy, 1993: 87).

Hablar sobre los Derechos Humanos es, pues, referirse a derechos cuyo fundamento o justificación objetiva, tanto mediata como inmediata, se vincula al carácter personal del viviente humano y a la dignidad que corresponde a toda persona (Massini, 1997: 155).

Pero también, hablar de Derechos Humanos es referirse a principios que no sólo deben ser respetados al individuo por el Estado, sino que es necesario que todos respetemos los del otro "yo" en la convivencia, sin necesidad de ser mandatarios y que el Estado tiene la obligación de procurar y defender a través de mecanismos y procedimientos de control. Procedimientos y mecanismos como se tienen en Veracruz a partir del año 2000, con el juicio de protección de Derechos Humanos (al menos en teoría).

La necesidad de que se tutelen los Derechos Humanos

Para la Organización de las Naciones Unidas, como ya he señalado previamente, debe entenderse como Derechos Humanos a las condiciones necesarias mínimas para que el hombre (el ser humano) pueda aspirar a vivir feliz, como individuo y en sociedad.

Y aunque la felicidad, como bien señala Adela Cortina (2000: 29-59) es un concepto subjetivo, y que, a final de cuentas, no se puede dar

una definición universalmente aceptada respecto de lo que debe entenderse por felicidad, la realidad es que los Derechos Humanos, su reconocimiento, respeto y garantía por parte del Estado, deben pugnar para que los ciudadanos gocen de las condiciones mínimas a efecto de poder desarrollarse dignamente en un ambiente de tolerancia, de seguridad, de cordialidad, de paz y de orden social; con lo que se puede alcanzar ese ideal que es el bien común, que conlleva al otro ideal: la búsqueda de la felicidad propia y en comunidad.

Los Derechos Humanos, así como las libertades fundamentales, como bien lo señala el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1992: 13), son los que nos permiten alcanzar un desarrollo pleno y hacer uso de nuestras cualidades humanas, inteligencia, talento y conciencia propios, basados siempre en la creciente exigencia de la propia humanidad de una vida en la que, primordialmente, se respeten y protejan la dignidad y el valor inherente a cada persona, en su aspecto de individualidad y de comunidad.

Pero, ¿basta en verdad con un listado de Derechos Humanos para que éstos se respeten por todos, empezando por quienes detentan el poder público?

Jorge Madrazo (comparto plenamente su opinión al respecto) es firme al señalar que esto no es suficiente (1993: 11); y es que de nada servirá que en todas las constituciones y leyes del país se inserten normas que expresen los Derechos Humanos reconocidos al pueblo, si no se promueven, recíprocamente, las formas y procedimientos para resarcir un derecho humano violentado por los órganos y servidores públicos del Estado. ¿Sirve de algo decir qué es lo bueno y qué es lo malo para que todos busquemos lo bueno y reneguemos de lo malo? No, nunca ha servido, ni en religión ni en normas de trato social ni en moral y, por supuesto, nunca en el ámbito jurídico.

Como el tema que presento en este momento se refiere específicamente al estado de Veracruz, pido al amable lector imagine que en nuestra entidad se tuviera un listado completo de Derechos Humanos en la Constitución Política local, pero no se contara con ningún tipo de norma constitucional o secundaria que estableciera la obligatoriedad de gobernantes y gobernados de respetar y proteger estos derechos

fundamentales, así como reglas que establecieran las sanciones a aplicarse a quienes violentaran dichos derechos. Esto no pasaría de ser una lista de buenos deseos, dejados a la misericordia y buena voluntad de los servidores públicos, de los gobernantes, de los poderosos.

Por la misma naturaleza humana, los valores no se encuentran arraigados en la juventud del siglo XXI, y los antivalores que actualmente se ponderan, como parte de las propias políticas públicas en materia educativa (copiadas de otros países, con idiosincrasia distinta a la nuestra) son el individualismo, la codicia, la búsqueda del éxito a cualquier precio, el mercantilismo y el consumismo, en pocas palabras, el materialismo social, el tener una carta de buenas nuevas no es suficiente y no tendría razón de ser el que existiesen en ese contexto, como un listado, como un recordatorio de lo que es bueno para la sociedad y para los individuos, porque simplemente serían ignorados.

Por eso, a estos Derechos Humanos se les han ido creando, en paralelo, procedimientos y sanciones legales que tienen como único objetivo obligar a los órganos de poder, a sus servidores públicos y a todos los ciudadanos, a dar vigencia a los mismos, en el entendido de que sin ellos, sin su cumplimiento y respeto, la sociedad como la concebimos, podría desaparecer, para dejar su lugar a un conglomerado de individuos temerosos, agresivos y enemigos de sus congéneres.

Y es que desde la Declaración de Viena de 1993 se reconoce que todo derecho humano tiene su origen en la dignidad y valor de las personas, siendo precisamente las personas los sujetos centrales de dichos derechos y, por tanto, los principales beneficiados de los mismos; por lo que se insta a los países miembros a garantizar su respeto y a restituirlo al ser violentado por la autoridad pública. Sucintamente dicho: desde la Declaración de Viena se ha hecho énfasis en la generación de los mecanismos o garantías que aseguren la plena vigencia de los Derechos Humanos.

Lo anterior, en virtud de que en la realidad, no ha sido suficiente la mera consagración de Derechos Humanos (que plasmados en una Constitución se vuelven fundamentales) para que se garantice su cumplimiento y ha sido necesario, como refiere Arturo Zaldívar (2000: 44), establecer instrumentos que obliguen a quienes detentan el poder público a cumplir y hacer cumplir el contenido normativo constitucional.

En la historia del reconocimiento de los Derechos Humanos en nuestro país, y su paulatina inserción en el texto de la Constitución Federal, el detentador del poder, a través del Congreso de la Unión (órgano encargado de crear las normas que nos rigen como nación), encontró una vía sutil y muy interesante para cumplir sin cumplir su obligación de salvaguardar y proteger los derechos de cada mexicano: simplemente los volvió garantías. Y así fue hasta junio de 2011.

Por lo tanto, considero que no sólo es correcto, sino plausible y digno de reconocimiento lo que legisladores como los de Veracruz plasmaron en su Reforma Integral Constitucional del año 2000, precisamente en su parte orgánica: Derechos Humanos reservados para los veracruzanos. Esto, por lo que a continuación brevemente se expone: los Derechos Humanos, convertidos en derechos fundamentales (entendidos estos últimos como derechos consagrados en la Constitución, Leyes o Tratados Internacionales), a diferencia de las llamadas garantías individuales, no se agotan en la capacidad económica o a la intención política del gobierno de que se trate. Un derecho fundamental se cumple, se hace respetar. Se respeta, o si no, se violenta la Constitución. Una garantía, por su parte, se trata de cumplir pero está limitada materialmente, formalmente o hasta políticamente, siempre con la posibilidad en este último caso de que la causa política sea opuesta al derecho humano mismo, convertido en simple garantía.

Por ejemplo, en la Constitución Federal al hablar de garantías, se le dio siempre la posibilidad al Estado de pretextar falta de recursos o incapacidad técnica o profesional o cualquier otro imponderable –que puede ser cierto o no– para no cumplir a cabalidad con lo que la Constitución le obligaba a solventar, proteger y cumplir. Ahí tenemos el derecho a una vivienda digna, el derecho a un sistema de salud o educativo de calidad, el derecho a una retribución igual, siempre que se desempeñe un trabajo igual (ver el ejemplo de las plazas del subsistema de bachillerato, para darse cuenta que esto no es así en la práctica: se desempeña un mismo trabajo, pero se gana menos si no se está en la zona *cara*, o si se es titular B, A, asociado C, B, A, sin que exista una real justificación para violentar el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera tan flagrante, siendo el pretexto más coherente la falta

de recursos presupuestales para pagar a todos como nivel C de la zona *cara*; de todos modos, al escuchar los motivos que se esgrimen para esta irracional violación constitucional y no hacer valer la garantía social consagrada, la sorpresa y la molestia no son menores).

No se necesita ser un docto conocedor del Derecho, para darse cuenta de que una garantía puede dejar de garantizarse cuando el Estado no puede o, por qué no decirlo, no quiere garantizarla, pretextando alguna incapacidad técnica, económica, de planeación, humana o cualquier otra.

Por eso, al hablarse de Derechos Humanos en una Constitución como la veracruzana, se está obligando a los gobernantes, pero también a los veracruzanos en general, a respetarlos íntegramente. Ya no sólo al Estado le corresponde garantizar que se cumplan los derechos que el pueblo veracruzano reconoce o se reservó, sino a todos los que comparten la sociedad en la que se vive y convive, simple y sencillamente porque el derecho que se debe proteger es inherente a la persona, forma parte de ella, por el hecho de *ser*; esto es, son propios de la esencia misma de cada individuo que conforma la sociedad. Y como la persona no es tal si no vive en sociedad, corresponde a la sociedad, a cada uno de sus miembros, hacer que el cumplimiento de dichos derechos llegue a convertirse en una palpable realidad. En la reforma veracruzana de 2000 se llena un vacío federal: se reconocen, no garantías, sino derechos y se ordena su protección. Situación que se está dando ahora en el ámbito federal, con la reforma, entre otros, al artículo 1 constitucional, en julio de 2011.

En México, la regla general ha sido, porque así lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 102, apartado B, que la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos la lleve a cabo, a nivel federal, un órgano ajeno al poder judicial, esto es, le otorga la protección de nuestros derechos inherentes a un órgano de carácter político.

Lo anterior es bien visto y hasta aplaudido eufóricamente por la mayoría de los autores del país, pero tiene grandes desventajas que serán señaladas puntualmente a lo largo del presente libro y que hacen impostergable el retomar el camino y lograr la protección a través de un órgano jurisdiccional y no uno autónomo sin fuerza vinculante en sus resoluciones.

Artículo 102.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Se crean así, por mandato constitucional, tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como, en las entidades federativas, las Comisiones Estatales, en algunos casos denominadas Procuradurías de protección de estos derechos.

A decir de Héctor Fix-Zamudio (2003: 480 y 481), la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus equivalentes en las entidades federativas fue un acto que buscó y logró crear un sistema de protección no jurisdiccional, sino político, de los Derechos Humanos, lo que constituyó en su momento un hito en el derecho público del país, en un tiempo (muy reciente aunque no lo parezca) en que el poder del gobierno era casi ilimitado e implacable con quienes pensarán distinto o pidieran el respeto a su dignidad al poderoso.

Jorge Madrazo (1993: 47) es de la misma opinión de Fix-Zamudio y respecto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y señala:

La mayor innovación dentro del aspecto adjetivo de los Derechos Humanos, es decir, en el campo de su protección y tutela, se dio con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990 y, posteriormente, con su constitucionalización y la previsión de todo un sistema no jurisdiccional de protección a esos Derechos.

El procedimiento de queja que se sigue ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (y su homóloga en nuestra entidad), tiene su campo competencial en los siguientes puntos:

a. Contra actos u omisiones de autoridades administrativas.

- b. Cuando un particular cometa ilícitos con complicidad, anuencia o tolerancia del servidor público.
- c. Cuando el servidor público se niegue, infundadamente, a ejercer las atribuciones que le corresponden.

No es raro que en estos tiempos, la figura de la autoridad (cualquiera que esta sea, llámese poder legislativo, ejecutivo, judicial, federal, estatal o municipal) esté siendo duramente cuestionada por los ciudadanos mexicanos que empiezan a distinguir entre la verdadera libertad y aquella, falsa, en la que el más fuerte –política o económicamente– impone su voluntad (Carbonell, 2004b: 292); el impulso inusitado a la protección y garantía de los Derechos Humanos se vuelve un discurso constante en quienes se posesionan de un cargo de relevancia en el poder público para así, quizá, legitimar sus acciones, paliar un poco el descontento social y, al final del camino, seguir conservando el poder, engañar al pueblo y continuar violentando sistemáticamente sus derechos.

Pareciera que cada político que accede al poder impone la moda respecto a la protección de un derecho humano distinto al de su antecesor y, por eso, se piensa no pocas veces que hay derechos que de pronto aparecen, surgen, se crean, se inventan y, otros que desaparecen; sin embargo esto es falso, ya que los Derechos Humanos presentan una naturaleza esencialmente complementaria entre ellos. No se sustituyen unos a otros, sino que existe una interacción entre ellos; uno no desaparece a otros y todos deben respetarse siempre, sin importar la temporalidad de los hombres en el poder.

Esto es: no por reconocer el Estado por primera vez un derecho humano y hacer vigente dicho reconocimiento al plasmarlo en el texto constitucional, otro derecho humano anteriormente plasmado deja de tener vigencia o se acaba la obligación del gobierno de velar por su cumplimiento y respeto.

Si el legislador comete el error de derogar un derecho humano ya reconocido, en el proceso para el reconocimiento de uno distinto a aquel, no dejará el primero de ellos de ser positivo pues seguirá en la conciencia colectiva, será respetado y se exigirá su respeto por la generalidad del pueblo.

Al final, el Estado mismo deberá reconocer dicho derecho nuevamente, o ser duramente criticado por sus propios gobernados, corriendo el riesgo de perder legitimidad y granjearse el odio de su pueblo.

Lo antes planteado, a decir de Sergio García Ramírez (2003: 130), ata a los Derechos Humanos con el Estado mismo y con su propia configuración orgánica y deja ver que, aun cuando los derechos reconocidos en forma reciente no compensan ni absuelven la ignorancia, la insalubridad y la miseria de un pueblo, deben sostenerse y pugnar por su respeto y aplicación, para que poco a poco se logre salir de esos pendientes que el Estado no ha podido resolver.

Es más, los Derechos Humanos tienen influencia en temas que parecerían tan ajenos como la propia democracia. Es palpable que existe un vínculo denominado por Heller (1998: 167) como indisoluble entre la democracia y la defensa de la dignidad de las personas y, a partir de la aprobación del Compromiso de Santiago con la Democracia de 1991, se han ido adoptado, por fin, mecanismos de acción cuando se interrumpen violentamente los procesos constitucionales o se violentan Derechos Humanos.

Cuando hablamos de un Estado democrático, no es difícil comprender por qué los Derechos Humanos tienen que ver con la estructura y sostenimiento mismo de los Estados modernos y es que, como bien dice Jaime Cárdenas (2006: 47), el concepto mínimo de democracia, actualmente, no sólo comprende reglas electorales, que son las reglas que dan origen a la autoridad, sino reglas que tienen que ver con el ejercicio del poder, entre otras: las referentes a la división de poderes, la rendición del poder de cuentas, los mecanismos de distribución del poder territorial y los Derechos Humanos, su reconocimiento y sus órganos y procedimientos de control.

Este tema de democracia y Derechos Humanos tiene un campo fértil para investigar, analizar y hacer propuestas valiosas; sin embargo, por no ser tema central del presente trabajo, se menciona únicamente para dimensionar la importancia que el llamado discurso de los Derechos Humanos (Correa, 2003: 18) ha tomado en esta etapa de la historia del ser humano. A partir de ahora, me referiré a los derechos humanos y su protección en México, no sin antes dejar esa semilla de

inquietud en el amable lector, para que se pueda retomar por quien esté interesado en la democracia y los derechos fundamentales, tema que dará para múltiples investigaciones jurídicas, sociológicas y hasta antropológicas, que vengan a conformar un importante acervo bibliográfico en nuestro Veracruz.

En nuestra entidad federativa, con todas las deficiencias que puedan tener tanto el procedimiento judicial como el de queja, existen dos instancias a las cuales el gobernado puede acudir a defender sus derechos, cuando considera han sido violentados por la autoridad.

Veracruz, de esta manera, se convierte (nótese que estamos hablando ya del año 2000, fecha de la Reforma, que este capítulo lo escribí originalmente en el año 2010, cumpliéndose por tanto cien años de la Revolución y noventa y tres de la entrada en vigor de la Constitución de 1917) en la entidad pionera en dar la oportunidad a los gobernados de dilucidar y demandar cualquier abuso que consideren violatorio de derechos por parte de autoridades locales, ante un órgano que forma parte de la estructura del Poder Judicial del Estado, como lo es la Sala Constitucional. No obstante (quizá para no cometer alguna violación a la Constitución federal) dejó también la facultad de resolver procedimientos de queja sobre la misma materia, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

El problema estriba en que, a criterio del suscrito, con esta medida o debilidad legislativa local, en vez de arriesgarse y dar un golpe virtuoso con repercusión nacional al judicializar la protección de los derechos fundamentales en Veracruz, ahora se están duplicando funciones entre un órgano y otro, por los motivos que expondré en el capítulo IV del presente trabajo.

La protección de los Derechos Humanos en México

Antecedentes históricos

El Estado mexicano, en los últimos tiempos, ha sido un impulsor decidido de instituciones y normas que buscan tutelar y garantizar el respeto a los Derechos Humanos de los gobernados, entendiendo que el

juicio de amparo, al proceder únicamente contra garantías individuales violentadas por la autoridad, ya no debe ser el único instrumento útil y eficaz para este fin.

Según Héctor Fix-Zamudio (1989) el control y la protección de la supremacía constitucional o de la máxima ley, donde se encuentran plasmados los Derechos Humanos convertidos en fundamentales, se mantiene por medio de dos tipos de instrumentos: el control preventivo se mantiene con los instrumentos jurídicos y el control reparador con los instrumentos jurídico-procesales.

En México el control preventivo constitucional atañe al Derecho Constitucional puro, en el cual se encuentran figuras jurídicas tales como la división de poderes, la rectoría económica del estado y los derechos fundamentales (llamados garantías individuales hasta junio de 2011).

Mientras que el control reparador de la Constitución atañe exclusivamente al Derecho Procesal Constitucional y, al igual que el otro medio de control, en el ámbito federal también existen figuras o instrumentos jurídico-procesales como la acción de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio político, y la justicia electoral, mismos que ya presentan diferencias, en específico, con la Constitución de Veracruz.

Retomaré en su momento el tema de los medios y órganos de control constitucional, sobre todo los establecidos en la Constitución del Estado de Veracruz. Por ahora, me referiré únicamente a la protección de esas condiciones necesarias para un desarrollo pleno de los mexicanos a que refieren las Naciones Unidas.

Pudiera pensarse que es a finales del siglo XX cuando se inicia la política de protección de los Derechos Humanos en nuestro país, a través de órganos de control reparador; sin embargo, la defensa de los Derechos Humanos en México tiene un antecedente lejano, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847, en el estado de San Luis Potosí, misma que promovió Ponciano Arriaga y que sólo menciono, sin profundizar en su estudio, por no tener relación directa con el tema, pero que no deja de ser un dato interesante para el desarrollo del presente capítulo (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991: 39).

Es hasta la segunda mitad del siglo XX, como respuesta gubernamental a una creciente demanda social al interior del país y de las transformaciones y obligaciones adquiridas por México en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversas instituciones cuyo objetivo es la protección de los derechos de los gobernados frente al poder público.

Esto se debe a que la visión de los Derechos Humanos, sobre todo en el ámbito internacional, les da el papel de base fundamental del entramado social del Estado y se constituyen en la garantía principal de que todo el sistema jurídico y político se orientará a favor de la persona y de su dignidad (Pérez Luño, 1998: 20).

Ya la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, conocida como el Pacto de San José (firmado por México y ratificado el 3 de febrero de 1981) contempla al respecto, en sus primeros dos artículos lo siguiente:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En el ámbito local, es curioso ver que, nuevamente, de una entidad federativa surge la innovación legislativa y más interesante es conocer que,

antes de que nuestro país se obligara a cumplir con el Pacto de San José, el 3 de enero de 1979 se crea ya en el Estado de Nuevo León la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos (Madrazo, 1993: 51).

En el Ayuntamiento de Colima, en 1983, se funda la Procuraduría de Vecinos, estableciéndose legalmente la misma, en la Ley Orgánica Municipal de Colima, el 8 de diciembre de 1984. Por su parte, las instituciones de educación superior alzaron la mano, a través de la Universidad Nacional Autónoma de México, que el 29 de mayo de 1985 instituye la Defensoría de los Derechos Universitarios.

Otras figuras creadas en esa época fueron la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en el estado de Oaxaca, en 1986, y la Procuraduría Social de la Montaña, en el estado de Guerrero, en 1987.

El 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, misma que se estableció en la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos de la citada entidad federativa.

Finalmente, es de destacar que el 22 de diciembre del mismo año, nace la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro y el 25 de enero de 1989, en el entonces Departamento del Distrito Federal, se establece la Procuraduría Social.

Como se puede apreciar, es en los estados miembros de la federación donde surgen los primeros medios de protección de Derechos Humanos, frente a la preocupación por la efectiva realización de los mismos.

De 1979, cuando en Nuevo León se crea la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, tuvieron que pasar diez años para que en el ámbito federal por fin se contara con un área, dependiente de la Secretaría de Gobernación, ante la que se pudiese exigir el respeto a los derechos inherentes al ser humano (Quintana, 1998: 148).

Breve semblanza respecto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Como ya he señalado, fue en las entidades federativas donde se inició la política de respeto y protección de los Derechos Humanos. A escala

nacional no se veía que hubiese una verdadera preocupación o interés por el tema. Lo principal era mantener la hegemonía del partido-gobierno y derechos como la igualdad y algunas libertades (sobre todo la de expresión, la de elección, la de imprenta) eran verdaderos obstáculos para ello.

No obstante, cuando transcurría el sexenio del entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, la situación política y social era muy tensa y existían muchos rencores y encono en la población, derivado todo esto de las elecciones más reñidas en la historia del México del siglo XX, aunado al levantamiento del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas y la exigencia del reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, marginados del proceso de evolución social del país.

Esto provocó que la vista de la comunidad internacional se posara en nuestro país, siendo una de sus primeras críticas el hecho de que no contáramos con un sistema protector de Derechos Humanos (Zaldívar, 2007: 159), ya que esto se veía –sobre todo en países como Francia– como algo inconcebible, propio de países bárbaros, dictatoriales y opresores.

Ahora bien, en el anterior contexto puede decirse que la presión internacional y la desconfianza al interior respecto al gobierno de Salinas de Gortari, así como la proliferación que en el ámbito local estaba suscitándose de organismos protectores de Derechos Humanos, llevó al gobierno federal a incluir un sistema de protección que derivó en lo que hoy conocemos como Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y sus homólogos estatales.

Salinas, miembro de una nueva casta priísta, conocida como “los tecnócratas”, inició el camino de la modernización electoral al sistema político mexicano. Modernización que se dio de manera artificial, sin una influencia relevante de los llamados factores reales del poder (el económico, representado por la banca, el comercio, las asociaciones patronales y las industrias; el político, donde se encuentran los partidos políticos, sindicatos y organizaciones agrícolas; o el social, como las iglesias y asociaciones ciudadanas), pero sí con la orientación directa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Molina, 2004: 646).

Ahora bien, aun cuando mi trabajo no trata de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sí es de destacarse que ésta se constituye como el antecedente más reciente y base de la Comisión del estado de Veracruz, en cuanto a sus funciones y procedimientos, por lo que brevemente trataré aquí sobre su nacimiento y su importancia, tomando los datos al respecto de lo escrito por Mireille Roccatti (1998: 1-35).

El 13 de febrero de 1989, se creó la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación, para tratar de cumplir o hacer como que cumplía (en un escenario de simulación que ha incubado y echado raíz en nuestro país por décadas), como gobierno federal, con las peticiones y reclamos internos e internacionales al respecto.

Un año más tarde, el 6 de junio de 1990, nació por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Pero no la que conocemos actualmente, sino una a la que se le dio la característica de organismo público desconcentrado, sectorizado a la antes mencionada Secretaría de Gobernación. Era el propio partido-gobierno quien organizaba entonces las elecciones, iba a la elección, participaba con su candidato y resolvía la elección declarando quién ganaba; era el propio partido-gobierno que, por otro lado, violentaba los derechos de los ciudadanos, recibía la queja, investigaba y resolvía, casi siempre, que no había violación alguna. Una joya de la simulación en el mundo, creación cien por ciento mexicana.

Mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1992 se adicionó el apartado B al artículo 102 —ya señalado anteriormente—, por el cual el legislador elevó a rango constitucional la existencia de la Comisión Nacional, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Pero aún se percibía demasiada influencia y presión del aparato gubernamental, que impedía a la Comisión volverse un órgano realmente imparcial y confiable.

Es hasta la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de septiembre de 1999, cuando dicho organismo se constituye en el que actualmente conocemos: una institución con plena

autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituyó un gran avance para la protección de los Derechos Humanos de los mexicanos, pues como órgano autónomo logró por fin la legitimidad ante el pueblo, ante los gobernados para los que fue creada.

