

## LA AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Raúl PLASCENCIA VILLANUEVA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La acción de inconstitucionalidad*. III. *El obstáculo o entorpecimiento de la labor de investigación*. IV. *Legitimación para dar seguimiento a denuncias penales y quejas administrativas*. V. *Los efectos de informes falsos rendidos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. VI. *Reflexión final*.

### I. INTRODUCCIÓN

Es para mi un honor participar en este libro en homenaje al profesor Fix-Zamudio, quien ha sido y es uno de los juristas más destacados de nuestra época en el área constitución, que se distingue por su amor incondicional para la academia, así como por su esfuerzo incansable en la defensa y promoción de los derechos humanos; sirva el presente documento para dejar constancia del profundo respeto y admiración que le tengo, por su invaluable contribución a la ciencia jurídica.

La defensa y promoción de los derechos humanos demanda de una intervención cada vez más eficaz por parte de los organismos públicos, así como de instrumentos jurídicos que faciliten su labor y a su vez garanticen un desempeño libre de cualquier obstáculo o entorpecimiento por parte de servidores públicos.

\* Primer visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En atención a lo antes mencionado, el Senado de la República reconoció la imperante necesidad de adecuar el marco jurídico existente sobre la base de dos líneas de reforma, la primera orientada a incorporar la facultad de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las comisiones y procuradurías de derechos humanos de las diversas entidades federativas de la república, puedan promover la acción de inconstitucionalidad.<sup>1</sup>

Por otra parte, se propuso ampliar las facultades orientadas a solicitar sanciones disciplinarias e inclusive estar legitimados para observar la marcha adecuada de las quejas administrativas y denuncias penales, a fin de evitar que estas sean archivadas ante una aparente falta de interés de los agraviados; también se incluye la tipificación para aquellos casos en los que se presenten informes total o parcialmente falsos a los organismos públicos de promoción y defensa de derechos humanos, ante la falta de previsión legal respecto de alguna consecuencia jurídica para dicha gama de casos.

## II. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional, le confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de conocer sobre un nuevo sistema de control de la Constitución<sup>2</sup> para aque-

<sup>1</sup> Resulta importante señalar que ya en 1998 se esbozaba la posibilidad de que el *ombudsman* contara con atribuciones para interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad, situación que no se incorporó al texto constitucional hasta 2006; véase más al respecto en Fix-Zamudio, Héctor, *Cuadernos Constitucionales México Centroamérica*, 2a. ed., México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, p. 87.

<sup>2</sup> Las constantes transformaciones sociales imponen un dinamismo sin precedente a la norma constitucional, lo cual obliga a que cada día existan nuevos mecanismos de control constitucional, situación que ha dado lugar a dos disciplinas que se encuentran íntimamente vinculadas, las cuales son el “derecho constitucional procesal” y el “derecho procesal constitucional”; la primera de ellas se ocupa del estudio de las normas fundamentales de contenido procesal y la segunda corresponde al derecho procesal, sin importar la discusión que existe al respecto de estas dos disciplinas, lo cierto es que poco a poco se ha sistematizado el estudio de los medios de solución de controversias fundamentales, en donde participan tanto cultivadores del derecho procesal, como los de derecho constitucional, la-

llos casos en los que se plantee una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; posteriormente, el 11 de mayo de 2005 se promulgó la Ley Reglamentaria del artículo 105, en sus fracciones I y II, de la Constitución, relativa a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad se introduce en la ley fundamental como un medio de control constitucional,<sup>3</sup> el cual persigue la regularidad en la constitucionalidad de las normas generales, permitiendo a través de ella obtener una declaratoria de invalidez con efectos *erga omnes*.

Dicho medio tiene como objeto primordial el control abstracto<sup>4</sup> y en consecuencia la anulación de las normas cuestionadas, además se caracteriza por ser un mecanismo de control concentrado en un tribunal especializado, llamado tribunal o corte constitucional,<sup>5</sup> cuyas resoluciones

bor a la cual se a dedicado con gran ímpetu el profesor Fix-Zamudio; véase más al respecto en *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, pp. 220-235.

<sup>3</sup> Es pertinente recordar que dentro de los mecanismos de protección de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos encontramos con el juicio político de responsabilidad (artículo 110 constitucional), el procedimiento de investigador de la Suprema Corte de Justicia (artículo 95, párrafos segundo y tercero), el juicio para la protección de los derechos político electorales y el juicio de revisión constitucional (artículo 99, fracciones V y IV respectivamente), el juicio de amparo (artículos 103 y 107), así como el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos (artículo 102, apartado B), véase más al respecto en Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001.

<sup>4</sup> La acción de carácter “abstracto”; es aquella que tiene por objeto garantizar la aplicación de la