Mireille Roccatti (1998: 31) señala que la función del *ombudsman* mexicano –término que usa como sinónimo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos– debe ampliarse por cuanto hace a su campo de acción, para coadyuvar en la transformación social de los tres niveles de gobierno. La misma autora (1998: 32) considera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos posee atribuciones más amplias que las tradicionales del modelo del *ombudsman*, pues además de las relativas a la recepción de quejas y denuncias puede, incluso, iniciar de oficio su procedimiento de investigación, denominado *de queja*, para formular las recomendaciones correspondientes.

Roccatti tiene razón en cuanto a estos puntos y, sin embargo, respecto de las atribuciones que le hacen concebir a la Comisión como un órgano con mayores atribuciones que las de un *ombudsman* es donde se debe ampliar, precisamente, su campo de acción. O se le da la facultad de imponer, con el uso de la fuerza pública si es necesario, el contenido de sus recomendaciones, o se le convierte en lo que planteo para la Comisión veracruzana.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos

Dice Héctor Fix Zamudio (1989) que, como otros instrumentos similares de tutela basados en el *ombudsman* escandinavo, la Comisión Nacional y las estatales de Derechos Humanos, tienen como atribución principal el investigar de oficio o a petición de parte, supuestas violaciones a derechos de los gobernados, por parte de cualquier autoridad o funcionario público.

El Departamento de Información Pública de la Organización de las Naciones Unidas (1983: 3) es firme al señalar que los Derechos Huma-

nos constituyen las condiciones necesarias mínimas para desenvolver y utilizar las dotes de inteligencia y conciencia que nos distinguen como seres humanos y satisfacer, así, nuestras necesidades materiales y espirituales, por tanto deben de ser resguardados y protegidos. Los Derechos Humanos dejan, pues, de tener ese *status* de abstracción, para ser factor de influencia en la vida de hombres, mujeres y niños de todo el país y no sólo en el ámbito federal, sino local, municipal y comunitario.

Como señalé anteriormente, hasta antes de las reformas al artículo 102 de la Constitución Federal (adicionando al mismo un apartado "B"), de enero de 1992, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no era un organismo con autonomía plena para ejercer sus funciones. Por ende, tampoco las Comisiones estatales, como la de Veracruz.

Sin embargo, también es importante volver a hacer énfasis en que es precisamente en las entidades federativas, donde surgen los antecedentes respecto a la protección estatal o municipal de Derechos Humanos, como lo fueron:

La Dirección de Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León de 1979;

La Procuraduría de los Vecinos de la ciudad de Colima, Colima, de 1983;

La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, de 1988;

La Defensoría de los Derechos de los Vecinos, de Querétaro, Querétaro, de 1988;

La Procuraduría Social del Distrito Federal, de 1989;

La Comisión de Derechos Humanos, de Morelos, de 1989, y

Las Defensorías de Asuntos Indígenas, de Guerrero y de Oaxaca, del mismo año.

Es hasta que surge la Reforma Constitucional del 28 de enero de 1992, cuando, por mandato de nuestra Carta Magna, las legislaturas de los estados tienen la facultad de establecer mecanismos de protección de Derechos Humanos, conociendo de quejas contra actos de cualquier autoridad o servidor público, excepto del poder judicial.

En consecuencia, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de nuestro Estado, se creó mediante decreto publicado en la *Gaceta Oficial* número 151, de fecha 18 de diciembre de 1990. La propia Comisión Estatal de Derechos Humanos establece en su página de internet la forma en que evolucionó dicha institución en la entidad veracruzana (Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2008).

En su origen se concibió como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, con el mandato de proponer y vigilar el cumplimiento de la política estatal en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos. Otra vez, como sucedió en el ámbito nacional, la forma en que se constituyó la Comisión Estatal le restó la fuerza, credibilidad y legitimidad que requería en sus orígenes, para obtener el respeto y confianza necesarios en la sociedad veracruzana.

El 10 de enero de 1991, se crea y se instala (como se puede apreciar en los antecedentes de la página de internet de la Comisión Estatal) en la Sala de Banderas del Palacio de Gobierno del Estado, mediante ceremonia protocolaria, tomando posesión como primer presidente de este organismo el licenciado Luis Rafael Hernández Palacios Mirón.

En su primera administración, se conformaba únicamente por la presidencia, una visitaduría y la oficina de Asuntos Indígenas. Era una Comisión nueva, limitada, atada a las decisiones de una secretaría dependiente del poder ejecutivo, muy frágil para la consecución de la misión que le fue encomendada.

A finales del mes de abril del año de 1991, se abrieron dos nuevas oficinas para atender al público con sus respectivos programas: Orientación y Gestoría, y Asuntos Penitenciarios, para tratar de dotar a la Comisión de mayores posibilidades de legitimarse rápidamente. Por lo tanto, se aprobó un aumento presupuestal y otros programas que se pusieron en operación en dicha administración:

- Programa de Divulgación;
- Programa de Visita a Cárceles Municipales;
- Programa de Vinculación con otros Organismos; y
- Programa de Visitas a Reclusorios (CERESOS)

El 28 de enero de 1992, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional fueron elevadas a rango constitucional, dentro del apartado B del artículo 102 de nuestra Carta Magna, tal como ya ha sido señalado de forma reiterada. Sin embargo, vale repetir esta información, puesto que al establecerse como organismo de protección constitucionalmente reconocido, se da ese salto cualitativo que la Comisión Estatal requería para consolidarse como la instancia que daría inicio al sistema no jurisdiccional de protección y control que, hasta nuestros días, además de las virtudes de su procedimiento y sus logros (grandes o nimios, según en autor que se consulte al efecto) tiene ya la aprobación y legitimación plena en los gobernados, quienes confían, casi ciegamente, en el actuar de dicho organismo. Lo único que se tenía que hacer era distanciar a la Comisión de las garras, del control, del poder ejecutivo, cuando menos desde el ámbito presupuestal, orgánico y jerárquico.

El 1 de febrero de 1992 en la *Gaceta Oficial del Estado* se publicó el decreto número 351, por el cual se adicionó el artículo 107 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en él se señala que la Comisión Estatal de Derechos Humanos será la encargada de proteger los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano y conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que violenten estos derechos.

En dicha reforma se le otorgó la facultad a la Comisión de formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Al igual que la Constitución Política Federal, la Constitución local estableció que este organismo no sería competente en asuntos de naturaleza electoral, laboral y jurisdiccional.

El 26 de septiembre de 1992 se emitió la Ley 378 de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz que regulaba la actuación de la Comisión Estatal, como un organismo descentralizado del gobierno del Estado de Veracruz, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo anterior constituyó sin duda un paso importante para la vida institucional de la Comisión, pues la acercó más a la autonomía de la cual goza actualmente y que le ha dado, al final del día, la fuerza

política necesaria para ser útil a la sociedad. El objetivo primordial de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (artículo 1 de la Ley 378) era la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano. En dicha ley se estableció que la Comisión Estatal no podría conocer de consultas formuladas por las autoridades, por otras personas o entidades sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y legales, ni en los casos en que se comprometiera o vulnerara su autonomía o su autoridad moral.

La segunda etapa institucional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos abarca el periodo de 1993 a 2000, siendo presidente de la misma la ciudadana licenciada Margarita Herrera Ortiz. Durante esta nueva administración, en 1995, la Comisión creció exponencialmente, de manera que la ciudadanía tenía cercana a ella a quienes podían auxiliarles a restituir su derecho violentado por las autoridades locales; se inauguraron cuatro delegaciones regionales de la Comisión en las ciudades de Tuxpan, Veracruz, Córdoba y Coatzacoalcos y se dio atención a los veracruzanos procedentes de zonas étnicas de la entidad como Zongolica, Acayucan, Valle de Uxpanapa y Chicontepepec. Se crearon también:

- La Visitaduría de Atención a Niños, Personas de la Tercera Edad y Discapacitados;
- La Visitaduría de Atención a Asuntos Indígenas;
- La Visitaduría de Asuntos Penitenciarios;
- La Dirección de Gestoría, Dirección de Ayuda Humanitaria, y
- La Dirección de Atención a Mujeres.

El 13 de septiembre de 1999, con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos por fin adquiere su autonomía, misma que se plasma en su reglamento, de 23 de octubre de 1999. En la reforma integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz del año 2000, se consolida constitucionalmente como órgano autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y presupuestal.

Después de esta etapa, han sido presidentes de la Comisión los ciudadanos licenciado Jorge Luis Rivera Huesca, de 2001 a 2003; licenciada Nohemí Quirasco Hernández, de 2003 a 2011 y licenciado Perera Escamilla, de 2011 a la fecha.

El Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos refiere en su artículo 8 que no importa la denominación que las entidades le den a su órgano de protección de los Derechos Humanos, pues en el ámbito federal se conocerán como “Comisión Estatal”, por lo que en Veracruz se respetó dicha denominación.

En nuestra entidad, la Comisión recibe quejas y admite las mismas para iniciar procedimiento:

- Contra actos u omisiones de autoridades administrativas;
- Cuando un particular cometa ilícitos con complicidad, anuencia o tolerancia del servidor público;
- Cuando el servidor público se niegue infundadamente a ejercer las atribuciones que le corresponden.

Siempre que estos actos de autoridad afecten derechos inalienables de las personas.

En contrapartida, la Comisión Estatal no admite por ningún motivo la queja por:

- Asuntos Electorales
- Resoluciones Judiciales
- Asuntos Laborales
- Consultas sobre interpretación de disposiciones Constitucionales y Legales

En los casos anteriormente listados, la Comisión, conforme a las previsiones legales aplicables, se declarará incompetente para conocer de la queja y lo hará saber al quejoso, pero lo orientará respecto a la vía jurídica adecuada para presentar su demanda o requerimiento.

Al reformarse el artículo 102 y adicionarse ese apartado “B”, en la Constitución Federal, quedó entendido que las Comisiones Estatales

deberán estructurarse en la normatividad de cada entidad federativa para conocer de toda queja contra autoridades locales, incluyendo a los municipios y sus autoridades.

El viernes 27 de diciembre de 2002 se publicó la Ley número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, estableciendo en su artículo primero lo siguiente:

Artículo 1.

Esta ley es de observancia general y de orden público y de aplicación en todo el Estado de Veracruz en materia de Derechos Humanos respecto de toda persona que se encuentre en la Entidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 67, fracción II de la Constitución Política del Estado.

Se aplicará asimismo cuando el peticionario o quejoso se encuentre fuera del Estado y la violación a los Derechos Humanos produzca o pueda producir sus efectos dentro de éste, en la persona o bienes de aquellos.

La Comisión tiene competencia en todo el estado de Veracruz para conocer y tramitar las peticiones o quejas que por presuntas violaciones a los Derechos Humanos se imputen a autoridades o servidores públicos estatales o municipales, o a ambos, por los actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran, según lo establece el artículo 3 de la ley de la materia.

Con base en las reformas a la Constitución de Veracruz, se estableció en la ley correspondiente las atribuciones de la Comisión Estatal, en el artículo 4, siendo las que interesan al suscrito plasmar para efectos del presente libro, las siguientes:

Artículo 4.

II. Intervenir en los juicios de protección de los Derechos Humanos conforme a la legislación de la materia;

III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas en los términos previstos en la Constitución Política Local; igualmente, formular recomendaciones y observaciones o sugerencias generales a las autoridades

del Estado para que dentro del ámbito de su competencia promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legales y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, de manera que se generen las condiciones necesarias para que las personas gocen de una mejor protección de los Derechos Humanos que establece la Constitución Política Local.

Adicionalmente y de conformidad con lo establecido por el artículo 8 de la ley, en su fracción II, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz tiene intervención en el juicio de protección de Derechos Humanos, pero sólo cuando la violación a tales derechos constituya hechos de lesa humanidad o violaciones consideradas como graves.

En estos casos, los funcionarios de la Comisión tienen la facultad de representación y asesoría legal a la parte actora, siempre que ésta lo solicite, ante la Sala Constitucional; pero siempre, de manera oficiosa, deberán promover el inicio del juicio de protección de Derechos Humanos.

En el anterior sentido es importante presentar en su literalidad el precitado artículo 8 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos:

Artículo 8.

Las atribuciones a que se refiere la fracción II del artículo 4 de esta Ley comprenden:

- I. Promover de oficio el juicio de protección de los Derechos Humanos cuando la violación constituya hechos de lesa humanidad, o violaciones graves a los Derechos Humanos;
- II. Representar y asesorar legalmente a la parte actora, cuando ésta lo solicite, en los juicios sobre protección de los Derechos Humanos.

La transcripción anterior es interesante, porque refuerza mi idea de que la Comisión puede y debe transitar a ser el representante legal de todo aquél que considere violentados sus Derechos Humanos por parte de las autoridades locales –estatales, municipales o autónomas– ante la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz, en todos los casos en que suceda dicho acto de autoridad que agravie a los veracruzanos. Y no sólo conformarse con realizar la función mencionada

en casos donde la violación sea considerada *grave* o *de lesa humanidad*, pues es casi imposible que esta situación se llegue a presentar; en la inmensa mayoría de los casos no se puede determinar ni la gravedad, menos que sea un acto de *lesa humanidad*. Y hablar de violaciones graves o no tan graves nos entrapa en el peligroso mundo de las interpretaciones, donde para algunas personas una violación puede ser gravísima (léase para quien la sufre y ve dañado su derecho) y quizá para otros no adquiriera ese significado o calificativo.

Porque, ¿quién sería entonces el facultado para decidir cuándo y por qué estaríamos en presencia de una violación de Derechos Humanos grave y cuándo no? ¿Un derecho violentado es más o menos grave que otro, para darle a la Comisión Estatal la posibilidad de ser verdaderamente útil en el procedimiento jurisdiccional o seguir emitiendo recomendaciones que, quizá, nunca se cumplan por la autoridad? Yo creo que no, y si la norma ya da la posibilidad a la Comisión de acudir ante la Sala Constitucional y pedir que se resuelva con justicia un asunto, se le restituya el derecho al quejoso, se le indemnice y, aparte, se castigue al servidor público irresponsable, que lo haga en todos los casos entonces.

Esto, por supuesto, eliminaría la atribución de la Comisión Estatal para emitir recomendaciones no vinculatorias, para entonces enfocarse en ser el representante del ciudadano que ha sido violentado en su derecho por una persona que supuestamente está para servirle.

La recomendación, al final del día, no es más que un instrumento que expresa la convicción de que se ha producido una violación de Derechos Humanos y que sugiere las medidas necesarias para subsanarla, o bien, solicitan que se realice una investigación y se aplique sanciones a los servidores públicos que han incurrido en conductas violatorias de los mismos (*Diccionario Jurídico* del ITESM, 2003: 1).

La eliminación de tal atribución de la Comisión obedece, en parte, al hecho de que ésta, normalmente, no llega a restituir el derecho humano violado al particular. Es de todos conocido el hecho de que, casi en todos los casos, el superior jerárquico del servidor público que es señalado de violentar el derecho de algún particular agraviado, llega a lo mucho a recibir una reprimenda, una amonestación, un apercibi-

miento o, en casos extremos, hasta una sanción con la que pierda su empleo. Sin embargo, esta medida no devuelve lo perdido, no restaña lo dañado, no vuelve las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación y, por tanto, no hay justicia para el quejoso, puesto que su derecho jamás será recuperado o restituido.

Adicionalmente, el que la Comisión Estatal deje ese papel de cuasi autoridad, sin fuerza legal para hacer cumplir con sus determinaciones, para volverse el protector de los agraviados, de los ciudadanos, de las personas, contribuirá a terminar con la duplicidad de procedimientos que, a la fecha, subsiste, pues ambos siguen vigentes para acudir a ellos en Veracruz. Pero, esto último será atendido con más detalle en el capítulo siguiente.

2. EL CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL

Hombres obligados por violencia a abrazar el oficio de las armas, alistados y conducidos bajo las banderas contra su voluntad, se persuaden fácilmente de que la injusticia y la fuerza son las solas reguladoras del mundo; y muy pronto ellos mismos no tienen ya otra regla de conducta ni otra ley; bien pronto no respiran más que desórdenes, guerras, conquistas y pillajes (Vigil, 2006: 2927).

El federalismo en México

Antecedentes

Para entender qué tipo de país somos en la actualidad; para comprender por qué se dice que vivimos en un régimen de supremacía constitucional; y por qué se afirma en la actualidad que los sistemas de control constitucional están viviendo una verdadera revolución, no sólo en el ámbito federal, sino en el de los estados federados, es necesario –aunque en forma breve– tratar el tema del federalismo.

En principio, es necesario saber que la Constitución es la base según la cual están ordenadas las autoridades públicas, especialmente la superior a todas: la soberana (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000: 659). Esto nos lleva a considerar que es en la Carta Magna donde se determina al Estado moderno, que es el que detenta la soberanía y cómo se limita a ese o esos órganos del poder.

Para el Instituto Tecnológico Superior de Monterrey (2006: 30), se entiende a la Constitución como el conjunto de reglas fundamentadas

que rigen la organización y las relaciones de los poderes públicos y fijan los grandes principios de derecho público del Estado. En la concepción kelseniana, se entiende a la Constitución como la más alta grada jurídica –positiva del orden jurídico–, cuya función esencial consiste en regular los órganos y el procedimiento de la producción jurídica general, es decir, la legislación.

Para Luis Carlos Sáchica (1984: 329) una Constitución es un sistema de defensa de las libertades y derechos de los gobernados, frente al poder político, que procura racionalizar. Esto significa que siendo la Constitución el documento mediante el cual se establecen los principios a garantizarse y protegerse y la organización del Estado (así como sus atribuciones y límites), el poder soberano del pueblo se ha plasmado y toma asiento en dicha ley fundamental de la nación.

La soberanía es el corazón, la fuerza vital de todo Estado moderno y se entiende como el poder que es inherente sobre sí mismo y sobre el que no existe otro poder que le sea superior dentro del Estado mismo. Nada arriba de él en su régimen interior, e igual a los otros en sus relaciones internacionales.

En los Estados primitivos no se conoció el concepto de soberanía y, si acaso se aplicó o ejerció en la práctica, no se le concedió nombre o significación alguna. El poder se ejercía con dureza, sin límites, sin un fin preconcebido, sin la idea de un valor intrínseco al ejercicio propio del poder. Es a finales del siglo I antes de Cristo, cuando se da la transición de la Roma republicana a la Roma imperial, que el emperador es considerado como creador de leyes y un poder superior a la propia ley, quedando para ésta la costumbre, los códigos y la sociedad romana. Hasta la época del gran Ulpiano se observa que el *imperium* del emperador asimiló el *Imperium Populi Romani*; era entonces el monarca constitucional y el poder máximo, sobre el cual no había ningún poder superior.

Por su parte, en el *Corpus Iuris, Lex Regia* de Justiniano, se establece que el poder del gobernante tiene su origen en la voluntad del pueblo, quien le traspassa y deposita en manos del emperador todo su derecho y poder de gobernar. ¿Suena conocido esto? Sí, siglos después se retomará esta idea para fijar el origen y mandato respecto del poder sobe-

rano, al tratar de explicar el contrato en que las personas restringieron sus propias libertades cuando decidieron vivir en comunidad.

Es hasta la Edad Media cuando surge el choque, el conflicto entre vigorosas formas sociales, mismas que se disputaron el poder público en la Europa medieval. El equilibrio de los poderes fácticos en ese tiempo fue tal, que se hizo necesario, a través de la doctrina, decidirse por el gran triunfador. ¿Cuál era el premio? Detentar, a manera de monopolio, el poder soberano.

En el mundo antiguo no existió una oposición real del poder de un Estado a otros poderes que quisieran y pudieran arrebatárselo y que tornara a la creación de un concepto que le diese fuerza al primero, para resistir y dominar a los segundos. Sin embargo, en el conflicto por el poder entre los señores feudales y los principados europeos, los altos jerarcas de la iglesia católica romana y el propio imperio romano germánico, influyeron para que este último, acuñando el concepto de *soberanía*, lograra someter a los dos primeros a su voluntad y potestad terrenal.

La soberanía (y su justificación para ejercerla) se fueron poco a poco fijando en el colectivo de esa época, por parte de los estudiosos de la ley, basados en un principio en el concepto divino del poder. Dios es el poder en sí mismo, no obstante, a los seres humanos nos dio la libertad para definirnos sobre el bien y el mal, pero nos dejó a alguien para que nos guiara, nos ordenara, nos sancionara, y ese alguien también es un humano. A esa persona o grupo de hombres, la divinidad le concedió el poder de mandarnos, de ser nuestro jerarca, nuestro líder, nuestro gobernante.

Sin embargo, Hugo Grocio hace a un lado esta conceptualización, utilizada por Filmer o por Bossuet, y establece que los hombres, de común acuerdo, después de aprender por la experiencia que como familias aisladas no podrían sobrevivir o satisfacer sus necesidades, deciden unirse en una sociedad y, por acuerdo de dicha sociedad, se crea el poder civil (poder soberano), que sólo se limita por la ley divina, las leyes de las naciones y los convenios pactados entre gobernantes y gobernados, y entre naciones entre sí.

Se acepta pues, que la voluntad general, soberana al ejercerse, dirige a las fuerzas del Estado a lo que considera llevará al común de

las personas bienestar, como bien afirma Juan Jacobo Rousseau, en su obra *El contrato social*, a través, precisamente, del texto constitucional, mismo que es elaborado por el poder constituyente de cada nación, el cual elige así la forma de gobierno que lo regirá y la estructura orgánica del mismo (1998: 9-14).

De modo que la soberanía nos da la capacidad, como pueblo, de elegir la forma en que queremos ser gobernados, a través del pacto social, de la Constitución, acta de nacimiento de todo Estado moderno. Un Estado moderno se puede considerar en verdad como moderno, porque cuenta con una constitución y porque en ella se plasma el poder soberano y cómo se deberá ejercer.

Nuestro país, el pueblo de México, a través de su constituyente, decidió ser una federación, aun cuando su historia había estado siempre basada en un poder central. Para Levi (1981: 681-694) la federación es, simplemente, la asociación voluntaria de varias entidades (estados o provincias) para formar un gobierno nacional u organizar un Estado que se encargue de las funciones comunes: emisión de moneda, defensa nacional, representar al Estado ante el exterior, arbitrar conflictos entre dos o más estados y otras más de carácter general, pero sin que las instancias asociadas pierdan autonomía ni el gobierno local se considere subordinado al nacional.

Con la conformación de los Estados modernos, surgió la división de las funciones del poder público en órganos autónomos unos de los otros, con un sistema constitucional, democrático y federal, como el que se vive en la mayoría de los países occidentales hoy en día.

Manuel Becerra (2005: 104) señala que existe una doble división de poderes en los estados que se conforman como una federación: una división horizontal, donde precisamente se habla de las funciones de los órganos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y una vertical, que existe en relación con la distribución del poder entre la federación y los estados que la conforman.

Habiendo así determinado que en la Constitución se asienta el poder soberano y lo que es el federalismo, así como la conformación del Estado moderno a través de la división de los órganos del poder, Cosío (2002: 22-23) refiere al respecto que por pura voluntad soberana

México se constituyó en el año 1917 en una república representativa, democrática y federal; entendida la federación como la composición de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos según los principios de nuestra ley fundamental, tal y como lo dicta el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (señala el autor que para don Venustiano Carranza, la soberanía radicada en el pueblo era una falacia, pues se ejercía por quienes tenían la fuerza de investirse a sí mismos de ésta y que el federalismo constituía una cuestión nominal, pues los gobiernos locales sólo ejecutaban y obedecían los designios de la autoridad central).

De acuerdo con Lajous (1979: 8), la historia le dio la razón a la percepción que tuvo Carranza respecto al federalismo en México, con la dominación ejercida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI, que antes fue Partido Nacional Revolucionario) como un partido-gobierno, de 1929 a 2000.

¿Qué se ganó y qué se perdió en esos 71 años? Se perdió en desarrollo de un verdadero federalismo, en democracia, en libertad –especialmente la de expresión de las ideas– pero se ganó en paz, en orden, en institucionalidad.

¿Fue lo mejor para México? Nunca se sabrá y lo que se pudiera decir serán simples elucubraciones sin fundamento. Y es que el pasado ya fue y no puede modificarse. Es en el presente, conociendo y aprendiendo del pasado, que podemos construir las bases de nuestro futuro, el mejor o el peor futuro, del cual seremos nosotros absolutamente responsables.

Los llamados *transitólogos* señalan como la debacle o el final de esta hegemonía del partido en el poder el año de 1988, 1994 o el señalado 2000 (Cossío, 2002: 187), cuando efectivamente pierde el poder político el PRI, a manos de su histórico rival, su opositor de más de medio siglo, el Partido Acción Nacional.

Cesar Astudillo menciona al respecto que la transición mexicana ha sido gradual y se aceleró, precisamente, por el punto de inflexión representado por las elecciones de 2000, en las que por primera vez obtiene el triunfo para la presidencia de la República un partido de oposición al PRI (2004: 30).

El ejercicio del poder público en México con un centralismo ejercido durante casi setenta y un años por el Partido Revolucionario Institucional (Garrido, 1986: 3), no se entiende sino considerando la evolución que ha tenido ese órgano del poder que, durante siglos, ha sido el que lo ha detentado realmente, el poder ejecutivo.

Esto no significa que en México no haya existido un poder soberano. La realidad es que nuestro país ejerció y defendió su soberanía más férreamente en gobiernos de centro que en los llamados gobiernos liberales, republicanos o federales.

La soberanía existe y persiste, sin importar qué tipo de gobierno decide el pueblo tener (o qué tipo de gobierno se le imponga, en aras del orden y la paz, después de un siglo, el XIX, y los primeros 25 años del siglo XX, que fueron brutalmente violentos, sangrientos, caóticos y muy dolorosos para el país).

Regresemos un poco en la historia. Entre los siglos XVII y XVIII, el individuo empieza a ser sujeto de estudio de quienes buscaban justificar la nueva conformación política de los pueblos, a raíz de la Revolución Francesa y la independencia de los Estados Unidos, y se le empieza a tratar como aquél que, unido en comunidad pero respetando su individualidad, da origen al Estado. El ser humano como centro y base del andamiaje social, político, jurídico y cultural.

Ya se habla de la protección a los derechos naturales de los hombres y de la división de poderes, con el objeto de que se controlen mutuamente los órganos surgidos de la división. Se hace constar que el poder corrompe por sí mismo, por lo que no puede recaer en una sola persona y se ha puesto, en la generalidad de los casos, a una división tripartita: el órgano que crea y establece las reglas, el que las ejecuta y el que se encarga de resolver los conflictos derivados de las reglas impuestas por los ciudadanos, entre ellos, o en su relación con el gobierno. Se pensó que si no se ponía el poder omnímodo en una persona u órgano, se aseguraba un gobierno equilibrado y más justo con el pueblo.

Así, llegamos a los que conocemos como Estados modernos, donde el poder se divide técnicamente en órganos independientes, pero a su vez, coordinados entre sí, para lograr los fines propios del Estado del cual emanan y del cual se constituyen y al cual representan. Ya no ha-

blamos de un poder sin origen jurídico, el poder emana del pueblo y es al pueblo al que le corresponde determinar cómo se le va a gobernar. Ya no es Dios ni el supuesto linaje, sino el contrato entre iguales, el que decide la organización política del Estado moderno.

Ahora es a través de una Constitución, elaborada por los llamados órganos constituyentes, que se delimita el tipo de gobierno y la división del poder público en órganos distintos pero unidos por un mismo motivo: el llamado bien público temporal.

Basta con ver las Constituciones surgidas de la Revolución Francesa y de la independencia de EUA, para saber cómo se dio el cambio a la concepción del Estado y del poder mismo. De hecho, el concepto de Constitución en sentido moderno, como ley superior y suprema de una nación, sólo aparece con el triunfo de los revolucionarios franceses y el de la independencia de los Estados Unidos (De Vega, 1980: 286).

En Estados Unidos, país que por su cercanía con el nuestro es objeto de comparaciones, se dio un fenómeno interesante. En sí, se le conoce a la Constitución norteamericana, como la primera Constitución liberal, pues contenía el primer ejemplo de una república, presidencial y federal y, en lo particular, tuvo mucha influencia en la conformación de la Constitución de nuestro país (De Vergottini, 2004: 206). Es más, aunque muchos quieren ver como base de nuestra ley suprema a la Constitución francesa o a la española, la realidad es que la influencia más poderosa surge del contenido y los postulados de la Constitución norteamericana.

Las colonias deciden unirse para poder oponerse al imperio inglés y a las potencias europeas de la época que quisieran ponerlos bajo su yugo; pero, además, por un sentimiento de expansión y colonización propio de los colonos norteamericanos. Con Constituciones propias, de carácter local, deciden ceder parte de su soberanía y autonomía en aras de convertirse en un Estado más grande, poderoso e influyente.

Por cuanto hace a la división del poder público, los vecinos del norte lo configuran del siguiente modo: presidente (poder ejecutivo), Suprema Corte (poder judicial), el Senado y la Cámara de Representantes (poder legislativo); sin embargo, algo que no ocurrió en México por la preeminencia del ejecutivo sobre los otros dos poderes, al tratar de

que dichos órganos se controlaran entre sí; esto derivó en que todos compartan funciones que serían propias de uno solo de estos poderes divididos.

En México, aun cuando los poderes legislativo, ejecutivo y judicial comparten ciertas actividades que son propias de los otros dos poderes, sólo lo llevan a cabo como apoyo para el logro de sus funciones propias.

Las llamadas funciones formales y materiales están bien delimitadas en nuestra Constitución federal, por lo que no se presta a situaciones como la antes referida en los Estados Unidos.

Se puede, pues, afirmar que quien crea las leyes en México es el legislativo; quien ejerce el poder de ejecución es el ejecutivo; y quien aplica la norma a casos concretos e interpreta la norma para dilucidar derechos u obligaciones, es el judicial.

El sistema federal en el México del siglo XXI

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene en sí la soberanía emanada del pueblo mexicano. Es el resultado del trabajo del Constituyente, que delimitó la división del poder público, el tipo de gobierno, principios como la democracia, la representación, la división de poderes, el federalismo y la supremacía constitucional por sobre cualquier acto –legislativo, ejecutivo o judicial– y sobre cualquier norma o tratado.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita claramente nuestra forma de gobierno: una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

División que en realidad, a decir de Jesús Orozco (1994: 232) parte de la necesidad de crear un sistema de pesos, contrapesos y frenos dentro del gobierno de un Estado, para buscar el equilibrio del poder, siempre en contra del monopolio del mismo en una sola entidad estatal.

Esto es, se establece en nuestra ley fundamental que nuestro país, por cuanto hace a su conformación política, es federal. Está constituido así por entidades libres y soberanas que se unieron para formar una federación de Estados, otorgando al poder por ende constituido para lograr la cohesión, el orden, la paz y el bien de todas las entidades federativas, facultades exclusivas, facultades concurrentes con cada entidad federativa y un límite y reconocimiento a esta forma de gobierno, al señalar en su artículo 124 que lo no comprendido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la federación, se tendrá reservado para los Estados.

No es en sí un ejercicio de soberanía lo que la Constitución deja para los Estados miembros, ya que éste le es otorgado por el Constituyente al gobierno federal; podemos, pues, entender la soberanía de los Estados miembros (si es que las entidades federativas en México pueden llamarse soberanas), haciendo un análisis somero de los artículos 40, 117 y 124 de la Constitución Federal, respecto de la autonomía política, jurídica y económica que se les brindó en su régimen interior (Becerra, 2005: 105).

Otra parte de la verdad es que, durante casi todo el siglo XX, México no vivió ni cerca a algo cuando menos parecido a una federación. No tuvimos democracia, la representación de la República la daba el partido-gobierno y, por su parte, los gobernados poco o nada podíamos hacer para participar en la vida pública del país, si no pertenecíamos al sistema imperante.

Las reglas del juego fueron impuestas desde 1929: implicaban una férrea disciplina partidista por encima de la libertad. Esto derivó posteriormente en una elite partidista, irrespetuosa de las manifestaciones ciudadanas espontáneas (Molina, 2004: 647).

El partido dominante por medio de los órganos del poder público en México empezó a plasmar concesiones o imposiciones de intereses de su cúpula, sin tomar en cuenta al ciudadano, a quien pretendían representar. El poder se centralizó en la figura presidencial y se limitaron los derechos fundamentales a una posibilidad presupuestaria, técnica o demográfica –como bien lo expone Rodolfo Vidal Gómez–, lo que trajo como consecuencia que los Derechos Humanos de los mexicanos

se restringieran por la norma, con base en razones fundadas en la moral, las buenas costumbres, la paz pública y los derechos de los terceros (1997: XVI y 94).

Sin embargo, y así siempre nos lo enseñaron en las aulas, como nuestra Constitución establece que somos una república federal, entonces debemos aceptar que un grupo de Estados libres y soberanos, decidieron unirse para crear un ente más grande, que pudiese brindarles seguridad y fuerza, hacia el interior y hacia el exterior. Entonces (continuaba esta cátedra escolar) a través del constituyente estos Estados libres y soberanos cedieron su soberanía –dada por cada uno de sus pueblos– a los órganos del poder de la unión y cedieron también algunas de sus atribuciones y funciones, reservándose para ellos, en su organización interna, facultades que son de su competencia exclusiva en su régimen interior.

México, en teoría, vivía un régimen de federalismo clásico, entendido como la unión de las entidades federativas que se asocian por intereses comunes, que delegaron ciertas actividades al gobierno central; es decir, es una delegación de la periferia al centro.

En su arreglo constitucional, la soberanía de las partes se mantuvo, siendo así la fuente de un sistema legal que fundamenta los derechos y las responsabilidades de las entidades federativas, así como las relaciones entre éstas y el gobierno federal, con jurisdicciones delimitadas, en los aspectos políticos, legales y judiciales. Esta unión le garantizó a los Estados miembros de la federación cierta protección de las partes; por eso se arguye que la federación constituye una conveniencia política (Tarlton, 1999: 21-34).

Suena lógico cuando se cuestiona actualmente a aquellos mentores, el por qué se nos enseñaba algo tan distante de la realidad, pero que formaba parte de nuestra carta fundamental. Y es que entender el federalismo de otra forma era desaparecerlo de la memoria colectiva del pueblo de México e implantar el centralismo, donde los órganos de la unión son los que dejan que los Estados tengan ciertas atribuciones y competencias, pero se reservan las que él decide, cosa que sería contraria a los postulados constitucionales, aun antes de que se dieran visos de la posibilidad de vivir en federación algún día en México. Esto es lo

que vivimos durante toda la etapa posrevolucionaria: un centralismo basado en la figura del poder ejecutivo federal, donde los gobernadores y miembros del poder legislativo parecían más siervos, vasallos o empleados del presidente en turno.

Pero el seguir insistiendo en la academia que vivíamos en un federalismo, con una Constitución que era ley suprema –aunque fuese violentada por décadas– llevó a que esa luz de esperanza imperara sobre un gobierno atentatorio de los principios máximos del país y se convirtiera en una llama que en 1988 dio visos de que, cuando menos la democracia podía sentar sus reales.

En el año 2000, se vivió en México lo impensable: el cambio de poder político en el ámbito federal, motivado por una transición al proceso democratizador que se vive en México, la cual fue dándose gradualmente (Cárdenas. 1994: 45), pero que se aceleró por el punto de inflexión del año 2000, cuando, por primera vez en más de 70 años, un partido distinto al Revolucionario Institucional obtenía el triunfo en las elecciones para presidente de la República.

En forma coincidente, quizá, se vivió también una transición en las entidades federativas (de menor grado a decir de los expertos en temas políticos, pero con un mensaje claro de que los vientos del cambio en el país habían llegado), al generarse transformaciones estructurales en su forma y organización gubernamental (Astudillo, 2002: 275). Proceso en el cual Veracruz ha vuelto a tomar su papel de entidad innovadora en materia política y jurídica, al ser el primer estado federado del país que inició esa metamorfosis interna, tendiente a consolidar (por primera vez en la práctica, ya no sólo en los libros de texto o de consulta) el sistema federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde el ya lejano año de 1917.

Es, pues, en el año 2000, justo cuando llega a su fin el siglo de los llamados (más bien diría autoproclamados) “hijos de la revolución”, que se abre el panorama para construir un país que pueda transitar a un verdadero federalismo, una verdadera democracia, un verdadero poder emanado del pueblo.

Como señala Luis Molina Piñeiro, la revolución institucionalizada se legitimó en la estabilidad, alejándose de las concepciones democrá-

ticas y se basó en el presidencialismo a ultranza, lo que impidió una participación de las entidades federativas en las decisiones nacionales y, por desgracia, les cerró la posibilidad de ejercer autonomía en las decisiones locales; esto derivó en una estructura caduca que terminó desmoronándose (2004: 640).

Se vislumbra así, a partir del año 2000, un camino de respeto a la Constitución pero también un tránsito a un verdadero federalismo, con la fortaleza paulatina de instituciones como las emanadas de las propias normas fundamentales de cada una de las entidades federativas que, siendo simples comparsas del monarca sexenal, nunca pudieron desarrollarse a plenitud.

Actualmente sí podemos hablar de esa transición. Sólo basta ver la prolífica creación de Constituciones locales (o reformas integrales a las ya existentes) con sistemas y organismos que vienen a innovar la conformación interna de los estados miembros de la República.

Felipe Tena Ramírez (1978: 137) es claro al señalar, respecto al federalismo y a la autonomía que deben tener los estados federados.

el signo específico del Estado federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia Constitución [...] Mientras la autonomía constitucional no exista, no aparece el Estado federal, cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen y, en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada entidad su propia Constitución, para que surja la característica de una federación [...] El imperativo de darse su Constitución cada entidad federativa, que la teoría reconoce como característica esencial del sistema, impónelo a su vez la Constitución General en su artículo 41, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por las particulares de los Estados.

En México, el centralismo presidencialista está cediendo, paulatinamente, su lugar a un nuevo escenario de equilibrio del poder en el que las entidades federativas buscan su autonomía y consolidación para participar en las decisiones del país y no, como antaño, pedir la limosna correspondiente al poder central.

Para quienes todavía nos tocó vivir y comprender el México del siglo XX, esto es un acontecimiento emocionante, que nos revitaliza, que hace soñar con la posibilidad de tener un sistema político nuevo, acorde con los retos del nuevo siglo, con un verdadero equilibrio entre los órganos del poder y, por fin, con una relación de verdadero respeto (y no de vasallaje) entre las entidades federativas y el gobierno federal.

Tena Ramírez (1978: 114) ya lo mencionaba, al describir al derecho constitucional mexicano, en el sentido de que si el federalismo sirvió para centralizar poderes antes dispersos, como sucedió con las colonias que, finalmente, conformaron a los Estados Unidos, también podía llegar a ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados y materialmente centralista desde sus orígenes, como veía que podía transitar México al momento de escribir su obra; situación que se está dando actualmente, aunque en forma paulatina.

Las entidades federativas están en un proceso de transformación que, de continuar, nos podrá llevar a vivir el federalismo por primera vez en nuestra historia. Así, podríamos también hablar de entidades federativas libres y, sobre todo, soberanas. Para ello, sería necesario cambiar todo el sistema federal como se conoce en México y como nuestra Constitución federal lo plasma en su artículo 124, que a la letra dice:

Artículo 124.

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Para que un Estado pueda señalarse como soberano y, a través de un pacto federal ceda parte de su soberanía exterior en la búsqueda de un bien mayor para su población, es necesario que primero haya ostentado esa soberanía. En México la división fue ficticia, se llevó a cabo desde el centro del país. Los antiguos territorios se conformaron en Estados, para emular el pacto federal norteamericano. Pero se cometió un error brutal que las entidades federativas seguimos pagando: la federación (el poder central) se reservó todo lo que le convenía y le era

atractivo y dejó lo que sobraba, lo que no interesaba o no redituaba en ese momento, a los estados miembros. Por eso sostengo que en Veracruz, si acaso, ahora tenemos y empezamos a ejercer nuestra autonomía, pero dudo que tengamos soberanía.

En una plática con quien fue uno de mis sinodales en el examen de grado para lograr mi título de maestro en Derecho Constitucional y Juicio de Amparo, éste me hizo un comentario sobre este tema en especial (y de mi punto de vista respecto a la inexistencia de soberanía en los estados federados mexicanos): me dijo que si yo tenía un vaso y pactaba con él en el sentido de que, en adelante, le prestaría mi vaso para que lo usara y, a cambio, él me daría cinco pesos, el vaso seguiría siendo mío, pero se lo rentaría a otro para que él lo usara, obteniendo a cambio un beneficio. Señalando mi estimado maestro que la soberanía no se pierde, sino la capacidad o competencia para ejercerla; que las entidades federativas, en aras de un bien superior, cedían parte de su poder soberano a un ente político mayor, dándole el *uso del vaso*, con la contraprestación de los cinco pesos. El vaso –la soberanía– nunca se perdía; solo se pedía a otro ejercerla.

Y en este punto quiero aclarar que estoy totalmente de acuerdo con mi profesor y amigo; sin embargo, sólo en el caso de que yo en verdad fuese dueño del vaso en una primera instancia.

Me explico: resulta ser que un país como el nuestro, desde tiempos prehispánicos, ha sido políticamente un Estado centralista.

Con los aztecas, el poder se ejercía a través del emperador y la casta de sacerdotes, desde el Altiplano. A la llegada de los españoles, al culminar la conquista y delimitarse la Nueva España, se tuvo como órgano del poder público a un virrey, durante los 300 años que duró dicha etapa, que culmina con la Independencia de México.

El primer gobierno que se tiene en el México independiente fue un imperio –malgrado, pero imperio al fin– y durante todo el siglo XIX y principios del XX, pasamos de emperadores a reyes y de reyes a dictadores, intercalándose entre esos periodos, los *presidentes liberales*. Es hasta la Constitución de 1917 que se conforma una república, representativa, democrática y formada por entidades *libres y soberanas* en su régimen interior, pero unidas a una federación (copia casi al dedillo de la

forma de gobierno norteamericana, lo cual no debe sorprender a quien conozca algo, aunque sea mínimo, de la influencia e intervencionismo que hemos sufrido de ese *socio comercial*).

Esto sólo significa que, por azares del destino y por los intereses ocultos –a veces demasiado obvios– de nuestro vecino país del norte, se asienta en México un gobierno federal, no centralista. Para ser federal, entonces debía estar conformado por estados que decidieron ceder parte de su soberanía a esa nueva entidad, ese nuevo ente moral, ese país llamado México.

Pero el problema es que nunca se dio esa situación, Veracruz jamás fue dueño del *vaso*. De pronto, alguien del Altiplano le dijo: “Mira, este vaso que ves aquí nunca fue tuyo, pero ahora por conveniencia mía digo que a partir de ahora ya es tuyo; pero, ¿qué crees?, jamás podrás usarlo porque decidiste (nunca sabrás cuándo lo hiciste, pero lo hiciste), a través del pacto federal, cederme su uso. A cambio, te daré unas monedas. Ese será nuestro contrato social, plasmado por nuestro deseo –el deseo del centro, por supuesto– en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Pero, además, a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, que es de donde copiamos el sistema de gobierno de nuestro país, no dejamos que las entidades conocieran qué facultades existían en este pacto federal, como para decir: “Bueno, deja me reservo éstas”.

Para desgracia de nuestros estados, la federación se plasmó en la Constitución tantas facultades, divididas en los tres órganos del poder, que es difícil determinar cuál pudiese haber quedado para sus estados miembros. Si jamás fui dueño del vaso, no pude, puedo ni podré ejercer soberanía o cederla a otro para que la ejerza por mí.

Ese es mi punto de vista, respecto a nuestra federación, hasta antes del año 2000 y de la soberanía que va de la mano, precisamente, con la forma de gobierno en México, del cual no ahondaré más por ser un tema distinto al aquí planteado, pero que dejo a la reflexión de mis lectores.

La supremacía constitucional

De acuerdo con Fernando Trujillo Gastelum (s/f: 1), la palabra Constitución proviene del latín *constitutio-onis*, de la cual se desprenden varios significados, algunos de los cuales ya han sido abordados con anterioridad, no obstante, en este momento sólo haré mención al que compete al presente tema, es decir, al significado de la Constitución como ley suprema de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los gobernados, división de poderes e instituciones de la organización política.

En efecto, la idea de Constitución incluye el principio de la supremacía, y en este sentido cabe destacar que la Real Academia de la Lengua Española la define como la preeminencia, superioridad o jerarquía; por tanto, la Constitución es jerárquicamente superior a cualquier ley, órgano o poder, pues los mismos fueron constituidos por dicha carta fundamental.

Al momento de que el Congreso Constituyente elaboró nuestra ley suprema, se determinó la forma de gobierno por cual nos regiríamos en adelante.

La Constitución de 1917, norma soberana y suprema en nuestro país y vigente hasta nuestros días, se conserva inalterable respecto a quien detenta la soberanía del Estado. Nuestro constituyente determinó que la soberanía reside, esencial y originalmente en el pueblo que compone a nuestra nación. Literalmente el artículo 39 de la Constitución Política Federal dispone que:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Al ser el pueblo soberano, se determina que la forma de organización de nuestro Estado, como ya ha sido señalado de forma reiterada, será representativa, democrática y federal, por lo que crea a las entidades federativas y les da libertad y soberanía en su ámbito interno, pero las une a una federación, por voluntad del propio pueblo.

Al respecto, el artículo 40 de la Constitución federal determina:

Artículo 40.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Ahora bien, ¿dónde ejerce, entonces, su soberanía el pueblo mexicano? ¿A cuál de los órganos que se crean constitucionalmente le compete ese ejercicio?

A los llamados “Poderes de la Unión”, que no son más que el legislativo, el ejecutivo y el judicial, ya que éstos constituyen el poder representativo del pueblo mexicano, tal y como lo establece el artículo 41 de la Constitución federal, a saber:

Artículo 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por otra parte, es importante subrayar que el poder del Estado es uno y este es indivisible, por lo que no es correcto hablar de tres poderes, sino de tres órganos del Estado, que ejercen funciones para la consecución del fin último de éste, mismo que es la consecución del bien común.

Estas funciones, formalmente, se delimitan en tres órganos, a saber, tanto para la federación como para sus estados miembros: el legislativo, que crea las normas que nos rigen como nación; el judicial, que resuelve situaciones jurídicas; y el ejecutivo, que precisamente ejecuta las normas y las resoluciones emanadas de los otros dos órganos y tiene a su cargo la administración del Estado. A este respecto, el artículo 116 de la Constitución federal establece que: “El poder público de los

estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".

Por último y en donde de verdad se plasma la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en el artículo 133 en el cual se le concede a la propia ley fundamental la supremacía a escala nacional, por encima de cualquier disposición que en contrario se pudiesen dictar u ordenar. Sobre la Constitución ningún poder público. Todos, gobernantes y gobernados, nos debemos a ella y nos sujetamos a sus principios y reglas. Respecto a lo anterior, el artículo 133 dispone:

Artículo 133.

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

Con lo expuesto hasta aquí considero que debe quedar claro qué es la supremacía y cómo aterrizas ésta en el ordenamiento jurídico nacional. A continuación me dispongo a exponer qué es y qué implicaciones tiene el control constitucional.

El control constitucional

Luego de esta breve exposición de lo que es la federación, la Constitución, el poder y la soberanía, es momento de conocer cómo estos conceptos y los propios Derechos Humanos se protegen y adquieren real vigencia en la vida de los ciudadanos. Según Robert Alexy (2007: 60) los Derechos Humanos se institucionalizan mediante su transformación en derecho positivo. Si esta transformación se lleva a cabo por el legislador en el texto constitucional, entonces los Derechos Humanos

se vuelven derechos fundamentales o constitucionales. Para evitar la violación de estos derechos constitucionales, es menester añadir a éstos la institucionalización del control de la constitucionalidad; con esto se logra que se protejan y garanticen, logrando la eficacia del contenido constitucional, en beneficio de la comunidad.

En el anterior sentido es de destacar que a decir de David Cetina Menchi (1999: 926-927), el control constitucional se constituye en el único sistema establecido por la propia Constitución para su defensa; volviéndose éste en lo que le salvaguarda ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades; esto, siempre buscando la prevalencia del principio de la supremacía constitucional. Como los derechos de los gobernados son derechos que el poder político procura racionalizar, se vuelven vulnerables, por lo tanto requieren mecanismos de conservación y tutela (Sáchica, 1984: 4).

El control constitucional (Del Río, 2006: 1), encuentra su fundamento en el principio de la supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, la única ley que legal, ideológica y políticamente puede denominarse suprema, es la Constitución. En virtud de ello, toda norma jurídica secundaria tendrá validez dentro de nuestro sistema legal, sólo si sus disposiciones son acordes con los preceptos y principios establecidas por la propia Constitución federal.

Supremacía o autonomía de las entidades federativas

Para hablar del control constitucional de las entidades federativas, considero que es menester, aunque sea en forma breve, tratar de esclarecer si estas son en verdad supremas o, por el contrario, gozan de autonomía al interior, pero están unidas al pacto federal, y por tanto perdieron esa soberanía que se pregona.

Cárdenas (2006: 45) señala que las constituciones locales, por su propia naturaleza, son supremas en cada entidad federativa, por lo que sus legisladores pueden establecer, en ellas, principios, normas o instituciones; siempre y cuando estas no contradigan a la Constitución

federal y se circunscriban al marco de obligaciones instauradas por la norma fundamental.

Sin embargo, desde mi punto de vista, la supuesta soberanía que la propia Constitución Política Federal establece que tienen los estados federados, no existe, sino que estos sólo gozan de autonomía respecto a su ámbito interno.

Y en esto concuerdo con Tena Ramírez (1978:135) cuando señala que existe una distinción entre los conceptos de autonomía y soberanía; que la soberanía implica autodeterminación plena, nunca sujeta o dirigida por determinantes jurídicos distintos a la voluntad del soberano; en cambio, la autonomía presupone una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. Sumado esto a lo que expuse en el presente capítulo al respecto.

La zona de determinación de las Constituciones locales se plasma en el artículo 41 de la Constitución federal que señala que los estados federados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal. En efecto, el artículo 41 prescribe literalmente que:

Artículo 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Adicionalmente, la Constitución federal limita el actuar “soberano” de las entidades federativas al señalar, por ejemplo, en su artículo 117, fracción I, lo siguiente:

Artículo 117.

Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras...

Ahora bien, si entendemos a la soberanía como el poder de que dispone el Estado de mandar, prohibir y reprimir; esto es, como la calidad de poder político de un estado o de un organismo, que no está sometido al control de otro estado o de otro organismo; entonces, si nuestras entidades no pueden actuar como entes soberanos en su relación con otros estados ni con naciones extranjeras, no tienen soberanía, pues en sus relaciones con el exterior, dependen de la federación.

Esto sólo puede significar que entidades como Veracruz, sujetas a la Constitución federal y a los tratados internacionales, así como a las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando establecen jurisprudencia, no son soberanas. Más bien son autónomas en cuanto a su régimen interior y dependen de la federación en el ámbito internacional.

La propia Constitución federal a través del artículo 115 determina la forma de gobierno que deben adoptar las entidades federativas, a saber:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Veracruz, pues, como cualquier otra entidad federativa, no podría alegar soberanía para llevar a cabo los cambios sustanciales que requiere en su propia Constitución Política, pues se debe a lo establecido en nuestra Constitución federal.

Adoptando el concepto de autonomía, sí pueden establecer novedosos sistemas de control constitucional interno, crear nuevos órganos o establecer facultades con características innovadoras para órganos del poder público estatal y reconocer derechos fundamentales que no aparecen contemplados como garantías en el contexto federal, pero que han sido aceptados mediante tratados internacionales suscritos por el presidente de la República, personalmente o por las personas designadas para tal efecto, y ratificados por el Senado; como lo hizo en el año 2000.

Doctrinalmente, se puede decir que un Estado federal, como el nuestro, se caracteriza por el hecho de que los estados miembros poseen cierto grado de autonomía que se han reservado para ellos, dentro del propio pacto federal; que mientras no invadan las facultades y atribuciones conferidas a la federación ni a la Constitución federal, pueden establecer sus propias normas jurídicas.

Los Estados miembros, por lo tanto, están en todo su derecho de promulgar su propia Constitución local y, sin la intervención de otra entidad o de la federación misma, de realizar todos los cambios o modificaciones a ésta que considere necesarios, siempre que no contravengan lo establecido, lo que se ha reservado a la federación, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El control de la Constitución en las entidades federativas

Los mexicanos de principios del siglo XXI debemos estar orgullosos del momento histórico que nos ha tocado vivir: la transición de una democracia formal, controlada por un partido de Estado, sustentado en organizaciones corporativas que orientaban el sentido del voto ciudadano a cambio de posiciones de poder mediante cuotas, donde el presidente era una especie de “gran tlatoani” que encabezaba el ejército, la burocracia, el partido oficial, manejaba todo el dinero público, apoyaba o desautorizaba las candidaturas de los políticos en activo, manipulaba a los poderes legislativo y judicial, así como controlaba los medios de comunicación masiva (Hurtado, 1999: 15). Del anterior estado se ha pasado a una democracia que puede llegar a convertirse en algo real, tangible, dentro de una transición política como la que estamos viviendo.

Este cambio no viene sin sus problemas inherentes. Los estados, en su momento de transición, dan lugar a una crisis de elementos opuestos que coexisten en un orden sin duración. Por lo anterior, se debe procurar que la ruptura se produzca impulsada por una necesidad imposible de contrariar y generadora de una forma social radicalmente diferente (Balandier cit. por Jiménez, 1998: 40).

Cienfuegos (2006: 90) señala que dentro de las reformas iniciadas por las entidades federativas, empezando por Veracruz, precisamente el tema de los órganos de justicia constitucional ha generado un renovado interés por las instituciones constitucionales locales.

Lo que explica la necesidad de revisar lo que sobre el particular se está escribiendo, así como observar los desarrollos institucionales y la experiencia que se acumula en dichos estados miembros de la federación, que han incorporado a su sistema jurídico tal figura.

En este sentido, de pronto se abren los ojos del legislador local, respecto a que los medios de control establecidos en la Constitución federal ya no bastan para lograr garantizar los principios y criterios que se empiezan a plasmar, a través de las reformas a las constituciones estatales.

Por ejemplo, al plasmar y reconocer constitucionalmente Derechos Humanos de los ciudadanos, las entidades federativas rebasan (todavía al momento de imprimirse esta obra, el amparo no se ha vuelto un verdadero juicio de protección de Derechos Humanos y no se conoce el alcance de su rediseño, acorde con la protección que refiere el artículo primero constitucional) el campo de acción del juicio de amparo, mismo que se encargó de la protección de garantías consagradas en la parte dogmática de la Carta Magna. Como consecuencia de lo anterior, se crean medios jurisdiccionales de control constitucional para su protección, lo que reivindica de alguna manera el origen local de la protección de los preceptos constitucionales, desde la ya lejana Constitución yucateca de 1841 (Astudillo, 2004: 1).

Hoy en día se dice que el juicio de amparo mexicano no ha sido suficiente para la adecuada protección de los Derechos Humanos; de inicio, porque lo que se le había encomendado, hasta mediados de 2011, es la protección de garantías individuales, que están sujetas a la posibilidad del Estado de concederlas.

Ahora bien, el límite y vacío que dejaba el juicio de amparo fue de alguna manera cubierto, en el ámbito federal y en todas las entidades federativas, al plasmarse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos, que más bien se debió a una conveniencia política, que a una

verdadera intención de los hombres en el poder de brindar a los mexicanos una vía para defender sus derechos fundamentales.

A principios de la década de los noventa se optó por la creación que subsiste en la actualidad, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus ramificaciones en los estados, con órganos protectores análogos, pero con intervención local, como son las comisiones estatales.

Cuando las entidades integrantes de la nación mexicana dieron el paso hacia una autonomía federativa, se empezó a consagrar en las constituciones locales un proceso de control constitucional jurisdiccional al interior de sus entidades y en beneficio y protección de sus ciudadanos.

Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Guanajuato, Nuevo León, entre otras, son entidades que actualmente prevén distintos mecanismos de protección constitucional local.

Lo interesante y que constituye una constante en todas estas Constituciones locales es la aparición de mecanismos de control, pero ya no sólo a través de instituciones u órganos autónomos, sino de carácter jurisdiccional, lo que se ha entendido por Ferrer Mac-Gregor como una corriente floreciente del llamado derecho constitucional estatal (2004: 9-14).

La tendencia local a imponer mecanismos de control constitucional

Los mecanismos de control constitucional en las Constituciones renovadas o reformadas en algunas entidades federativas de México, a partir del año 2000, atribuyen la competencia para su salvaguarda al poder judicial estatal (sea al Pleno de la Corte de Justicia del Estado o a una Sala Constitucional o Sala Superior), tomando como parámetro de control el llamado principio de supremacía constitucional local.

Esta supremacía constitucional local no ha sido suficientemente estudiada por los doctrinarios del país ni por la jurisprudencia mexicana; tan es así que César Astudillo Reyes (2004: 1) señala textualmente que:

La introducción de instrumentos de justicia constitucional nos impone realizar un ejercicio de sutura dada la quiebra de continuidad en el devenir del control local, intentando establecer una continuidad que, como sabemos, no existió, dado el monopolio fiscalizador que por décadas ejerció el Poder Judicial de la Federación.

Por cuanto hace a su régimen interno, los estados miembros de la federación deben tender a contar con una Constitución que tenga tres elementos básicos: protección a Derechos Humanos, forma de organización del Estado federado y un sólido sistema de medios de control constitucional.

Con estos tres aspectos, dichos cuerpos normativos se constituirán en su ley máxima y podrá oponerse a cualquier norma federal o tratado internacional, siempre que no contravenga a la Constitución Política Federal, en todas aquellas competencias reservadas a la federación.

Retomando el tema: el constitucionalismo mexicano en estos tiempos, está cambiando el panorama y la conformación de los poderes fácticos en el país. El centro ya no es un poder omnímodo, sino que ahora debe pactar más con los estados miembros respecto a reformas trascendentales.

Es importante recalcar esto, para los jóvenes lectores que crecieron en esta etapa de transición democrática y que no creen o no les tocó vivir el México reacio del partido-gobierno.

Esto nos llevará a ver de otro modo e interpretar de cara a los nuevos tiempos al artículo 41 de la Constitución federal, con el objeto de armonizar el actual sistema de control de la constitucionalidad previsto a nivel federal y los que muy tibiamente comienzan a surgir en las entidades federativas.

Tena Ramírez (1978: 136) señala que no es indispensable contar con mecanismos de protección de derechos y garantías individuales ya que las mismas, al consagrarse en la Constitución federal, valen para todas las autoridades y significan por ello la primera limitación impuesta a la autoridad local. Esto hace que repetir las en el texto de las Constituciones locales “es del todo superfluo”.

Sin embargo, como las garantías individuales, en relación con la autoridad, estaban consignadas en la Constitución federal a título de restricciones mínimas, nada hay que impida a las constituciones locales ampliar tales restricciones, ya sea en su contenido o en su número.

Y es que no está de más comentar que, precisamente es en las Constituciones locales donde han surgido figuras e instituciones que son pilar y bastión del derecho mexicano (Fix Fierro, 1996: 8)

Jaime Cárdenas Gracia (2006: 47) refiere que el constitucionalismo mexicano es, en buena medida, hijo de la innovación constitucional local. El juicio de amparo o los órganos de defensa de los Derechos Humanos tuvieron, como se sabe, un origen local.

Las Constituciones locales, como la de Yucatán de mediados del siglo XIX, que por su propia naturaleza tenían la característica de supremacía, pueden establecer principios, normas e instituciones novedosas, alejadas del control abrumador del centro y sus decisiones autoritarias y sin posibilidad de desacatarlas. Actualmente, las Constituciones de las entidades federativas pueden hacerlo también, siempre que no contradigan a la Constitución federal y que se circunscriban al marco de obligaciones de la norma fundamental

En mayo de 1839, el Estado de Yucatán, que comprendía entonces el territorio de los actuales estados de Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco, desconoció el sistema centralista que prevalecía en la República, y adoptó un régimen federal. El 23 de diciembre de 1840 se elaboró un proyecto de Constitución suscrito por los diputados Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, Pedro C. Pérez y Darío Escalante, aunque se atribuye su autoría al primero de ellos. En este documento histórico se contempló un catálogo unitario de Derechos Humanos, que se llamaron “garantías individuales”, en las nueve fracciones que contenía el artículo 62. Denominación que se acogió en la Constitución Federal de 1857 y en la actual de 1917. Ante esta Declaración de Derechos del Hombre, por primera vez en la historia de México, se creó un sistema de defensa de la constitucionalidad de las leyes y de las propias garantías individuales por vía jurisdiccional (antes existió el supremo poder conservador cuya naturaleza fue eminentemente política).

La primera experiencia de justicia constitucional local plasmada textualmente como tal en su Constitución Política, en los tiempos modernos, después de más de un siglo de la experiencia de Yucatán, corresponde al Estado de Veracruz, con la reforma integral a dicha disposición jurídica en el año de 2000.

Cabe señalar con justeza que, con anterioridad a la consolidación y aparición en la Constitución Veracruzana de este órgano del poder judicial encargado del control constitucional de la entidad –la Sala Constitucional–, diversas voces, desde la academia, como Fix-Fierro (1996), Astudillo Reyes (2002) o Edgar Corzo (1998), por mencionar a algunos, ya decían que era necesario instrumentar sistemas de protección y garantía de la Constitución local.

Había que dotar al Estado federado de un precepto específico de control constitucional, que estableciera la autoridad encargada de su protección y defensa, su competencia, sus atribuciones, funciones y límites de acción e intervención.

Edgar Corzo puntualizó la necesidad de instrumentar mecanismos de control constitucional en las entidades federativas mediante el otorgamiento de la función de garantes de la Constitución local a los tribunales superiores de justicia, en sus propias palabras:

En el control constitucional también constituye una preocupación el control de las leyes y demás normas de carácter general que contradigan la Constitución local, esto es, el control constitucional local. Hasta ahora no hay un criterio firme en este sentido, aunque la tendencia federalista no deja muchas opciones. Nosotros, por el contrario, consideramos que ésta es una materia de la competencia de los tribunales locales y son ellos los que deben resolverla.

En este sentido, consideramos que debe otorgarse facultad a los tribunales superiores de justicia para que conozcan del control constitucional local, en donde quedaría inmersa también la materia electoral. De cualquier manera, una facultad de atracción por parte de la Suprema Corte de Justicia en estos casos, puede evitar el celo federal que pudiera despertar esta nueva competencia local (Corzo, 1998: 225).

Veracruz toma y hace suyo el reto de crear una norma que pueda constituirse en una verdadera Constitución, que jerárquicamente esté por encima de cualquier autoridad o norma estatal o municipal y cuyo sistema de protección y control sea eficiente.

El control constitucional en el Estado de Veracruz

Como es visible, el empuje para dotar a las constituciones estatales de un órgano jurisdiccional de protección tiene sustento lógico y está apoyado en pronunciamientos que demuestran la solidez y viabilidad de la propuesta. Y es que a la experiencia veracruzana de 2000 se han incorporado las de Coahuila, Guanajuato y Tlaxcala en 2001, Chiapas en 2002, Quintana Roo en 2003, Nuevo León y el Estado de México en 2004.

Dichos sistemas de control y algunas de sus técnicas en particular, auguran un ejercicio de aceleración en su expansión hacia otros estados, haciendo posible que en el mediano y largo plazo, si todo sigue como hasta ahora, la justicia constitucional local sea una realidad en la totalidad de estados de la República Mexicana, lo que supondría un genuino ejercicio de reivindicación histórica del origen local de la paradigmática garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana.

David Cienfuegos (2006: 11) señala que los temas que pueden analizarse desde el constitucionalismo local y su trascendencia para el constitucionalismo mexicano son muchos, porque muchos son los retos que está planteando la realidad nacional a cada uno de los niveles de gobierno. La pluralidad política abrió la puerta para las modificaciones jurídicas, al evitar la tradicional reiteración y pasividad por parte del legislador local. Ahí está el reto para las entidades federativas.

Y es precisamente el tema de los órganos de justicia y control constitucional local, lo que ha generado un renovado interés por reformar las constituciones estatales y observar los desarrollos institucionales y la experiencia que se acumula en diversas entidades federativas que han incorporado a su sistema jurídico figuras como el Tribunal Constitucional.

Al hacer un análisis de la Constitución del Estado de Veracruz, que fue el pionero en materia de reinventar sus postulados básicos, Berlín Valenzuela (2000: 463) tomando precisamente como base para su postura al control constitucional local establecido para los veracruzanos en el 2000, es de la idea de que los legisladores locales no buscaron una reforma respecto a materias determinadas, lo que sería parte de una reforma.

El trabajo desarrollado por el Poder Legislativo del Estado, continúa Berlín (2000: 463), consistió en renovar integralmente la Constitución veracruzana. Lo anterior, ya que el texto constitucional de la entidad de 1917, había sufrido 63 modificaciones, con cambios sustanciales en 94 artículos y un total de 364 reformas; por lo que el espíritu del constituyente que la creó estaba, por mucho, alejado de lo que se tenía como Constitución local vigente, desvirtuada esta última en la mayoría de sus contenidos esenciales.

En nuestra entidad inició un debate respecto a si lo ocurrido en el 2000 había sido una reforma integral a la Constitución de Veracruz, o bien, habíamos transitado a tener una nueva Constitución, sin punto alguno de comparación o de coincidencia con la anterior, respecto de la cual los legisladores pretendieron extraer su legitimidad (Berlín, 2000: 461).

Para José Álvarez Montero (2000: 21 y ss.), la de 2000 es la sexta Constitución que ha tenido nuestra entidad federativa. Esto es, para el autor, en el 2000 el legislador introdujo, creó, estableció, reconoció y agregó un nuevo contenido a nuestra Constitución, así como principios e instituciones.

Por su parte, César Astudillo Reyes (2002: 61) es contundente cuando señala que el 2000 vio nacer una nueva Constitución en Veracruz, aun cuando le faltó el elemento de la legitimidad, que únicamente pudo haber logrado a través de un procedimiento constituyente.

La denominada reforma constitucional veracruzana no puede sostenerse como reforma integral, pues cuantitativamente dio paso a una nueva norma suprema en la entidad y, cualitativamente, porque modificó sus principios rectores y su contenido (Astudillo, 2002: 62).

Lo que es un hecho es que con la reforma integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en el año 2000, se contempla para nuestra entidad, libre y autónoma en su régimen

interno, un sistema de control constitucional, similar al que se tiene en el ámbito federal, pero con importantes innovaciones.

Dejo por lo pronto este tema para que los estudiosos del Derecho Constitucional local profundicen más en su análisis, crítica y opinión, puesto que existe mucho todavía qué decir respecto a lo que sucedió en Veracruz, con la llamada reforma integral de su Constitución.

Precisamente es en la instauración del sistema de control constitucional veracruzano, donde el legislador del 2000 dota de una nueva naturaleza a su Constitución local, modificando así principios fundamentales de su estructura (Astudillo, 2002: 62).

Entre las principales innovaciones que se integraron a partir de la reforma integral a la Constitución de Veracruz, se encuentran la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia y del juicio de protección de Derechos Humanos. Asimismo, la reestructuración constitucional también enriqueció el catálogo de derechos incluyendo el capítulo de los Derechos Humanos que reconoce expresamente el derecho a la información y el derecho del medio ambiente saludable (Góngora Pimentel, 2007: 2).

Surgen así, en la Constitución Política del Estado de Veracruz, figuras e instituciones innovadoras como: la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, la cual funciona como órgano de control constitucional en la entidad; el procedimiento por omisión legislativa; la duda de ley; y figuras trascendentales para el tema que se desarrolla en el presente trabajo de investigación, tal como el reconocimiento de un catálogo de Derechos Humanos, en sus artículos 4 al 10, y el juicio de protección de tales derechos.

En efecto, en la Constitución local vigente se incorporan todos los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales, los tratados internacionales, la propia Constitución local y las leyes que de ella emanen; así como aquéllos que reconozca el Poder Judicial del Estado. Lo anterior, con fundamento en el artículo 4 del ordenamiento constitucional de Veracruz.

Esto significa una apertura a todos los Derechos Humanos nacional e internacionalmente reconocidos, lo que constituye un avance significativo en materia constitucional.

El mismo artículo 4 establece la obligación de las autoridades del Estado, en su correspondiente esfera de atribuciones, de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de todos los Derechos Humanos mencionados, así como de aquéllos que se reserve el pueblo de Veracruz. Ahí mismo se establece un medio de control constitucional de carácter jurisdiccional: el juicio de protección de Derechos Humanos.

Por cuanto hace al juicio mencionado, se trata de un procedimiento judicial que el legislador veracruzano determinó plasmar en los artículos 56, fracción segunda, y 64 de la Constitución Política del Estado, a través del cual se busca la protección de los veracruzanos, por cuanto hace a los Derechos Humanos reconocidos y a aquéllos reservados por éstos en su propia Constitución local, dejando a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado la facultad de conocer y resolver de los mismos.

La competencia de la Sala Constitucional es, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de la Constitución local, entre otras, la de conocer y resolver toda demanda presentada por un particular contra actos o normas de carácter general del Congreso del Estado (Veracruz), del gobernador del estado o de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal o municipal y de los organismos autónomos del estado, que conculquen Derechos Humanos reservados por el pueblo de Veracruz. Al respecto el precitado artículo 64 determina:

Artículo 64.

Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de Derechos Humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen Derechos Humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

- a) El Congreso del Estado;
- b) El Gobernador del Estado; y

c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado.

Las resoluciones que dicte la Sala Constitucional en el referido juicio tienen carácter de sentencia; esto es, obligan a la autoridad a restituirle su derecho al particular y, en su caso, al pago de la reparación del daño causado con el acto violatorio de Derechos Humanos, como lo establece el artículo 57, de la Ley del juicio de protección de Derechos Humanos, el cual a la letra dice:

Artículo 57.

Las sentencias que declaren que los actos reclamados son violatorios de los Derechos Humanos, tendrán las consecuencias siguientes:

- I. Que la autoridad los deje sin efectos por lo que a la parte agraviada concierne, restituyéndola en el ejercicio de sus Derechos Humanos;
- II. Que se restituyan las cosas al estado en que se hallaban antes de cometida la violación, si su naturaleza lo permite; y
- III. Fijar el monto de la reparación del daño.

En resumen: los veracruzanos contamos con un medio jurisdiccional de control constitucional, que podemos hacer valer ante magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, cuyas resoluciones tienen toda la fuerza que la ley otorga a las sentencias judiciales, sobre todo aquélla que obliga a la autoridad señalada como responsable o culpable, a cumplir en sus términos la determinación correspondiente, sin que su ánimo, compromisos, intereses o voluntad importen en este sentido. Góngora Pimentel menciona al respecto:

Cabe señalar que la Reforma Constitucional Veracruzana en su capítulo de los Derechos Humanos refleja un pleno interés en actualizar el contexto local a un plano jurídico que incluye los demás beneficios contemplados en los diversos instrumentos jurídicos protectores de derechos (2007: 16).

Continúa Góngora Pimentel (2007: 18) señalando que la Constitución veracruzana es progresista porque no sólo se limita a establecer el re-

conocimiento de los derechos humanos reconocidos para y reservados por el pueblo veracruzano, sino que obliga a sus autoridades a generar las condiciones necesarias para que las personas los gocen. Y, en caso contrario, les ofrece una vía jurisdiccional para que los hagan valer con la respectiva reparación del daño que se hubiere provocado por su violación.

En propias palabras del autor:

No sé ustedes, pero yo considero que el contenido de este precepto es vanguardista porque ofrece un mecanismo de tutela jurisdiccional a sus gobernados en caso de que éstos consideren que se les ha violado algún derecho (2007:19).

Por otra parte, y desde la perspectiva de César Astudillo (2004: 24) el modelo de control constitucional veracruzano, por cuanto hace al control jurisdiccional y frente al trabajo legislativo realizado en otras entidades federativas, es el que ofrece más rutas procesales de impugnación contra normas o conductas inconstitucionales. Lo señalado lo deriva el autor en cita de un estudio comparativo referente a las reformas constitucionales locales llevadas a cabo en las entidades federativas de Coahuila, Tlaxcala y Chiapas (Astudillo, 2004: 2) concluyendo que, en este rubro, Veracruz se muestra en su texto constitucional con la mayor fortaleza institucional.

César Astudillo (2004: 18) encuentra la fortaleza institucional de Veracruz en la ubicación constitucional del órgano de control. Los cuatro estados confieren dicho control al órgano supremo del poder judicial local, sin embargo, mientras Coahuila y Tlaxcala lo confieren al Pleno de la Corte Superior de Justicia y en Chiapas surge la Sala Constitucional, encargada sólo de los contenciosos constitucionales, en Veracruz se crearon dos órganos dentro de la misma institución capacitados para resolver conflictos constitucionales, como lo son el Pleno del Tribunal Superior de Justicia en el Estado y la Sala Constitucional, misma que puede sustanciar y, en su caso, revolver juicios de protección de Derechos Humanos y de queja por acuerdos de no ejercicio de la acción penal.

Respecto a la queja contra el acuerdo de no ejercicio de la acción penal, es menester detenerme un momento para comentar lo siguiente: en el mes de agosto del año 2000, se publicaron reformas al Código de Procedimientos Penales de Veracruz. En el Código vigente se incluye un apartado dentro del título décimo, Medios de impugnación, en sus artículos del 337 al 341, concediendo a la víctima del delito, ofendido o agraviado el recurso de queja, por el que, en el término de 10 días posteriores a aquél en que surta sus efectos legales la notificación del acuerdo ministerial, podrá impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva o no ejercicio de la acción penal, a fin de que la Sala Constitucional confirme, modifique, o revoque dichas resoluciones.

El problema que veo se da porque cuando la Sala Constitucional determina revocar la resolución del Ministerio Público y ordena su consignación, ésta determinación no obliga al juez que conocerá del asunto a concordar con las consideraciones de la Sala respecto a la acreditación de los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del acusado.

El juez de la causa bien puede determinar negar la orden de aprehensión, contraviniendo lo resuelto por la Sala Constitucional. Situación que se agrava si en el recurso de apelación, la Sala Penal confirma la resolución del juzgador.

Debe tenerse en cuenta, también, que el recurso de queja, no es un asunto de control estrictamente constitucional, sino de legalidad y, por lo tanto, no debería ser conocido por el órgano creado, ex profeso, para conocer y defender la supremacía de nuestra Constitución local, debiendo corresponderle dicha determinación, como se hace en el ámbito federal, a la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz. En un futuro cercano, retomaré el tema mencionado a efecto de que, con bases sólidas y una argumentación clara y contundente, pueda demostrar lo anteriormente señalado.

En el tema que abordo en este trabajo, la existencia de la Sala Constitucional y el juicio de protección de Derechos Humanos, supone una nueva forma de garantizar los derechos fundamentales del pueblo y, por tanto, es preciso analizarlo a la par del procedimiento de queja ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, a efecto de contar con

las bases y el fundamento necesario para sustentar mis conclusiones y mi propuesta, antes del año 2000 era un tema impensable o fuera de toda realidad.

Al contar ya con estos dos medios de control y protección de Derechos Humanos en nuestra propia Constitución, se hace necesario comparar ambos procedimientos, para determinar, exclusivamente en lo establecido en las normas legales que los sustentan, cuál de ellos brinda mayor certeza, expedituz y seguridad al quejoso, para que se le restituya el derecho violentado por las autoridades locales y municipales. Lo anterior, lo trataré en el siguiente capítulo.

3. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN VERACRUZ (ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PROCESOS)

Consideraciones preliminares

Desde cualquier punto de vista que se examine la cuestión, llegamos siempre a la misma conclusión, a saber: que el pacto social establece entre los ciudadanos una igualdad tal, que todos se obligan bajo las mismas condiciones y todos gozan de idénticos derechos (Rousseau, 1998: 17).

Como bien lo señala Robert Alexy (2007: 50), si se decide expandir el concepto de Derecho Constitucional sólo un criterio parece adecuado para definir un concepto sustancial: el de los Derechos Humanos.

Por lo tanto, toda democracia constitucional que se precie de serlo debe contar, primero, con un procedimiento de toma de las decisiones colectivas que se desarrolle conforme a las reglas de la democracia y, en segundo lugar, que se reconozca a favor de los gobernados un conjunto de derechos fundamentales, mismos que deben estar garantizados mediante una serie de mecanismos de protección. Lo primero es lo que le da a ese sistema político el carácter de democrático y lo segundo lo que le confiere el adjetivo de constitucional. Por lo que hace a este segundo aspecto, es indispensable la existencia de dos instituciones principales:

1. Un conjunto de Derechos Humanos reconocidos en el texto de la Constitución y que, por lo tanto, adquieran un rango y jerarquía superior al resto de las normas del ordenamiento jurídico; y

2. Medios eficaces y eficientes de defensa de estos derechos, ahora fundamentales, que a la vez sean accesibles a todos los ciudadanos, en contra de abusos o negligencia de los gobernantes, de los servidores públicos o de normas legales o resoluciones judiciales que los agraven y lesionen en sus bienes jurídicamente protegidos.

Lara Ponte (1997: 17) refiere que cualquier reflexión sobre los fundamentos y principios de los Derechos Humanos está anclada, precisamente, en la idea de la naturaleza propia del hombre y de la dignidad que de ella deriva. Señalando la existencia de las libertades públicas como el momento en que el Estado reconoce a los individuos el derecho de ejercer, al abrigo de toda presión externa, cierto número de actividades determinadas.

Estas libertades propenden a defender al individuo de los abusos del poder; se constituyen en garantía de las demás libertades –políticas, civiles, culturales, sociales, individuales, y económicas, entre otras– donde no se condiciona ni coacciona al individuo por quienes ejercen el poder público para hacer algo contrario a su voluntad; no se le impide, al mismo tiempo, realizar lo que quiera, con la única limitante reflejada en las libertades de los demás gobernados o personas sujetas a la jurisdicción del Estado de que se trate y del orden público.

¿Cómo lograr que tengamos ese tipo de libertades y, sobre todo, que nos sean respetadas y garantizadas por quienes detentan el poder del Estado? A través, precisamente, de medios de control que hagan realidad la protección de la que es la ley suprema del país, la Constitución federal, la que se constituye en la norma superior de cada una de las entidades federativas, es decir, sus constituciones locales.

Es en verdad preocupante acudir a estudios serios sobre los Derechos Humanos y la existencia o no de mecanismos idóneos de protección y garantía de los mismos, como señala Ilva Hoyos Castañeda (1997: 141), quien establece la paradoja que existe en ésta, la época de los Derechos Humanos.

Comenta la autora mencionada (Hoyos, 1997: 142) que, al mismo tiempo en que los Derechos Humanos son tema de discusión en todos los foros en los que se habla y discute sobre la dignidad del ser humano

o los caminos a seguir para la humanidad del futuro y que casi todos los países occidentales han aceptado respetar y garantizar los derechos de los humanos que son sus gobernados o personas sujetas a su jurisdicción. Vivimos en una época de profunda crisis en todos los ámbitos y espacios de nuestra vida en sociedad e individual.

La crisis de la verdad, sobre todo, arrastra consigo a la verdad sobre los Derechos Humanos, por lo que se vuelve necesario crear instituciones que, hoy más que nunca, tutelen precisamente dichos derechos. Sólo hay que observar el entorno en el que vivimos: la simulación, el fraude, la mentira, el cohecho, el peculado, la pereza burocrática, el enojo, la pérdida de la confianza en las instituciones, son el signo de los tiempos actuales, en todos los ámbitos en los que el gobierno interviene, actúa y participa.

Esto significa, concluye Ilva Hoyos (1997: 142) que ya no bastan comisiones, órganos autónomos, con procedimientos y soluciones no vinculatorias, sino que actualmente son necesarios verdaderos mecanismos de control, que obliguen al gobernante a respetar los derechos de todos sus conciudadanos. Las comisiones de Derechos Humanos, se puede decir, actúan a la buena fe de las autoridades, para que éstas cumplan con sus resoluciones y eso, en estos tiempos, ya no es suficiente.

Mismo problema pero con una visión distinta respecto de su solución la dio la oficina en México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2003, cuando recomendó al presidente de la República –en ese entonces Vicente Fox Quesada– conferir autonomía a todas las comisiones de Derechos Humanos (la nacional y las de los estados), pero además buscar mecanismos para ampliar sus facultades y competencia en materia laboral, administrativa, electoral y jurisdiccional, para una tutela integral de los Derechos Humanos a favor de los mexicanos (2003: 7).

Planteo aquí la siguiente reflexión: a efecto de garantizar la protección de los Derechos Humanos en este país, es necesario crear algún mecanismo jurisdiccional de control o brindar mayor facultades a las comisiones de Derechos Humanos en el país, llámese la nacional o las de las entidades federativas. Esto, en el entendido de que toda reforma

pactada a la estructura del Estado mexicano, invariablemente, deriva en una reforma constitucional federal o local, como lo señaló en su momento Gámiz (2005: 77).

El control constitucional, como ya ha sido señalado previamente, encuentra su fundamento en el principio de la supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma, la única ley que legal, ideológica y políticamente puede denominarse suprema es la Constitución. En virtud de ello, toda norma jurídica secundaria tendrá validez dentro de nuestro sistema legal, únicamente si sus disposiciones son acordes con los preceptos y principios establecidas por la misma (Góngora Pimentel, 2007: 1).

Con las elecciones federales del año 2000, cuando un candidato no salido del PRI ganó la presidencia de la República, se vivió una transición política en México, nunca imaginada una década antes, ni por los más fervientes y reacios críticos del sistema político, cuya hegemonía perduró por más de 70 años, como señalé en el capítulo anterior.

En forma coincidente se vivió una transición en las entidades federativas. Veracruz, el año 2000, como ya ha sido señalado de forma reiterada, vio cómo la reforma integral a su Constitución generó cambios estructurales en su forma y organización gubernamental (Astudillo, 2002: 275).

Los veracruzanos ya contamos con la norma fundamental que nos ha permitido ordenar la legislación local a los principios y postulados, no sólo de nuestra Constitución federal, sino de la de nuestra propia entidad, aunque de forma muy lenta y con crasos errores y omisiones de los legisladores, al crear las normas secundarias de los medios de control constitucionalmente establecidos en el estado de Veracruz.

La Constitución local, en su capítulo II, habla de los Derechos Humanos y señala, dentro del artículo cuarto del capítulo en cuestión, que en Veracruz toda persona gozará de los derechos contenidos en la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y los que se haya reservado el pueblo veracruzano y que se plasmen en la Constitución veracruzana y en las leyes que emanen de ésta.

Por lo anterior, sólo de manera descriptiva y para conocimiento del lector respecto a las implicaciones del numeral cuarto de la Constitu-

ción Política del Estado de Veracruz, enlistaré a continuación algunos de los tratados o convenciones internacionales más importantes que en materia de Derechos Humanos han sido ratificados ya por el Senado de la República (Corcuera, 2002: 148-150):

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)
4. Convención Internacional sobre la Represión y Castigo de Crímenes del *Apartheid* (ratificada por México en 1980)
5. Convención Internacional contra el *Apartheid* en los Deportes (adoptada en 1987)
6. Convención número 105 relativa a la Abolición del Trabajo Forzoso (ratificada en 1959)
7. Convención relativa a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (ratificada en 1961)
8. Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (ratificada en 1956)
9. Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (ratificada en 1986)
10. Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (ratificada en 1990)
11. Convención sobre el consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para contraer Matrimonio y el Registro de Matrimonios (ratificada en 1983)
12. Convención para la prevención y sanción del Delito de Genocidio (ratificada en 1952)
13. Convención Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (ratificada en 1975)
14. Convención sobre la igualdad de remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un trabajo de igual valor (ratificada en 1952)
15. Convención sobre la eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (ratificada en 1981)

16. Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada en 1990)
17. Convención sobre la Nacionalidad de las Mujeres Casadas (ratificada en 1979)
18. Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (ratificada en 1998)
19. Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (ratificada en 2000)
20. Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura (ratificada en 1986) y
21. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (ratificada en 1998)

A través de la reforma a la Constitución local del año 2000, el legislador veracruzano estableció el procedimiento jurisdiccional para la protección de los Derechos Humanos, ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la entidad.

Un gran paso, a primera vista, pues pareciera que el legislador veracruzano había apostado por un control y defensa vinculatorio, tal como lo recomendó el alto comisionado de la ONU en México; pero, en vez de eso, crearon confusión en los estudiosos del derecho –y a futuro, en la ciudadanía–, respecto a quién le corresponde protegernos del abuso de los gobernantes.

Y es que en el artículo 67 de la Constitución veracruzana se plasmaron las atribuciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de entre las cuales destaca, en su fracción II, su deber de conocer y resolver sobre quejas que presenten los particulares contra actos u omisiones de la autoridad que presuntamente violen sus Derechos Humanos.

En este sentido debe destacarse que la Comisión no emite sentencias sino recomendaciones, mismas que no obligan a la autoridad a respetarla y que dependen de su buena fe o voluntad para que se cumplan en sus términos.

Las recomendaciones tienen el carácter de no vinculatorias, esto es, se cumplen únicamente si está de por medio la voluntad de la autoridad o del servidor público a quien se dirigen (Madrazo, 1993: 60). Si la

autoridad no quiere cumplir, sólo le queda a la Comisión Estatal la presión política que, en estos días, parece que ya no espanta o hace mella en el ánimo de los servidores públicos, entendidos como autoridades estatales, municipales o autónomas.

En ese orden de ideas, tenemos que la Constitución del Estado de Veracruz faculta para el conocimiento, atención y protección de los Derechos Humanos a dos órganos del poder público local. Uno de ellos integrante del poder judicial del Estado y el otro, un órgano autónomo. Cuestión que en materia de Derechos Humanos responde a la clásica distinción entre mecanismos de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los Derechos Humanos, misma que será abordada con mayor detalle en esta investigación con posterioridad.

Por otra parte, debo ser preciso al señalar que el juicio de protección de Derechos Humanos procede contra actos de servidores públicos del poder ejecutivo y legislativo del Estado, pero también contra organismos autónomos, como es el caso de quienes laboran en la propia Comisión Estatal de Derechos Humanos en Veracruz, pues de esta manera ha quedado establecido en el artículo 2, inciso f, de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos en Veracruz. El cual a la letra dice:

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- f) Autoridad o autoridades responsables, los titulares de los órganos de los Poderes Legislativo o Ejecutivo del Gobierno del Estado, de los Ayuntamientos o de los Organismos Autónomos de Estado, que ordenen y dispongan la ejecución de actos de hecho o de derecho, violatorios de los Derechos Humanos reconocidos en términos de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave.

La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, por ende, está jurídicamente facultada para conocer y, en su caso, para condenar a la propia Comisión Estatal, por actos violatorios de Derechos Humanos.

En ese tenor de ideas, analizaré en este momento las dos vías que tiene el gobernado veracruzano que ve violentado alguno o algunos de sus Derechos Humanos, a manos de una autoridad estatal o muni-

cipal, central, descentralizada, desconcentrada o autónoma, ejecutiva o legislativa, para que se camine a la confrontación de las mismas y, así, poder llegar a mi particular conclusión sobre el tema expuesto.

El procedimiento de queja ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos

El procedimiento más conocido por los mexicanos y, por ende, por el pueblo de Veracruz, para la salvaguarda de los Derechos Humanos, es el de queja ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (por mucho, más conocido y con mayor confianza del pueblo, por sobre el juicio de protección jurisdiccional ante la Sala Constitucional), por haberse ya arraigado en la conciencia colectiva que los órganos autónomos de protección y salvaguarda de los Derechos Humanos, mismos que se siguen ante las comisiones, nacional y estatales, creadas ex profeso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso concreto de Veracruz, es abrumadora la cantidad de quejas que se presentan, anualmente, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por violaciones (reales o supuestas) a Derechos Humanos por parte de las autoridades en agravio del pueblo veracruzano.

Como el juicio de protección de Derechos Humanos es de reciente creación, no existe todavía la confianza del pueblo, de aquellos gobernados que ven violentados sus derechos por una autoridad estatal o municipal y, por lo tanto, los ciudadanos continúan acudiendo a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, legitimando así al procedimiento no jurisdiccional por sobre el juicio de protección.

Es por eso que considero vital para el presente trabajo tratar de explicar, de manera sencilla y breve, el procedimiento de queja ante la Comisión.

La conformación legal de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos

Recordando lo dicho por Peces Barba (1997: 56), los Derechos Humanos se deben entender como la base de la convivencia y de las relaciones

entre los seres humanos, relaciones que se dan entre los gobernados y los gobernantes, entre grupos de gobernados, en las relaciones laborales, internacionales, interraciales, culturales, económicas, sociales, en sí, en todas aquellas relaciones en las que el hombre tenga que interactuar con otro ser humano.

Por lo anterior, con fundamento en el artículo 102, apartado B de nuestra Constitución Política, con fecha 27 de diciembre de 2002, la Honorable Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado expidió la Ley número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Ésta se constituye en una ley general y de orden público, de aplicación en todo el estado de Veracruz en materia de Derechos Humanos, que busca proteger a quien se encuentre en la entidad, todo ello conforme a lo previsto en la fracción II, del artículo 67 de la Constitución federal.

La precitada ley se aplicará asimismo cuando el peticionario o quejoso se encuentre fuera de Veracruz y la violación a los Derechos Humanos produzca o pueda producir sus efectos dentro del territorio, en la persona o bienes de aquéllos.

Por otra parte, vale la pena destacar que la Comisión Estatal de Derechos Humanos se conforma como un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, gozando de autonomía técnica y presupuestal; y sólo puede ser fiscalizada en términos de lo preceptuado por la Constitución Política local, como se desprende del artículo segundo de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Héctor Fix Zamudio (1989: 127) manifiesta que, de entre las múltiples actividades y atribuciones conferidas a la Comisión, la principal siempre debe ser la de investigar de oficio o a petición de parte, supuestas violaciones a derechos de los gobernados, por parte de cualquier autoridad o funcionario público. Y es que, de acuerdo con el artículo 4 de su ley, la Comisión, debe realizar las siguientes funciones:

- a. Recibir, conocer e investigar, a solicitud de parte o de oficio, peticiones o quejas sobre presuntas violaciones a los Derechos Humanos;

- b.* Intervenir en los juicios de protección de los Derechos Humanos conforme a la legislación de la materia;
- c.* Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas en los términos previstos en la Constitución Política Local;
- d.* Formular recomendaciones y observaciones o sugerencias generales a las autoridades del Estado para que dentro del ámbito de su competencia promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legales y reglamentarias;
- e.* Hacer del conocimiento del H. Congreso del Estado, y de la autoridad que estime pertinente, el incumplimiento reiterado de las recomendaciones;
- f.* Iniciar leyes o decretos en lo relativo a la materia de su competencia;
- g.* Promover el estudio, investigación, análisis y difusión de los Derechos Humanos en el Estado;
- h.* Diseñar y ejecutar los programas preventivos y operativos que en materia de los Derechos Humanos se requieran;
- i.* Vigilar y exigir el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario estatal;
- j.* Dictar las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones a los Derechos Humanos;
- k.* Formular programas y proponer acciones para impulsar, dentro de la entidad federativa, el cumplimiento de los tratados, acuerdos y convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos, firmados y ratificados por el Estado Mexicano; y
- l.* Orientar, gestionar y otorgar el apoyo que requieran los quejosos, ofendidos y víctimas del delito para hacer efectivos sus derechos.

Las atribuciones relacionadas con el procedimiento de investigación de quejas, comprenden:

- a.* La recepción en forma escrita u oral de las peticiones o quejas relacionadas con presuntas violaciones de Derechos Humanos;

- b.* Dar inicio, de oficio, a la investigación de actos u omisiones graves, o de lesa humanidad, presumiblemente violatorios de los Derechos Humanos, de los que tenga conocimiento por cualquier medio, así como proceder oficiosamente cuando de la investigación se desprendan hechos presuntamente violatorios de los Derechos Humanos cometidos por autoridad o servidor público;
- c.* La recepción de las pruebas y la práctica de las diligencias necesarias durante la investigación de la queja que permitan esclarecer los hechos y comprobar la violación a los Derechos Humanos; y
- d.* La solicitud de informes a las autoridades y servidores públicos, sean o no responsables.

Lo anterior, con base en el artículo séptimo de la Ley de mérito.

Por otra parte el numeral octavo de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos establece la atribución de ésta para promover, de oficio, ante la Sala Constitucional, el juicio de protección de los Derechos Humanos, pero sólo cuando la violación constituya actos de lesa humanidad o violaciones graves a los Derechos Humanos.

En estos casos especiales, la Comisión representará y asesorará al gobernado, cuando éste así lo solicite. La Comisión prestará asistencia y representación a la parte actora en forma gratuita, siempre que de acuerdo con el estudio socioeconómico que practique se compruebe que no se encuentra en condiciones de cubrir los honorarios de un profesional del ramo.

Tratándose de personas que pertenezcan a un grupo étnico indígena, probada tal pertenencia, recibirán el servicio en forma inmediata y gratuita.

Es el artículo octavo señalado, el que da sustento a mi propuesta y justifica este libro. Considero que todo Derecho Humano es igual de valioso y que su violación es igual de agravante y produce el mismo grado de impotencia y molestia en el ciudadano. Por tanto, deben ser protegidos todos por igual, a través de un mismo procedimiento y con las mismas garantías de que se les reivindicará el derecho violentado, sea o no de lesa humanidad.

La pregunta, entonces, se vuelve obligada: ¿Cuáles son los Derechos Humanos cuya violación se considera un acto de lesa humanidad?

De conformidad con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, firmado el 7 de septiembre de 2000, siendo entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y aprobado el 7 de septiembre de 2005 por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, los actos considerados de lesa humanidad son aquéllos que ofenden, agravan, o injurian a la humanidad en su conjunto. En ese sentido, constituyen crímenes de lesa humanidad los siguientes actos:

- a.* Asesinato: homicidio intencionado.
- b.* Exterminio: imposición intencional de condiciones de vida, entre otras la privación del acceso a alimentos o medicinas, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población.
- c.* Esclavitud: ejercicio de derechos de propiedad sobre una persona, incluido el tráfico de personas, en particular de mujeres y niños;
- d.* Deportación o traslado forzoso de población: expulsión de personas de la zona donde están presentes legítimamente sin motivos autorizados por el derecho internacional, entendiéndose que la deportación supone cruzar fronteras nacionales y que el traslado forzoso, no.
- e.* Encarcelamiento u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional.
- f.* Tortura: dolor o sufrimientos graves, físicos o mentales, causados intencionadamente a una persona que el acusado tenía bajo su custodia o control.
- g.* Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable: la violación y otros abusos sexuales pueden constituir también otros crímenes de la competencia de la Corte, como tortura en tanto que crimen de lesa humanidad o crimen de guerra.
- h.* Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos o de género o por otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables.

- i. Desaparición forzada de personas: detención o secuestro de personas por un Estado o una organización política.
- j. Crimen de *apartheid*: actos inhumanos cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial por otro con la intención de mantener ese régimen.
- k. Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionadamente grandes sufrimientos o atenten contra la integridad física o la salud mental o física: actos inhumanos de gravedad similar a otros crímenes contra la humanidad.

Por su parte, el artículo 18, fracción II, del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, establece como violación grave todo acto u omisión que atente en contra de los derechos fundamentales de la persona tales como la libertad, vida y salud, así como su integridad física y psíquica.

En este orden de ideas, tenemos entonces que, en Veracruz, la Comisión Estatal de Derechos Humanos sólo actuará como representante legal del gobernado en el juicio seguido ante la Sala Constitucional, cuando:

Sean violaciones graves o de lesa humanidad;
Si así lo solicita el gobernado agraviado; y
Sólo si es indígena o es de extracción humilde.

Si el legislador veracruzano estableció un juicio de control constitucional para la defensa de los Derechos Humanos, ¿porqué no dotar a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de la facultad para representar, ante la Sala Constitucional, a toda persona víctima de violaciones cometidas por autoridades estatales, municipales o autónomas, sin distinguir entre los derechos protegidos?

El procedimiento de queja será abordado en el apartado siguiente. Adelanto sólo que éste se encuentra establecido en los artículos del 98 al 188 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

La substanciación del procedimiento de queja

Las quejas pueden presentarse por escrito, en forma oral o por cualquier otro medio posible de comunicación. El procedimiento de queja mencionado debe contener, cuando se lleva a cabo por escrito por la persona que siente violentado su derecho humano por una autoridad, según los artículos 98 y 99 del Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, lo siguiente:

- I. Los datos mínimos de identificación: nombre, apellidos, domicilio y, en su caso, número telefónico o correo electrónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus Derechos Humanos, así como los de la persona que presente el escrito de queja si esta fuera distinta del agraviado;
- II. Los hechos presuntamente constitutivos de violación a los Derechos Humanos;
- III. Los datos que permitan identificar al servidor público o autoridad, a quien se imputen los hechos;
- IV. Si es el caso, las pruebas en las que sustente su dicho la parte quejosa; y
- V. Nombre, firma autógrafa o huella digital del agraviado.

Es importante destacar que en la presentación de la solicitud existe la suplencia de la queja, pero sólo para el quejoso o a favor de éste y, en casos urgentes, se puede recibir la queja vía telefónica, por internet o por presentación directa ante cualquier servidor público de la Comisión Estatal.

La Comisión Estatal, de manera discrecional, también puede determinar la investigación de hechos, si a su juicio considera graves los actos presuntamente violatorios.

El Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en su artículo 110, es claro respecto a quién está legitimado para acudir a presentar su queja: cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Estatal para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones. Por otra parte, en su

artículo 118 plasma claramente cuándo no se admitirán quejas por notoriamente improcedentes o infundadas; esto es, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión, lo cual se notificará al quejoso. En estos casos no habrá lugar a apertura de expediente.

Desde el momento en que se admita la queja, conforme a lo establecido en el artículo 123 del Reglamento, el encargado del expediente se pondrá en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de Derechos Humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

Aquí el visitador actúa como simple mediador, como conciliador y, como siempre, depende exclusivamente de la buena fe de la autoridad el que cese la violación o se restituya el derecho violentado al particular quejoso. Si se llega a la conciliación, se ordenará el archivo del expediente, mismo que podrá reiniciarse o reabrirse cuando el quejoso exprese que la autoridad no cumplió con su obligación en un plazo de 90 días.

Cuando la Comisión Estatal recibe un escrito de queja por presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas por una autoridad o servidor público, siempre que se trate de resoluciones jurisdiccionales en cuanto al fondo, en los términos que se precisan en los artículos 5 de la Ley y 21 de este reglamento, acusará recibo de la misma al quejoso con la finalidad de que le dé seguimiento, pero el organismo no admitirá la instancia, debiendo enviar el escrito de queja al órgano de control o de vigilancia que le corresponda conocer el asunto, como lo establece el numeral 125 del reglamento en comento.

El artículo 134 hace mención a la forma de actuar de los visitadores de la Comisión, ya que una vez admitida la queja, deberá ponerse el caso en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación.

En asuntos que sean de notoria urgencia, independientemente del oficio de solicitud de información, el presidente de la Comisión Estatal, los visitadores, directores o delgados deberán establecer de inmediato

la comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y, en su caso, tomar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

En todos los casos que se inicie un procedimiento de queja, se solicitará a las autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes. Normalmente se lleva a cabo a través de preguntas que formula la Comisión Estatal de Derechos Humanos y que el servidor público tiene que contestar, de preferencia, anexando las pruebas que acrediten su dicho y las consideraciones que crean convenientes.

En dependencias como la Dirección General de Educación Primaria Estatal, cuando los hechos motivo de la queja pueden también ser constitutivos de una irregularidad de carácter laboral, se ordena de inmediato al superior jerárquico de la autoridad contra la que se promueve la queja, que se levante acta circunstanciada, dando aviso de lo anterior a la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Como resultado de lo anterior, se resuelve el problema planteado y, en caso de que el quejoso tenga la razón, se le restituye su derecho y se aplica la medida disciplinaria o sanción que la norma laboral establece.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva (que es siempre política y no jurídica), tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario; por ello, la autoridad será apercibida en estos términos.

Toda la documentación que remita la autoridad judicial o administrativa a la Comisión Estatal como parte de la información solicitada, preferentemente deberá estar certificada, cuando el servidor público al que se le solicitó la información cuente con la facultad legal para ello; asimismo, deberá estar debidamente foliada, para que no se preste a suspicacia la labor de los visitantes o su valoración y resolución final.

El artículo 141 señala que la Comisión Estatal está obligada a informar inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como en su caso, el documento de no responsabilidad.

Durante la fase de investigación de una queja, el presidente de la Comisión Estatal, los visitadores, directores, delegados o los funcionarios que sean designados al efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios; hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentación con que se cuente.

Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a los documentos o los archivos respectivos.

Si del resultado de la investigación se acredita la violación a Derechos Humanos, la consecuencia inmediata será, conforme al numeral 143 del Reglamento de la Comisión, una recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad o, incluso rendido dicho informe, se precise la comprobación fehaciente de la violación de Derechos Humanos en perjuicio del quejoso.

En estos casos no habrá posibilidad de conciliación ni operará la prueba en contrario y la autoridad deberá acatar la recomendación. El problema se da cuando no se acata, se repite el acto reclamando o se cumple con defecto. El procedimiento no faculta a la Comisión para obligar a la autoridad a cumplir cabalmente con los resolutivos de la recomendación.

El envío de la recomendación no impedirá que la Comisión Estatal pueda solicitar la aplicación de las responsabilidades administrativas o penales en contra del funcionario respectivo.

Si al concluir la investigación no se acredita violación de Derechos Humanos alguna, se hará del conocimiento del quejoso y, en su caso, se le orientará o gestionará para tratar de canalizarlo a la instancia que pueda auxiliarle en su problema.

En esta situación específica, se elabora el acuerdo de archivo, y da lugar a preparar el documento de no responsabilidad a la autoridad investigada. En estos casos, el visitador lo hará del conocimiento de su superior inmediato (el presidente de la Comisión) a fin de que, de resultar procedente, se inicie la elaboración del documento de no responsabilidad de la autoridad señalada como responsable de violentar Derechos Humanos o el documento de conclusión correspondiente, según los artículos 177 y 178 del Reglamento a estudio.

Existe también un capítulo para los recursos que están considerados en este procedimiento. Los mismos se encuentran plasmados del artículo 182 al 188 del Reglamento, siendo los siguientes:

El recurso de queja. Procede contra actos u omisiones de la Comisión Estatal, en relación con la substanciación del procedimiento de queja y hayan transcurrido seis meses de que se presentase el escrito de demanda, sin que se haya acreditado alguna causal que hiciera concluir la investigación.

El recurso de impugnación. Procede en contra de las resoluciones definitivas de la Comisión Estatal o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales o municipales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

Como bien se señala en el numeral 188 del Reglamento, sólo quien acredite haber sido quejoso en un expediente integrado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, está legitimado para interponer alguno de los recursos mencionados.

Estamos, entonces, ante un procedimiento que no da al acusado el derecho de recurrir a quien está a cargo de la investigación; que en ciertos casos no llega a conocer quien le acusa o los testigos que declaran en su contra (violación flagrante al derecho a una defensa adecuada y a saber quién y de qué se le acusa); un procedimiento cuya resolución no vincula a la autoridad, la que, al final, la cumple, la medio cumple, repite el acto atentatorio de derechos o, sencillamente, no le hace caso y no la cumple.

Las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos

En su capítulo VIII, el Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos determina lo que es una recomendación general: esta es aquélla que se realiza a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos.

Estas observaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Estatal a través de las visitadurías generales y direcciones, previo acuerdo del presidente del organismo.

Las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. Se publican en el instrumento oficial de difusión de la Comisión Estatal (*Gaceta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz*) y en la *Gaceta Oficial del Estado*. El registro de las recomendaciones generales se realiza de forma separada, y la verificación del cumplimiento de éstas se hace mediante la realización de estudios o investigaciones generales. Nuevamente se ve, en el caso de las recomendaciones generales, que la autoridad acatará su contenido si lo considera prudente, oportuno o benéfico a sus intereses, o dicho de otro modo: cumplirá si quiere; si no, pues no cumplirá, y la Comisión no tiene modo de obligarla a que lo haga.

Por otra parte, y por cuanto hace a las recomendaciones particulares o específicas, el artículo 163 del Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos señala que, una vez concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones de Derechos Humanos, el visitador iniciará la elaboración del proyecto de recomendación correspondiente.

Redactado el proyecto de recomendación por el visitador adjunto, de acuerdo con el artículo 165 del Reglamento en sita, será presentado al visitador general respectivo para que se formulen todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes. Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el visitador general lo pondrá a consideración del presidente de la Comisión Estatal.

La presidencia de la Comisión Estatal (artículo 166 del Reglamento) estudiará todos los proyectos de recomendación que los visitadores generales presenten, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, suscribirá el texto de la recomendación.

Los textos de las recomendaciones contienen, por disposición del precitado artículo 166 del Reglamento de la Comisión, los siguientes elementos:

- Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos;
- Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos;
- Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;
- Observaciones, valoración de evidencia y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada;
- Precedentes; y
- Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad, para que sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos, y en su caso se instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.

Cuando del contenido de la recomendación se desprenda la solicitud de inicio de procedimientos administrativos, se remitirá copia a los órganos internos de control correspondientes y se les solicitará, en colaboración, la determinación e informe respecto del procedimiento respectivo.

Una vez que la recomendación haya sido suscrita por el presidente de la Comisión, ésta debe ser notificada de inmediato a la autoridad o servidor público a quien vaya dirigida, a fin de que la autoridad o el servidor público interpelado adopte las medidas necesarias para el cumplimiento de la recomendación.

Por otra parte, el artículo 172 del Reglamento señala que la autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación, dispon-

drá de un plazo de quince días hábiles para responder si la acepta o no. Y justo he aquí el problema de que las resoluciones de la Comisión no sean vinculantes porque la autoridad puede no aceptar la recomendación y si esta no es aceptada por la autoridad o servidor público, la única consecuencia legal ligada a esa negativa es hacerla del conocimiento de la opinión pública.

Es de señalar que la Comisión Estatal debe dar seguimiento y verificar que toda recomendación emitida se cumpla en forma cabal. No puede darse por concluido un procedimiento que resulte en recomendación hasta que ésta se cumpla, que el quejoso informe que se da por resarcido en su derecho ya que se cumplió, a su criterio y entera satisfacción, el contenido de la recomendación, o bien se hayan agotado todos los medios políticos para su cumplimiento, en caso de que la autoridad no haya aceptado el contenido y alcances de la recomendación.

Como cuestión meramente doctrinaria señalo que el Reglamento de la Comisión también establece que los miembros de la Comisión, en ningún caso, tendrán competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación; y tampoco podrán formar parte de una Comisión administrativa o participar en una investigación ministerial sobre el contenido de la recomendación (artículo 174).

En el artículo 175 del Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos se establecen ocho supuestos relacionados con la ejecución o no de la recomendación por parte de las autoridades. Los supuestos son los siguientes:

- I. Recomendaciones no aceptadas: La autoridad, por el motivo que sea, no está de acuerdo con la recomendación y no está dispuesta a cumplir con lo establecido en dicha resolución;
- II. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total;
- III. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial: falta algún punto resolutivo de ser cumplimentado por la autoridad;
- IV. Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento: Se dice que se está conforme con el contenido de la recomendación,

se informa que ya se está cumpliendo o ya se cumplió, pero no se agrega documentación alguna respecto a dicho cumplimiento o, como sucede en muchos casos, no se ha dado cumplimiento a la recomendación;

- V. Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio: Puede darse por defecto en el cumplimiento por parte de la autoridad o por repetición del acto motivo de la queja planteada;
- VI. Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento;
- VII. Recomendaciones en tiempo de ser contestadas; y
- VII. Recomendaciones aceptadas, cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

Lo delicado de esto es que, aun estando en los supuestos contenidos en los numerales I, III, IV o V, si a criterio de la Comisión se han agotado las posibilidades reales de cumplimiento de una recomendación, podrá cerrarse su seguimiento mediante un acuerdo expreso del titular del área de seguimiento y conclusión, en el que se determine el supuesto en el cual quedará registrado su cumplimiento. Esto significa que existen casos en que jamás se restituirá al quejoso en el goce de su derecho violentado por la autoridad, si la Comisión determina que ya nada más puede hacer para instar a la autoridad a ejecutar su determinación.

Se debe estar consciente, por lo tanto, al referirse al procedimiento que se sigue ante el organismo autónomo de protección de Derechos Humanos en Veracruz, del actuar coercitivo –que es nulo en la actualidad– ya que sus recomendaciones no tienen fuerza de sentencia ni se tiene la posibilidad de sancionar u obligar a la autoridad a respetar o reintegrar al particular el derecho violentado. Cuestión que incluso ha sido retomada en la siguiente tesis jurisprudencial, decretada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito (Semana Judicial de la Federación, volumen XIII – Junio):

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, VALOR PROBATORIO DE LA. La recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo tiene por objeto el instar a las

autoridades competentes para que practiquen la investigación correspondiente sobre la responsabilidad en que pudieron incurrir uno o varios de sus subordinados en el ejercicio de sus funciones [...] Sin embargo, las consideraciones contenidas en dicho documento, nada prueban por sí mismas.

Esta es la gran debilidad del procedimiento de queja. Lo que, a mi criterio, conlleva a que las recomendaciones pierdan eficacia y no sean útiles al quejoso a quien se le violentó un derecho humano.

El juicio de protección de Derechos Humanos ante la Sala Constitucional

Luego de haber planteado cómo se desarrolla el procedimiento seguido ante el órgano autónomo, con sus fortalezas y debilidades, toca el turno de analizar, también en forma breve, el procedimiento jurisdiccional que el legislador veracruzano decidió plasmar con rango constitucional en el año 2000.

La fuerza vinculante en el control constitucional

Es claro Alexy (2007: 71) cuando señala que el papel de los Derechos Constitucionales en un sistema jurídico depende de cuatro puntos estrechamente relacionados entre sí:

- Su fuerza vinculante (misma que no se puede garantizar por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, ni por las resoluciones de su procedimiento);
- Su institucionalización;
- Su contenido; y
- Su estructura.

En el anterior sentido, la fuerza de los Derechos Constitucionales debe ser garantizada por algún tipo de control institucionalizado, ya sea me-

diante un Tribunal Constitucional u otra clase de órgano; pues no es coherente que se establezca como la parte dogmática de nuestra Carta Fundamental a los Derechos Humanos y, al mismo tiempo, no se les estructure un medio eficaz de control constitucional, de tal manera que la protección y respecto de éstos no sea nugatoria.

La justicia constitucional local debe tender a ser un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución Política del Estado, bajo el principio de supremacía constitucional local; donde su objeto es dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interno de la entidad.

Por eso, los medios de control constitucional, como el de la protección de los Derechos Humanos de los veracruzanos, son mecanismos que sólo pueden surgir en el seno de un régimen democrático, que busca ser, en término reales, respetuoso y vigilante protector de los Derechos Constitucionales, como bien lo refiere Elisur Arteaga Nava, al precisar que lo peor que podría pasar a las entidades federativas en esta nueva aventura constitucional es que, en la praxis, operaran como antónimos de la razón jurídica que los crea.

Dice Arteaga Nava (2003: 30) que se corre el riesgo de que los sistemas de defensa en vigor se conviertan en una simple fachada que legitime sistemas de dominación antidemocráticos, arbitrarios o injustos, cuando el procedimiento que protege derechos fundamentales carece de fuerza vinculatoria, que obligue a que la autoridad cumpla con el mandato impuesto vía resolución procedimental o sea debidamente sancionado.

En Veracruz, la legislatura del Estado decidió proteger los Derechos Humanos reservados a los veracruzanos, no sólo con un órgano autónomo como la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la cual ya traté de explicar con la mayor claridad posible en el punto anterior. El Congreso del Estado decidió que un órgano dependiente del Tribunal Superior de Justicia en Veracruz tuviera la atribución de resolver respecto de los juicios de protección de los Derechos Humanos en la entidad, dejando dicha responsabilidad constitucional en la recién creada –en la llamada Reforma Integral a la Constitución local en el 2000– Sala Constitucional

del Poder Judicial del Estado, con lo que disminuye, cuando menos en teoría, el riesgo referido por el maestro Elizur Arteaga.

Lo anterior, porque toda determinación que, respecto a la protección de Derechos Humanos, emita la Sala Constitucional, tendrán fuerza vinculante, pues se obliga judicialmente a los órganos del Estado a acatar dichas resoluciones.

Los Derechos Humanos y su protección jurisdiccional en Veracruz

Rodolfo Lara Ponte (1997: 15-18) al hablar de los Derechos Humanos refiere que en su origen son una idea política expresada en la exigencia del respeto irrestricto del Estado a la libertad e igualdad de la persona y constituyen el escudo del hombre contra el arbitrio de los gobernantes. Es la forma de equilibrar la relación.

La autoridad sólo puede hacer lo que en la norma vigente se le autoriza y únicamente puede actuar contra un particular, cuando el último de los mencionados hace algo que la ley le prohíbe realizar. Por su parte, Omar de la Rosa (2008: 1) conceptualiza a los Derechos Humanos de la siguiente manera:

Los Derechos Humanos deben entenderse como una condición de vida, como atributos inherentes a toda persona que ni la sociedad o el Estado pueden arrebatarse. Los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes; no cabe una jerarquización de los mismos puesto que todos son de igual importancia para preservar la dignidad de la persona, es decir, no hay lugar a ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros puesto que la negación de algún Derecho en particular significa poner en peligro la dignidad del sujeto, por lo que el disfrute de algún Derecho no puede hacerse a costa de los demás.

Los Derechos Humanos son el elemento por el que el liberalismo plantea las limitaciones al poder, a través de la suma de asentimientos individuales que convienen en fincar las relaciones necesarias para una convivencia civilizada y estable.

Para que el Estado y los demás miembros de la sociedad cumplan con el respeto a dichos Derechos Humanos es necesario no solamente plasmarlos como derechos fundamentales en la ley suprema del Estado, sino que se requiere de un sistema de control constitucional que garantice su cumplimiento y sancione a quienes los violenten.

Sobre este punto, José Enrique Rivera Rodríguez (2005: 531) comenta que apenas hace pocos años se han podido advertir distintas reformas de los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas, lo que indica el nacimiento y desarrollo de una corriente que bien pudiera ser llamada Derecho Constitucional Local, que precisamente busca la ampliación de derechos fundamentales individuales y sociales y, lo más importante, su defensa jurídica.

Los legisladores veracruzanos, siguiendo la vehemente intención del entonces gobernador del Estado, Miguel Alemán (se puede leer al respecto en las obras de Berlín Valenzuela relativas a la Constitución de Veracruz del año 2000, ya referidos en el presente trabajo), buscaron precisamente un órgano jurisdiccional que diera certeza a los gobernados de que sus Derechos Humanos serían respetados, en forma íntegra, o el derecho violentado sería restituido y el daño o perjuicio causado, sería otorgado por el Estado, en cumplimiento a una sentencia de un Tribunal creado *ex profeso*, para la defensa de la Constitución veracruzana.

Álvarez Montero, en el año de 2004, acudió ante miembros del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México, para señalar que la experiencia de la Sala Constitucional en Veracruz ha sido exitosa. El citado jurista se basa en que, entonces a tres años de su creación, la Sala Constitucional había resuelto más de mil asuntos relacionados con resoluciones sobre impugnaciones en contra de determinaciones de no ejercicio de la acción penal o archivo temporal de investigaciones ministeriales.

Al disertar sobre la experiencia de la Sala Constitucional local en el Estado de Veracruz, Álvarez Montero (2004: 1) explicó que desde su creación en julio del año 2000, hasta el año 2003 había resuelto dos juicios en materia de Derechos Humanos, una acción de inconstitucionalidad y una controversia constitucional, mientras que han estado ausentes los casos por omisión legislativa y por la denominada duda de ley.

Algo debe hacerse al respecto, porque, a diferencia de la opinión de quien fue mi maestro en la licenciatura y en el posgrado, yo no creo que se haya logrado el fin buscado al crear la Sala Constitucional.

El hecho de que su mayor trabajo lo realicen al resolver un recurso que ni siquiera debería ser tomado como medio de control constitucional, pues es un recurso de legalidad en materia penal, refleja que algo no camina bien o que la población no se ha convencido o no conoce de estos medios de defensa constitucional.

En una época en la que las entidades federativas buscan su autonomía y el federalismo quiere sentar sus reales, sólo podrán encontrar con éxito esa meta u objetivo, si en las Constituciones estatales, así como en sus leyes reglamentarias, logran establecer un sistema de control eficaz. Con los datos aportados en los párrafos que anteceden, considero que no se ha logrado acceder a ese sistema todavía, aunque las simientes están ahí. Y es que, si en aras de esa autonomía estatal, las entidades federativas consiguen crear un procedimiento que sea accesible al pueblo, sencillo en su tramitología y con resoluciones que sean obligatorias a las autoridades que violentan Derechos Humanos, llegará el momento en que, o desaparezcan las Comisiones Estatales de Derechos Humanos o se les de una tarea distinta.

Antes de establecer esa tarea que podría llevar a cabo la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Veracruz, es menester conocer el Tribunal creado constitucionalmente en Veracruz y el procedimiento denominado Juicio de Protección de los Derechos Humanos, para tener un panorama completo sobre el tema planteado.

En el anterior sentido, dentro del siguiente apartado se describirá en forma por demás breve, qué es la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz, cómo se estructura y cuáles son sus funciones principales.

La Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz

La Constitución de Veracruz, en la reforma integral del año 2000, decide otorgar el ejercicio del control constitucional al órgano encargado de la

función judicial dentro del Estado. Por ese motivo, corresponde al Tribunal Superior de Justicia desempeñar el papel de guardián del ordenamiento veracruzano. El control constitucional local se realiza mediante dos órganos del Tribunal Superior de Justicia a saber: el Pleno y la Sala Constitucional. Esta decisión produce una estratificación de atribuciones que hacen que el Pleno conozca y resuelva aquellos procesos de naturaleza abstracta, dejando a la Sala aquellos de carácter concreto.

La Sala Constitucional participa, sin embargo, en la totalidad de ellos, ya que sustancia y formula los proyectos de resolución definitiva que se someten al pleno, conociendo y resolviendo en forma concluyente los demás.

De conformidad con el artículo 57 de la Constitución Política del Estado, el Pleno se integra con el presidente del Tribunal Superior de Justicia y con los presidentes de cada una de sus Salas, a excepción de la electoral. Son ocho, entonces, los magistrados que resuelven este tipo de cuestiones (artículos 2, 32, 33, 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz). Pero en el caso de la Sala Constitucional el artículo 64 del ordenamiento en cuestión estipula claramente que ésta se integrará con tres magistrados.

En el nombramiento de los magistrados constitucionales participan conjuntamente los poderes ejecutivo y legislativo. El gobernador del Estado tiene la facultad de proponer candidatos mientras que el Congreso es quien formalmente los nombra mediante el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes (artículo 59 de la Constitución del Estado).

Los requisitos para ser juez constitucional no distan de los que se exigen para ser juez ordinario en virtud de que los magistrados, al menos los del Pleno, cumplen funciones de legalidad y constitucionalidad.

El requisito de la calificación técnico-jurídica para ocupar el cargo no se estipula (artículo 58 de la Constitución local). Lo que sí señala tal prescripción es el régimen de incompatibilidades para ser magistrado. Los magistrados duran en su encargo diez años que no son prorrogables (artículo 59 de la Constitución). Sus percepciones económicas no podrán ser disminuidas durante su encargo (artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). En su calidad de servidores públicos se en-

cuentran sujetos a juicio político y de procedencia, y a juicio de responsabilidad de los servidores públicos (título V de la Constitución local).

En el ordenamiento veracruzano se contempla un sistema global de defensa constitucional que incorpora ocho institutos protectores. Entre los mecanismos estrictamente procesales de control se encuentran:

1. El juicio de protección de los Derechos Humanos;
2. El recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público (que no es un medio de control constitucional, sino un recurso procesal en materia penal, por lo que debería ser conocido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado y no la Sala Constitucional);
3. Las controversias constitucionales;
4. Las acciones de inconstitucionalidad;
5. Las acciones por omisión legislativa; y
6. Las cuestiones de inconstitucionalidad.

Como puede observarse, existen en el sistema veracruzano instrumentos procesales de control que proceden contra la ley en sí misma, al margen de su aplicación, y también con motivo de ella (el denominado control concreto y abstracto), su ámbito de protección se reconduce a intereses objetivos y subjetivos y, por tanto, en su promoción participan órganos del Estado y particulares lesionados en sus derechos fundamentales, como se desprende del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

Respecto de los instrumentos que protegen intereses subjetivos, la legitimación corresponde a quien o quienes reciban un agravio personal y directo, consecuencia de un acto de autoridad violatorio de sus derechos fundamentales.

Lo mismo sucede con el recurso encaminado a la tutela de los derechos fundamentales de los veracruzanos ante una eventual actuación irregular del ministerio público local (artículo 64, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz).

En lo relativo a los instrumentos de tutela objetiva del ordenamiento, los entes legitimados tienen el carácter de autoridades u órganos

constitucionales del Estado. Las controversias constitucionales pueden ser interpuestas por los municipios, los poderes ejecutivo y legislativo (artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz). En las acciones de inconstitucionalidad se dota de calificación procesal al gobernador del Estado y a cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso. Las acciones por omisión legislativa pueden ser activadas por el gobernador del Estado o por la tercera parte de los ayuntamientos (artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz). Finalmente, las cuestiones de inconstitucionalidad pueden ser elevadas por todos los jueces y magistrados del Estado.

El juicio de protección de los Derechos Humanos en Veracruz

Los artículos de la Constitución del Estado de Veracruz que tienen relación con el tema que se pone a su consideración son los siguientes:

Artículo 4.

Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las Leyes Federales, los Tratados Internacionales, ésta Constitución y sus leyes, así como los que reconozca el Poder Judicial del Estado.

Las autoridades del Estado tienen el deber de proteger los derechos que se reserve el pueblo de Veracruz, mediante el juicio de protección de Derechos Humanos.

Artículo 56.

El Poder Judicial, la Constitución del Estado, en su fracción II, está obligado a proteger y salvaguardar los Derechos Humanos que el pueblo de Veracruz se reserve.

El numeral 64 de la Constitución local, señala que para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en su artículo 56, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de Derechos Humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen Derechos Humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

- a. El Congreso del Estado;
- b. El gobernador del Estado; y
- c. Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado.

Si la Comisión de Derechos Humanos, según la propia Constitución, es un organismo autónomo (artículo 67), la Sala Constitucional podrá conocer de violación de Derechos Humanos de la Comisión en la tramitación de sus procedimientos. El problema es que no es claro ese concepto referido a los derechos que se puede reservar Veracruz del resto del país o del mundo.

Los Derechos Humanos no se reservan, se reconocen y se protegen. Además, el juicio no busca proteger sólo a los veracruzanos, sino a cualquier ciudadano que vea violentado un derecho a raíz de una acción de autoridad del estado de Veracruz, y que ocurra en los límites territoriales de la entidad veracruzana.

Asimismo, la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en su artículo 27, establece que el presidente de la Comisión, los visitadores, los directores y delegados, no podrán ser sujetos de responsabilidad alguna por las opiniones o recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen en el ejercicio de las facultades que les asigna esta Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables. Sin embargo, el nuevo medio de control jurisdiccional no hace referencia alguna a esta situación ni a aquélla que establece que no podrán ser citados a declarar ante ninguna autoridad por las investigaciones que estén o hayan estado bajo su responsabilidad, excepto que los hechos sean presuntamente constitutivos de delito. Este artículo contraviene, él solo, a las nuevas reglas y principios establecidos constitucionalmente en Veracruz, a partir del año 2000.

Lo cierto es que, en caso de que una recomendación o investigación de la Comisión Estatal violentara Derechos Humanos de un particular, sería materia de una demanda ante la Sala Constitucional, puesto que se cumplen los requisitos que la Constitución establece: una autoridad (aunque sea autónoma) y un derecho violado por ésta, en perjuicio de un gobernado, sin que su actuar tenga forzosamente que acreditar o actualizar una hipótesis delictiva.

A decir de Berlín Valenzuela (2007: 1) buscando el dar a los ciudadanos de Veracruz una mayor seguridad jurídica, se contempló una Sección Primera dentro del capítulo del poder judicial denominada "De Control Constitucional". Aquí está el sustento del juicio de protección.

Aquí se plasman, en los artículos 64 y 65, aspectos tan importantes como el relacionado con la facultad que tiene la Sala Constitucional de conocer y resolver del juicio de protección de Derechos Humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen Derechos Humanos que el pueblo de Veracruz se reserve y que provengan del Congreso del Estado, el gobernador y los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado.

Por su parte, la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz publicada en la *Gaceta Oficial*, órgano oficial del gobierno del estado de Veracruz, el viernes 5 de julio de 2002, es reglamentaria de los artículos 56, fracción II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado, y establece el procedimiento que deberá llevarse a cabo cuando se presente una demanda ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

El objeto de la norma señalada es el de salvaguardar y, en su caso, reparar los derechos reconocidos u otorgados por la Constitución local, así como los que se reserve el pueblo veracruzano en ejercicio de su autonomía política, a través del juicio de protección establecido en la ley mencionada.

Para efectos de este juicio, se entiende como autoridad o autoridades responsables, a los titulares de los órganos de los poderes legislativo o ejecutivo del gobierno del estado, de los ayuntamientos o de los organismos autónomos de Estado, que ordenen y dispongan la

ejecución de actos de hecho o de derecho, violatorios de los Derechos Humanos reconocidos en términos de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, sin hacer distingo alguno respecto de las autoridades que laboran en la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

En su artículo 3, la ley establece que el juicio procederá contra cualquier acto, hecho u omisión de la autoridad, que conculque los Derechos Humanos de las personas físicas o morales. Será, conforme al numeral 4 de la ley en estudio, un juicio sumario y de una sola instancia y estará regido por los principios de legalidad y de suplencia de la queja a favor de la parte agraviada.

De acuerdo con los artículos 6 y 7 de la ley que comento, son partes en el juicio de protección de Derechos Humanos:

- I. *El agraviado o agraviados*: Tienen este carácter las personas físicas, las personas morales, grupos familiares y sociales, las comunidades o pueblos indígenas, cuyos Derechos Humanos hayan sido violados por la autoridad;
- II. *La autoridad o autoridades responsables*; y
- III. *El tercero interesado*. Tienen este carácter la persona o personas a quienes beneficie el acto de autoridad contra el cual se interpone el juicio.

El término para interponer la demanda del juicio de protección de Derechos Humanos, conforme al artículo 10 de la ley, será de quince días hábiles, contados a partir:

- I. Del siguiente al que haya surtido efectos la notificación al agraviado del acto o actos, que a su juicio sean conculcatorios de sus Derechos Humanos;
- II. Del siguiente al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; y
- III. Del siguiente al que se hubiere ostentado sabedor de los mismos.

Tratándose de violaciones graves o de lesa humanidad, el término para interponer la demanda será de 30 días hábiles contados a partir de que

el agraviado o la Comisión Estatal de Derechos Humanos hayan tenido conocimiento de ellas o de su ejecución. (Aquí se contraponen a las resoluciones que, al respecto, ha dictado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a que, tratándose de violaciones de lesa humanidad, no hay término ni prescripción para el quejoso o víctima, como aconteció en el juicio seguido contra Augusto Pinochet.)

En su artículo 22, la ley establece a las autoridades jurisdiccionales que son competentes para conocer del juicio, a saber:

I. Los jueces de primera instancia del ramo civil o mixtos, de los distritos judiciales del estado, con excepción de los de Xalapa, para substanciar la instrucción; esto es, desde la admisión de la demanda hasta la recepción de los alegatos que formulen las partes para dejar el Juicio en estado de sentencia.

Son competentes asimismo, para substanciar y resolver dentro de la instrucción los incidentes de nulidad de notificaciones y de acumulación de autos. Igual competencia tendrá el secretario instructor de la Sala Constitucional cuando se trate de demandas presentadas en Xalapa; y

II. La Sala Constitucional, misma que es competente para dictar la sentencia definitiva y resolver los incidentes que pudieran surgir, distintos a los mencionados en la fracción anterior.

La autoridad que conoce del juicio de protección de Derechos Humanos deberá estar pendiente, cuando se inicie el procedimiento, que no opere ninguna causal de improcedencia, previstas en el artículo 30 de la ley, como podría ser que los actos u omisiones emanen de autoridades distintas a los titulares de los órganos de los poderes legislativo o ejecutivo del gobierno del estado, de los ayuntamientos o de los organismos autónomos de Estado; cuando se trata de actos de los tribunales y juzgados del poder judicial del estado o de autoridades electorales.

También será improcedente la demanda cuando no haya afectación a Derechos Humanos reconocidos en la Constitución local, o que violenten garantías individuales consagradas en la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en estos casos procede el juicio de amparo; cuando sean actos de naturaleza fiscal; en resoluciones del Congreso del Estado, en los casos en que la Constitución lo faculte para resolver soberana o discrecionalmente; en el supuesto de que el acto se haya consumado de modo irreparable (causal que considero inapropiada y un error de los legisladores, pues aun cuando se comprobara que el acto ha sido consumado de modo irreparable, existe la violación a un Derecho y es susceptible de ser cubierta a través del pago de una indemnización por daños o perjuicio).

Es improcedente en el caso de que la demanda ya sea materia de otro juicio de protección de Derechos Humanos pendiente de resolución, siempre que haya sido promovido por el mismo actor, contra la misma autoridad y por el mismo acto reclamado, aun cuando se señale que las violaciones sean distintas; cuando se trate de actos consentidos, de forma expresa o tácita; o cuando hubiesen cesado los efectos del acto reclamado.

Como lo mencioné anteriormente, la demanda se presentará, si es en distrito judicial de Xalapa, ante la Sala Constitucional; en caso de ser en otro distrito de la entidad, se hará ante el juez de primera instancia en materia civil o el juez mixto donde tenga su domicilio la parte agraviada, o si lo prefiere, donde tenga su domicilio oficial la autoridad responsable.

El artículo 36 refiere que la demanda podrá presentarse en forma oral (por comparecencia) o por escrito, excepto cuando se presente en Xalapa, pues ante la Sala Constitucional deberá siempre presentarse por escrito. La demanda deberá contener, conforme al artículo 37 de la ley:

- I. El nombre y domicilio de la parte actora, o de quien promueva en su representación y en caso de que sean varios, el nombre de su representante común;
- II. La autoridad o autoridades responsables;
- III. Nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hay;
- IV. El acto o actos de autoridad que se estimen violatorios de los Derechos Humanos;
- V. Los hechos en que se funde;

- VI. Los agravios que a sus Derechos Humanos, a su juicio, le ocasione el acto reclamado; y
- VII. Las pruebas que se ofrezcan.

Si la demanda se formula por comparecencia, el juez instructor mandará sacar copias simples del acta que al efecto se haya levantado para el traslado a las otras partes. Una vez que se admita la demanda, se dará aviso a las partes mediante notificación personal.

La autoridad señalada como responsable deberá rendir su informe en cinco días, respecto de los hechos que se le atribuyen, conforme lo establece el artículo 42 de la ley. Al tercero interesado, en su caso, se le hará saber el derecho que tiene para intervenir en el juicio, para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

De conformidad con el artículo 43 de la ley, el informe que rinda la autoridad responsable deberá cumplir los requisitos siguientes:

- I. Expresar si son ciertos o no los actos violatorios de Derechos Humanos que se le atribuyen en la demanda;
- II. Acompañar, si son ciertos, copia certificada de los documentos en los que consten los fundamentos legales y motivos de esos actos;
- III. Hacer valer las causas de improcedencia del juicio, si estima que existen;
- IV. Ofrecer pruebas; y
- V. Señalar quién y con qué carácter rinde el informe, así como la fecha del mismo.

Rendido el informe por las autoridades señaladas como responsables, o tenido por cierto el acto reclamado, se abrirá un periodo de pruebas no mayor a quince días.

Como lo establece el artículo 53 de la Ley del Juicio de Protección a estudio, una vez recibidas las pruebas, se abrirá de inmediato el periodo de alegatos. Las partes pueden presentarlos por escrito o formularlos verbalmente en forma concreta. Acto continuo, se procederá a cerrar el periodo de alegatos, turnándose los autos para dictar sentencia.

La sentencia que decida el juicio, deberá estar fundada y motivada; para ello deberá contener, según el artículo 54 de la ley:

- I. La exposición precisa de los actos aducidos por las partes y la relación y valoración de las pruebas desahogadas a fin de concluir si aquellos deben tenerse o no por demostrados;
- II. Los fundamentos legales que sustenten la improcedencia, el sobreseimiento o el fondo del asunto, precisándolos en los puntos resolutivos;
- III. Los puntos resolutivos expresarán, con la mayor precisión posible, el acto o actos por los que el juicio es sobreseído, declarado procedente o improcedente, por haber existido o no, violación de los Derechos Humanos reclamados;
- IV. En el caso de que el juicio sea procedente, por estar probada la violación a los Derechos Humanos de la parte actora, se indicará qué autoridad o autoridades la cometió o cometieron; y
- V. La indemnización que deba recibir la parte agraviada por los daños y perjuicios que le fueron causados, aun los de carácter moral.

Las sentencias que declaren la inexistencia de la violación de los Derechos Humanos alegados por la parte actora, tendrán por efecto dejar convalidados tales actos a fin de que éstos surtan sus efectos legales.

Por su parte, las resoluciones que declaren que los actos reclamados son violatorios de los Derechos Humanos, tendrán las consecuencias siguientes (artículo 57 de la ley):

- I. Que la autoridad los deje sin efectos por lo que a la parte agraviada concierne, restituyéndola en el ejercicio de sus Derechos Humanos.
- II. Que se restituyan las cosas al estado en que se hallaban antes de cometida la violación, si su naturaleza lo permite; y
- III. Fijar el monto de la reparación del daño.

Por cuanto hace a la indemnización, deberá cubrirla directamente el servidor público que haya sido señalado como responsable de la viola-

ción de los Derechos Humanos del agraviado. El estado, el municipio o la entidad pública a que pertenezcan, serán subsidiariamente responsables del pago correspondiente y, de efectuarlo, tendrá derecho a repetir contra el responsable de la violación.

Aun cuando se establece el llamado recurso de revisión, en el artículo 61 de la ley, las sentencias dictadas por la Sala Constitucional no admiten recurso alguno, por lo que son definitivas.

Aquí viene la parte que, a mi criterio, define mi postura a favor del juicio de protección jurisdiccional por encima del de queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Resulta que, en su numeral 67, el legislador estipuló que las sentencias dictadas por la Sala Constitucional en materia del juicio de protección de Derechos Humanos deben cumplirse en un término no mayor de cuarenta y ocho horas, a partir del día siguiente a aquél en el cual surta sus efectos la notificación personal a las autoridades responsables.

En el caso de no cumplir la autoridad con la sentencia, la Sala Constitucional, de oficio o a instancia de parte, solicitará a la autoridad que justifique la razón del incumplimiento. Si ésta no lo hace, se dará aviso al titular de la dependencia, entidad u órgano de gobierno que corresponda, para que la obligue a cumplirla inmediatamente.

Si la autoridad responsable, pese a habérselo ordenado el titular de la dependencia, entidad u órgano de gobierno no cumple la sentencia, la Sala, dejando copia certificada de las constancias, remitirá el original del expediente a la Procuraduría General de Justicia para el ejercicio de sus funciones. Si la autoridad repitiera el acto reclamado motivo de una sentencia favorable al quejoso, éste puede denunciar lo anterior ante la Sala Constitucional. El artículo 70 de la ley de la materia, al efecto, señala:

Ésta dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades y a los terceros interesados si los hubiere, para que expongan lo que a sus derechos convenga. La Sala, en un término no mayor de quince días, resolverá lo procedente y, si es en el sentido de que en efecto existe la repetición, dispondrá las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia emitida, acudiendo inclusive al auxilio de la fuerza pública.

Por último, en su artículo 72, la ley establece, a diferencia de lo referido para la Comisión Estatal de Derechos Humanos al efecto, que ningún juicio de protección de Derechos Humanos puede archivarse, si la sentencia que lo resolvió no está cumplida, salvo que ya no hubiera materia para su ejecución.

Aquí solo bastaría preguntarse: ¿Qué sucede si al dictarse una sentencia dentro del juicio de protección de Derechos Humanos, por parte de la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz, alguna de las partes decide interponer, contra dicha resolución, el juicio de amparo?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de votos, determinó constitucional el juicio de protección de Derechos Humanos de nuestro estado, pues ésta consideró que dicho procedimiento se limita específicamente a salvaguardar a la normativa local a través de un órgano jurisdiccional, conocido como la Sala Constitucional, habida cuenta de que el juicio a estudio prevé la reparación del daño, característica que difiere del amparo.

El criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó plasmado en la tesis XXXIII/2002, publicada en la página 903, tomo XVI, del mes de agosto de 2002, novena época, del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, cuyo rubro y texto son:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIRÍA LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL. De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de

Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de Derechos Humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los Derechos Humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los Derechos Humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el Juicio de Amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del Juicio de Garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los Derechos Humanos que expresamente se reserven implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución Estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.

Con lo anterior, se legitima por el órgano del poder público federal encargado de la interpretación de los principios y postulados constitucionales la existencia, atribuciones y competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, como garante de los Derechos Humanos que los veracruzanos nos hemos reservado en nuestra Constitución local.

Aun así, procede el juicio de amparo si alguna de las partes en conflicto considera que la determinación de la Sala Constitucional viola garantías individuales consagradas en la Constitución federal.

Esto es, la Sala al desahogar el procedimiento y dictar sentencia no violenta, *per se*, a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, pero al momento de hacer la determinación correspondiente es

susceptible de violentar garantías individuales y, por eso, el amparo es procedente de promoverse por quien se sienta agraviado con dicha resolución.

Ahora bien, una vez que se han plasmado los dos procedimientos de protección de Derechos Humanos a los que el ciudadano veracruzano puede acceder, al sentir violentado un derecho humano, ya puedo fijar mi postura y mi propuesta, para que deje de haber duplicidad de funciones respecto al tema planteado, con la finalidad de poder contar con un procedimiento eficaz, claro, sencillo y sobre todo, justo, en beneficio del pueblo veracruzano.

4. LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (PROCURADORA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN VERACRUZ)

Imagine usted, amable lector, que un día cualquiera, una autoridad local le provoca una lesión, agravio o acto de molestia o privación en sus Derechos Humanos; de pronto usted estará en una disyuntiva: acude ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos o demanda ante la Sala Constitucional.

Por costumbre o arraigo, acudirá ante la Comisión Estatal, perdiendo quizá la posibilidad de ver resarcido su derecho, además de la indemnización correspondiente.

Existen dos situaciones que me hicieron optar por el procedimiento jurisdiccional, por sobre el que lleva a cabo la Comisión Estatal de Derechos Humanos, al decidir sobre cuál beneficia más al particular (a usted, a mí o a cualquier ciudadano en un caso así) que ha sido violentado en sus derechos fundamentales por una autoridad local.

La primera de ellas es aquella que tiene que ver con el principio de certeza jurídica, pues se confunde al ciudadano, ya que al contemplar la Constitución veracruzana dos órganos, uno dependiente del Tribunal Superior de Justicia en el Estado y el otro un organismo autónomo, de defensa y protección de los Derechos Humanos para el estado de Veracruz, se actualiza la duplicidad de funciones y se pone al gobernado en la necesidad de elegir alguno de los dos procedimientos para tratar de que se le restituya el derecho violentado por la autoridad estatal o municipal.

A causa de que el juicio de protección de Derechos Humanos es de creación más reciente y no se le ha dado la difusión requerida para que el pueblo veracruzano conozca de su existencia –como ya la tiene el procedimiento de queja ante la Comisión Estatal–, la gente ha seguido acudiendo ante el órgano autónomo, sin saber que el juicio de protección, en su resolución, es vinculante y de ser favorable al demandante, también puede decretar el pago de la reparación del daño, físico, patrimonial o moral, que se hubiese infligido por el acto violatorio por parte de la autoridad.

El segundo motivo es, precisamente, que la sentencia de la Sala Constitucional obliga a la autoridad a dar cumplimiento a los resolutive correspondientes y que es obligación de la propia autoridad el dar seguimiento a la ejecución de la resolución, en sus términos y a imponer sanciones a las autoridades que no cumplan con dicha ejecución.

Además de que, como lo he reiterado a lo largo de este libro, las propias autoridades adscritas a la Comisión Estatal pueden ser sujetas al juicio de protección, por violentar Derechos Humanos en el ejercicio de su encargo.

Por lo anterior, a mi parecer resulta claro que debe prevalecer el procedimiento seguido ante la Sala Constitucional, por ser el que garantiza al gobernado la restitución de sus Derechos Humanos cuando son violentados.

En este sentido, se debe modificar la tarea, la misión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos respecto, específicamente, de su procedimiento de queja establecido en su reglamento interno.

Esa tarea, como propuesta del suscrito, sería como procurador en la defensa de los derechos fundamentales del veracruzano, con una intervención parecida al de un ministerio público en materia penal, pero que deberá dilucidar problemas derivados de violación a derechos o garantías establecidas en la Constitución local, ante la Sala Constitucional, donde el procedimiento de queja, haría las veces de la etapa de investigación ministerial en materia penal, a efecto de que, en caso de llegar la Comisión Estatal a comprobar la existencia o posible existencia de una violación de Derechos Humanos, se convierta en la

representante legal del quejoso y presente la demanda correspondiente ante la Sala Constitucional.

El procedimiento no jurisdiccional, por tanto, sería la vía por la que el nuevo defensor de los veracruzanos y sus derechos, se allegaría de pruebas e indicios, para demandar de manera fundada y motivada la restitución del derecho violentado por la autoridad local.

Y esto, porque al crearse en Veracruz un órgano no autónomo, sino judicial, que debe velar por la defensa y protección de nuestros derechos fundamentales, sólo ha puesto de manifiesto que en nuestra entidad se ha confiado el sistema veracruzano de justicia constitucional a los órganos supremos de la organización judicial, para el ejercicio del control de la constitucionalidad.

Con este replanteamiento de la figura de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos se fortalecerá y dará certeza jurídica a los procedimientos que se diluciden ante la Sala Constitucional.

El que la Comisión Estatal de Derechos Humanos se convierta en la defensora, en la representante legal del particular en contra de la autoridad violatoria de derechos, dará al proceso judicial la legitimidad que ahora no tiene, a la vista del pueblo veracruzano, el cual confiará que este será justo, imparcial y apegado a derecho, con resoluciones fundadas y motivadas, sin que presiones o intereses cupulares incidan en el actuar de los magistrados de la Sala Constitucional.

La Comisión se volverá, además, factor de equilibrio entre las partes en el juicio, puesto que, sin la Comisión defendiendo al particular, éste se ve enfrentado ante todo el aparato del Estado, el que defenderá al servidor público, con todos los recursos –humanos, materiales, etcétera– que en la práctica deja al demandante en una posición desventajosa en contra de la autoridad demandada.

Lo anterior se sostiene pues, al ser la Comisión un órgano autónomo con suficientes recursos materiales, humanos y técnicos, se logra ese equilibrio de fuerzas entre el particular, representado por ésta y el Estado, defendiendo a su servidor público señalado de violador de derechos; equilibrio que, por como está planteado el actual juicio de protección, no existe.

La confianza que el pueblo ha otorgado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por sí sola, tendrá un efecto político más poderoso

que el que actualmente tienen sus recomendaciones y hará que la Sala Constitucional no caiga en la simulación o se deje influenciar por los órganos del poder en nuestra entidad, para manipular o torcer la norma en su beneficio, y no en la búsqueda de la justicia.

Llevo a cabo, en este momento, una recapitulación del trabajo puesto a su distinguida consideración, amable lector, para cerrar el círculo trazado a efecto de fundar y motivar mi visión respecto de la nueva conformación que debe darse, desde el poder legislativo veracruzano, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en pleno siglo XXI.

De inicio se aprecia, en el capítulo I, que aun cuando no existe una definición universal sobre lo que debe entenderse por Derechos Humanos, todos los que han tratado de conceptualizarlos coinciden en que son inherentes a cada persona por el solo hecho de, precisamente, ser humanos. Esto significa que son derechos cuyo fundamento o justificación objetiva, tanto mediata como inmediata, se vincula al carácter personal del viviente humano y a la dignidad que corresponde a toda persona.

Es a finales del siglo XX cuando se establece en México un sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos. El 28 de enero de 1992 se adicionó el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo en que se determinó elevar a rango constitucional la existencia de la Comisión Nacional, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; y, aunque muchos vean esto como una respuesta forzada a las presiones, particularmente la internacional, de la época, la realidad es que a veinte años de este suceso, los mexicanos confiamos y creemos en la Comisión Nacional y, en el caso de Veracruz, en la Estatal de Derechos Humanos, con todo y las limitaciones propias, derivadas de su conformación como órgano no jurisdiccional.

Casi a la par de este cambio paradigmático en nuestro país, donde por fin el Estado asume la responsabilidad de otorgar a los particulares un medio de defensa y garantía de protección de sus Derechos Humanos, se producía otro cambio dentro del seno mismo de la conformación política mexicana: la alternancia en el poder, surgida como

un estallido, un grito largamente guardado que, al unísono detonó en el año 2000, a través de una copiosa participación de los electores y la intención de las entidades federativas de transitar a un verdadero federalismo. Algo impensable hace tan sólo dos décadas.

Sí, en el año de 1992 nadie en su sano juicio podía siquiera pensar que México daría el cambio de timón en materia política, de forma pacífica y a través de la fuerza de los ciudadanos, teniendo como arma letal para el sistema entonces hegemónico, al voto libre y secreto.

México tiene apenas doce años de vivir un proceso que, de continuar en ese sentido, lo llevará a cambiar la relación entre los estados federados y los órganos del poder federal, cumpliendo así el imperativo constitucional establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por primera vez en los ya casi cien años de existencia de la Constitución de 1917.

Me agrada reconocer que se convierte en la entidad pionera en este sentido, cuando en el año 2000 publica en su *Gaceta Oficial* la reforma integral a su Constitución Política local. Reforma que, respetando en sus términos a la Constitución federal, viene a dar un giro completo a la estructura, atribuciones, alcances y perspectiva misma de Veracruz, como entidad federativa.

Altiva y orgullosa de lo que es y representa en el contexto nacional, la entidad veracruzana puso el ejemplo de que sí se puede acceder y vivir un verdadero pacto federal y un trato respetuoso entre las autoridades federales y sus contrapartes estatales.

Y es que ya no se contempla únicamente la conformación orgánica de su gobierno, sino que se encuentran plasmados, como parte fundamental de su contenido, los Derechos Humanos, que los veracruzanos han decidido reconocer y reservarse como fundamentales, para que los gobernantes en Veracruz (sean estatales o municipales, centralizados, desconcentrados, descentralizados o autónomos) los respeten y hagan que se respeten.

Y, quizá lo más valioso de esa reforma integral está en la aparición de ese sistema de control constitucional local que respecto de la protección de los Derechos Humanos de los veracruzanos, en teoría, garantiza la inviolabilidad de los mismos o, en caso de ser violentados, los

restituye y obliga a la autoridad, en su caso, al pago de la reparación del daño (físico, patrimonial o moral) ocasionado al quejoso.

Veracruz, en su camino de consolidación a una verdadera autonomía, que logre así trazar la ruta al logro de la supremacía en su régimen interno (una supremacía que, en la práctica, en los hechos, nunca tuvo y, por cuando menos 70 años, no soñó siquiera en aspirar) a través de la mencionada reforma integral a su Constitución ha priorizado la protección de los Derechos Humanos, convertidos en los derechos fundamentales del pueblo veracruzano.

La propia Suprema Corte de Justicia ha señalado que es válido que en el ámbito estatal se protejan los Derechos Humanos y que esto no es una invasión a la esfera de competencia del juicio de amparo. Esto legitima y hace más loable y plausible la labor de quienes impulsaron y dieron forma a este novel pacto social en la entidad, apuntalando la labor que, a futuro, corresponderá consolidar a los magistrados y trabajadores de la Sala Constitucional.

Lo anterior, en tanto que el instrumento para salvaguardar los Derechos Humanos que prevé la Constitución local veracruzana se limita a proteger los Derechos Humanos que haya reservado a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del pacto federal.

Sin embargo, al llevarse a cabo esta transformación y conformar el sistema de protección local de Derechos Humanos, el legislador veracruzano se equivocó y dejó establecidos dos procedimientos en el ámbito constitucional para la resolución de los casos en que un particular demande la violación de uno de esos derechos reconocidos o reservados por el pueblo veracruzano, por parte de una autoridad estatal, municipal o autónoma.

Uno de estos procedimientos es el que tradicionalmente se tenía, desde finales del siglo XX en el estado de Veracruz, a través del procedimiento de queja presentado ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, esto es, un procedimiento no jurisdiccional. El otro, que surge con la reforma del año 2000, denominado juicio de protección de los Derechos

Humanos, se promueve ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia en el Estado, es un procedimiento jurisdiccional.

Un mismo acto de autoridad que violenta el mismo Derecho Humano en contra de la misma persona, causándole un daño o perjuicio, podría ser conocido, integrado, analizado y resuelto por dos autoridades distintas, en juicios diversos, con alcances y medidas para hacer cumplir su resolución también distinta.

Por un lado, un procedimiento ágil, ya conocido, legitimado, sencillo y accesible al gobernado, como lo es el de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos que, sin embargo, al obtenerse la recomendación correspondiente, el agraviado no tiene la seguridad de ver su derecho restituido, ni contempla el pago de la reparación del daño causado, dejando a la propia autoridad la decisión (casi moral) de cumplir o no con la resolución no vinculatoria dictada por la Comisión.

Por el otro, un procedimiento todavía desconocido para la gran mayoría de los veracruzanos, por ser de reciente creación y más complejo en sus formalismos que el de queja ante la Comisión Estatal, que se sigue ante una Sala Constitucional, que aún no adquiere la legitimidad popular (que ya ha logrado el órgano autónomo de protección de Derechos Humanos local) pero que, sin embargo, culmina con una sentencia judicial, que obliga a la autoridad a cumplirla en sus términos, so pena de ser sujeto a un juicio de carácter penal y que puede, en su caso, determinar el pago de la reparación del daño o perjuicio causado con el acto violatorio de Derechos Humanos.

¿Cuál es la solución a este dilema?

Considero que con el presente trabajo he podido sustentar la necesidad de que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en el estado de Veracruz se transforme, respecto a su atribución de investigar posibles violaciones a los Derechos Humanos de los veracruzanos, en una verdadera procuradora de dichos derechos, convirtiéndose en representante legal del quejoso, en contra de un servidor público estatal, municipal o autónomo, ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia en el Estado.

Esto tendrá como consecuencia inmediata, el dar certidumbre al gobernado respecto a qué hacer en caso de que vea violentado su dere-

cho, cualquiera que este sea; además de legitimidad por la confianza del pueblo a un sistema jurisdiccional donde el protector de los Derechos Humanos apoyará legalmente a quien resulte agraviado por la autoridad; equilibrio entre las partes dentro del proceso, puesto que ya no se enfrentaría a un individuo contra el poder del Estado, sino al Estado contra la Comisión Estatal, ya no para el cumplimiento o no de una resolución no vinculatoria, sino dentro de un procedimiento jurisdiccional cuya sentencia debe acatarse y cumplirse en sus términos por las partes en conflicto.

Por lo anterior, al contar los veracruzanos con un juicio de protección de carácter jurisdiccional, se vuelve innecesario contar con el procedimiento de queja, mismo que culmina con una recomendación o una conciliación no vinculatoria; y, entonces, se justifica plenamente el replantear la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y darle participación activa como representante del gobernado inconforme, para garantizar que todos los veracruzanos vean respetados sus Derechos Humanos o, en su caso, se les restituyan y se les indemnice, conforme al daño causado, por parte de la autoridad responsable.

Y es que a lo largo del presente trabajo he tratado de dejar en claro como está estructurada la Constitución de Veracruz, en donde ambos órganos estatales (uno jurisdiccional y otro autónomo) conocen de la misma materia, aunque su procedimiento, sus resoluciones y efectos jurídicos son distintos.

En Veracruz, se prevé un sistema tutelar con carácter jurisdiccional y a decir de Góngora Pimentel (2007: 19), sin demeritar el loable trabajo de la Comisión Estatal en la Defensa de los Derechos Humanos, antes de la reforma integral a la Constitución, se posiciona a la entidad en un nuevo contexto donde el sistema de tutela con carácter jurisdiccional, viable dentro del marco constitucional federal vigente, debe consolidarse como el medio *sine equa non* de protección de los Derechos Humanos del pueblo veracruzano.

Se evitaría así la posible incertidumbre entre los gobernados respecto a cuál de los dos procedimientos deben elegir, para plantear un asunto tan importante, como lo es la protección de sus derechos fundamentales, cuando existan actos de la autoridad que los conculquen y

les afecten en su esfera jurídica y se legitimaría el procedimiento jurisdiccional al insertar en el mismo, como representante de los veracruzanos, a la Comisión Estatal.

Y eso no va en demérito de que la Comisión continúe realizando todas las actividades inherentes a su labor de proteger y procurar los Derechos Humanos de los veracruzanos, que son muchas, muy valiosas y que no se agotan en el procedimiento de queja.

Esto significa que, el cambio de timón que propongo para la Comisión, en lugar de debilitarla, haría más valiosa su presencia en la conformación del pueblo veracruzano. Sería más útil, más eficaz en su intervención y lograría hacer la diferencia, una real diferencia en el procedimiento jurisdiccional.

Creo firmemente que con esta nueva labor, la Comisión Estatal de Derechos Humanos se vería fortalecida en su campo de acción y se convertiría en pieza angular para que el juicio de protección de Derechos Humanos establecido en Veracruz sea eficiente y se logren resoluciones justas, apegadas a derecho y benéficas para el pueblo veracruzano.

Y es que, a mi parecer, no sólo desde el punto de vista dogmático, sino en la práctica, en materia de protección de Derechos Humanos, hay mucho todavía por hacer.

De entrada, se debe modificar la Ley del Juicio de Protección que se sigue ante la Sala Constitucional, puesto que pone a las partes involucradas (un particular en contra de un servidor público, una autoridad protegida y representada por el poder del gobierno) en igualdad de circunstancias, como si esto fuese posible. Lo que provoca, desde el inicio mismo del procedimiento, es una clara desventaja para el particular en la búsqueda de alcanzar su pretensión.

El capítulo de la ley relativo a las pruebas es demasiado limitado y se presta a interpretaciones, las más de las veces por desgracia, equivocadas por parte de la autoridad encargada de la fase de instrucción, previa a la de resolución (aquí me refiero específicamente a la secretaría instructora).

En un caso concreto, en un juicio de protección que ya culminó, ordenándose el archivo definitivo, el secretario instructor de la Sala Constitucional determinó, respecto de una prueba pericial ofrecida por la

defensa del servidor público acusado de violar derechos de una particular (en realidad era un asunto derivado de un procedimiento laboral interno, donde la relación es de patrón-trabajador y no de autoridad-particular), que el perito tendría que hacer su labor, que consistía en determinar sobre la salud mental de la demandante y si el acto demandado había causado un perjuicio moral a ésta, pero sin poder entrevistarse con la demandante, sino basando su peritaje en el que, previamente, había ofrecido la particular para el efecto de demandar el pago de daños.

Con dicha determinación no sólo se estaba violentando el principio de legalidad, sino que se viciaba de origen una prueba fundamental para la defensa del servidor público acusado.

Al final, luego de la interposición del correspondiente recurso, los magistrados de la Sala Constitucional ordenaron al secretario instructor el desahogo de la prueba como lo establece la norma (en este caso, la Ley del Juicio de Protección establece como norma supletoria respecto a las pruebas, al Código de Procedimientos Civiles para el estado de Veracruz), demostrándose que nunca había existido daño moral y que las dolencias psicológicas que argumentaba la demandante las había desarrollado años atrás, sin que una simple medida disciplinaria, como una amonestación y apercibimiento, que no van a su expediente personal, pudiese haberlas provocado, como para pagar más de un millón de pesos a favor de la señora peticionaria.

Quiere esto decir que, además de que lo relativo a las pruebas en un juicio de carácter constitucional debería estar totalmente desarrollado, plasmado y descrito en la norma, por la importancia que reviste en el sistema jurídico de la entidad, se tiene que capacitar constantemente, no sólo a quienes están adscritos a la Sala Constitucional, sino a jueces que deban conocer de esta primera fase de instrucción, para que no ocurran casos tan lamentables y penosos como al que me he referido, lo que echaría por la borda el esfuerzo de todo el órgano jurisdiccional de obtener la confianza del ciudadano, en la defensa de sus derechos y en la búsqueda de la justicia.

El procedimiento jurisdiccional debe ser conocido por todos los veracruzanos. Es conveniente se inicie una campaña intensa de promoción y difusión de su existencia y de sus ventajas con respecto al

procedimiento ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Actualmente se prefiere este último procedimiento o, simplemente, no se conoce un juicio que ya tiene a la fecha en que escribo el presente libro 12 años de existencia.

La ley siempre, como creación de hombres, tiene la posibilidad de perfeccionarse. En el caso concreto del procedimiento ante la Sala Constitucional, las modificaciones, las adecuaciones y reformas a realizarse, son muchas y necesarias. Sin embargo, primero que nada se debe empezar por ordenar la protección de los derechos fundamentales desde la misma Constitución local, dejando establecido en el texto constitucional quiénes serán los que intervengan, cómo van a intervenir y, por encima de todo, que habrá un solo procedimiento, dividido en dos fases: la primera, de investigación por parte de la Comisión Estatal; y la segunda, con la Comisión como representante del quejoso, en la etapa jurisdiccional, ante la Sala Constitucional.

Ahora bien, en caso de que no se considerara apropiada mi propuesta y la Comisión continuara con su conformación y atribuciones actuales, urge que se haga una feroz e intensa difusión del procedimiento de protección judicial, haciendo hincapié en las bondades y beneficios que otorga a los particulares, muy por encima de los que puede ofrecer el procedimiento de queja.

Visualizo al final del presente trabajo a una Comisión Estatal de los Derechos Humanos convertida en un órgano autónomo ante quien el gobernado acudirá a pedir auxilio por una violación a sus derechos, con facultades amplias de investigación y, de determinar que sí hubo agravio o probablemente lo haya habido, se convierta en la tenaz e incorruptible defensora del particular, promoviendo el juicio ante la Sala Constitucional, para lograr que las autoridades locales respeten y hagan respetar los derechos fundamentales de todos y cada uno de los ciudadanos, nacidos o residentes en Veracruz, so pena de resarcir el daño causado, restaurar el derecho violentado y, en su caso, hasta ser sujeto de sanción laboral, administrativa y hasta penal.

Pero más importante, que dicha Comisión en cada procedimiento que se inicie, aporte las pruebas y argumentos de hecho y de derecho, suficientes y bastantes para obtener una resolución apegada a la le-

gualdad, que busque siempre que se haga justicia y no sólo se logre el castigo al responsable, sino que podamos ver, por fin, que el Estado se responsabiliza de su actuar y restituye a plenitud el derecho fundamental violentado al quejoso y, en su caso, pagando el daño causado a la víctima de la violación.

Sé que es factible lo que propongo y también sé que, si se diera esta reforma estructural, Veracruz consolidaría su posición como el ejemplo a seguir en el campo de la innovación legislativa, específicamente en materia de protección y salvaguarda de sus conciudadanos, para que tengan la posibilidad de vivir a plenitud y con dignidad en esta tierra veracruzana.

Sé también y así lo espero, que el presente libro sea leído con detenimiento, que sea sujeto a análisis y, sobre todo, que sea motivo de críticas (constructivas o no), para que se empiece a generar un acervo bibliográfico importante en materia de control constitucional veracruzano. Es necesario seguir construyendo, desde la academia, los puertos y caminos por los que el legislador veracruzano habrá de ir creando el sustento legal para el Veracruz del nuevo siglo: más democrático, transparente, competente y competitivo, participativo y honesto, para beneficio de todos quienes somos, vivimos y amamos este estado.

BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. de Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1993.

———. *Teoría del discurso y derechos constitucionales*. Fontamara, México, 2007.

ÁLVAREZ MONTERO, J. L. *Las Constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz y sus Reformas 1825-2000*. Universidad de Xalapa, México, 2000.

———. *Marco constitucional y legal del Ministerio Público en Veracruz*. Procuraduría General de Justicia del Estado, México, 2001.

———. La experiencia de la Sala Constitucional local en el Estado de Veracruz. Comunicado de prensa número 0178, Toluca, México (27 de enero de 2004).

ARON, R. *Estudios Políticos*. FCE, México, 1997.

ARTEAGA NAVA, E. *Justicia Local Constitucional. La Constitución Local y su Defensa. Elementos para una Teoría del Control de la Constitucionalidad*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política SC, México, 2003.

ASTUDILLO REYES, C. I. "Pluralidad política y cambios institucionales", *Estudios político-electorales*. H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 2002.

- _____. "Reflexiones sobre los sistemas locales de justicia constitucional en México", *Derecho Constitucional. Memorias del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos comparados*. UNAM, 2004a.
- _____. *Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*. UNAM, 2004b.
- AUTORES VARIOS. *Acervo Jurídico. (Normatividad Federal y de los Estados)*. Compact disk, Software Studios, México, 2004.
- BARBA, J. B. *Educación para los Derechos Humanos*. FCE, México, 1997.
- BARREIRO B., C. *Derechos Humanos*. Salvat, México (s/f).
- BECERRA RAMÍREZ, M. *La recepción del Derecho Internacional en el Derecho Interno*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.
- BEUCHOT, M. *Los fundamentos de los Derechos Humanos en Bartolomé de las Casas*. Anthropos, España, 1994.
- CARBONELL, M. *Los Derechos Fundamentales en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004a.
- _____. "Libertad y Derechos Fundamentales", *Compendio: Derecho Constitucional*. UNAM, México, 2004b.
- CÁRDENAS GRACIA, J. *Transición política y reforma constitucional en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.
- _____. "Los procedimientos de reforma en el constitucionalismo local", *Compendio: Propuestas para un nuevo constitucionalismo local*. México, 2006.
- CARNOTA, W. "Globalización y Derechos Fundamentales", *Compendio: Derecho Constitucional*. UNAM, México, 2004.

CARPIZO, J. *La Constitución Mexicana de 1917*. 7ª ed., Porrúa, México, 1986.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. *ABC de los Derechos Humanos*. SEP, México, 1992.

CETINA MENCHI, D. "El alcance del Control Constitucional de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano", *Memorias del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. TRIFE-IFE-UNAM, México, 1999.

CIENFUEGOS SALGADO, D. "La reforma Constitucional local", *Compendio: Propuestas para un nuevo Constitucionalismo local*. México, 2006.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Documentos y testimonios de cinco siglos. México, 1991. 12 de mayo de 2008 de la página de internet: http://www.Comisión.veracruz.org/ws_new/institucion/historia.php.

CORCUERA CABEZUT, S. *Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Oxford University Press, México, 2002.

CORREAS, O. *Acerca de los Derechos Humanos. Apuntes para un ensayo*. México, 2003.

CORTINA, A. *Ética sin Moral*. Tecnos, Madrid, 2000.

CORZO SOSA, E. "La justicia constitucional mexicana a fin de siglo", *La ciencia del derecho durante el siglo XX*. UNAM, México, 1998.

COSSÍO, J. R. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. Fontamara, México, 2002.

DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL ITAM. *Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: "Consideraciones acerca de su naturaleza y su importancia"*. Recuperado el 9 de diciembre de 2007, de <http://derecho.itam.mx/documentos/Consideraciones%20sobre%20recomendaciones.doc>, 2003, fecha de última actualización 26 de marzo de 2003.

DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA. *50 preguntas y respuestas sobre los Derechos Humanos*. ONU, Nueva York, EUA, 1983.

———. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. *Declaración y programa de acción de Viena*. ONU, Nueva York, USA, 1993

DÍAZ MÜLLER, L. *Manual de Derechos Humanos*. 2ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1982.

DRESSER, D. "La oposición semileal", *Revista Proceso*. Núm. 1559, 17 de septiembre, México, 2006.

FERRER MACGREGOR, E. "Derecho Procesal Constitucional local", *Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. UNAM, México, 2004.

———. "Hacia un Derecho Procesal Constitucional local en México", *Controles Constitucionales*. FUNDAP, México, 2005.

FIX FIERRO, H. "Comentario al artículo 1º Constitucional", *Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo I, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1996.

FIX ZAMUDIO, H. "Evolución del Control Constitucional en México". *Compendio: Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI*. México, 1989.

———. *Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.

FIX ZAMUDIO, H. y S. Valencia Carmona. *Derecho Constitucional mexicano y comparado*. Porrúa-UNAM, México, 2003.

GÁMIZ PARRAL, M. N. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

- _____. *Las entidades federativas en la reforma Constitucional*. UNAM, México, 2005.
- GARCÍA RAMÍREZ, S. "Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales", *Cuestiones Constitucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- GARRIDO, L. J. *El partido de la Revolución institucionalizada*. Siglo XXI, México, 1986.
- GÓNGORA PIMENTEL, G. D. "La justicia constitucional veracruzana en la transformación del nuevo federalismo mexicano", discurso pronunciado en el acto conmemorativo a las Reformas Constitucionales y legales en materia jurídica del Estado de Veracruz. Xalapa, Ver., México, 2007 en http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/0A1647EC732A-4BC8-A0A9.ACA02820B9D/0/DiscursoMinistroGongoraPimentelJusticiaConstitucionalVER_23Abr07.pdf.
- HELLER, C. "Los Derechos Humanos en la Organización de los Estados Americanos", *50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*. México, 1998.
- HOYOS CASTAÑEDA, I. "Los Derechos Humanos en una época de crisis", *Compendio: Problemas actuales sobre Derechos Humanos*. México, 1997.
- HURTADO, J. *Sistemas de Gobierno y Democracia*. IFE, México, 1999.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa, México, 2000.
- IUS. *Jurisprudencia y Tesis Aisladas en Compact disk*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.
- LAJOUS, A. *Orígenes del partido único en México*. México, 1979.
- LARA PONTE, R. *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*. Porrúa, México, 1997.

- LEVI, L. "Federalismo", *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México, 1981.
- MADRAZO, J. *Derechos Humanos: El nuevo enfoque mexicano. Una visión de la modernización de México*. FCE, México, 1993.
- MASSINI CORREAS, C. "El derecho a la vida", *Compendio: Problemas actuales sobre Derechos Humanos*. México, 1997.
- MOLINA PIÑEIRO, L. "Avatares en la normatividad y normalidad de la democratización electoral en México", *Compendio: Derecho Constitucional*. UNAM, México, 2004.
- NINO, C. S. *Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación*. Ariel, Barcelona, España, 1989.
- OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México, 2003.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. "Comentario al artículo 49", *Constitución Política de los Estados Unidos comentada*. UNAM, México, 1994.
- ORTEGA MARTÍNEZ, J. "Sociedad de la información y Derechos Humanos", *Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. UNAM, México, 2004.
- PÉREZ LUÑO, A. *Los derechos fundamentales*. 7a. ed., Tecnos, Madrid, 1998.
- QUINTANA ROLDÁN, C. F. *Derechos Humanos*. Porrúa, México, 1998.
- RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, VALOR PROBATORIO DE LA. Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 8a. época, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen XIII, junio. pág. 645.

RÍO, V. del. M. *El Control Constitucional, Primer Foro de Consulta para la Redacción de la Constitución del Distrito Federal efectuado en el Palacio de Minería en el Distrito Federal, del 4 al 9 de junio de 2006.*

RIVERA RODRÍGUEZ, J. E. *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

ROCCATTI, M. "El Ombudsman mexicano, reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la CNDH", *Compendio: 50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.* México, 1998.

RODRÍGUEZ BRINGADELLO, H. *Los Derechos Humanos en la dimensión de los Derechos Humanos.* CEAL, Perú, 1989.

ROSA, O. de la. "Globalización, Pedagogía y Derechos Humanos en América Latina". Recuperado el día 6 de octubre de 2008, de la página de internet <http://www.monografías.com/trabajos57/globalización-pedagogia-latina/globalizacion-pedagogia-latina.shtml>, 2008.

ROUSSEAU. *El Contrato Social o principios de Derecho Político.* Porrúa, México, 1998.

SÁCHICA, L. C. *La Constitución y su defensa.* UNAM, México, 1984.

TARLTON, C. D. "Simetría y asimetría como elementos del federalismo: Una especulación teórica", *Asimetría federal y Estado plurinacional.* Trotta, Madrid, 1999.

TENA RAMÍREZ, F. *Derecho Constitucional Mexicano.* Porrúa, México, 1978.

TRUJILLO GASTELUM, F. (s/f) "La supremacía constitucional", recuperado en octubre de 2008, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/070626110600.html>.

VALENZUELA, B. *Nuevos contenidos constitucionales para el Estado de Veracruz.* UNAM, México, 2000.

_____. *Nuevos contenidos constitucionales para el Estado de Veracruz*. Centro de Estudios para la Transición Democrática. A. C., recuperado el 6 de septiembre de 2008 de http://www.cetrade.org/v2/revista_transicion/2001/revista_32_reforma_delestado/berlinvalenzuela, 2007.

VEGA, P. de. *Estudios Político-constitucionales*. UNAM, México, 1980.

VERGOTTINI, G. de. *Derecho Constitucional Comparado*. Trad. de Claudia Herrera, UNAM, México, 2004

VIDAL GÓMEZ-ALCALÁ, R. *La ley como límite de los Derechos Fundamentales*. Porrúa, México, 1997.

VIGIL, J. M. "Garantías Constitucionales", *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*. T. III, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

ZALDÍVAR, A. "Reflexiones sobre la jurisdicción constitucional en México, a doce años de la reestructuración de la Suprema Corte y a propósito de la reforma constitucional del 14 de septiembre de 2006", *Las Comisiones de Derechos Humanos y la acción de Inconstitucionalidad*. UNAM-CNDH, México, 2007.

Jurisprudencia y legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración de Viena, 1993.

Diccionario Jurídico del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (2006). Recuperado el 9 de diciembre de 2006, de <http://www.cem.itesm.mx/derecho/referencia/diccionario/index.html>.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Ley número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Ley 378 de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz de 1992.

Ley número 288 del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado.

Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

ÍNDICE

Introducción	9
1. Los Derechos Humanos y el órgano de protección no jurisdiccional en Veracruz	17
Los Derechos Humanos	17
La protección de los Derechos Humanos en México	36
La Comisión Estatal de Derechos Humanos	42
2. El control constitucional local	53
El federalismo en México	53
La supremacía constitucional	68
El control constitucional	70
3. La protección de los Derechos Humanos en Veracruz (Estudio comparativo de los procesos)	89
Consideraciones preliminares	89
El procedimiento de queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos.	96
El juicio de protección de Derechos Humanos ante la Sala Constitucional ..	111
El juicio de protección de los Derechos Humanos en Veracruz	118
4. La Comisión Estatal de Derechos Humanos (Procuradora de los Derechos Humanos en Veracruz)	131
Bibliografía	143

Siendo rector de la Universidad Veracruzana
el doctor Raúl Arias Lovillo,
La protección de los derechos humanos en Veracruz,
de Rafael Ignacio Mora Ortega, se terminó de imprimir en
marzo de 2013, en Impresos Vacha, S. A. de C. V., Juan Hernández
Dávalos núm. 47, col. Algarín, Delegación Cuauhtémoc,
CP 06880, DF. Tel. 55388412.

La edición, impresa en papel cultural de 90 g, consta de
500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Se usaron tipos Palatino de 9:11,10:12 y 12:16 puntos.

Formación: Víctor Hugo Ocaña Hernández.

Edición: Marco Tulio Aguilera Garramuño
y Leticia Cortés Flores.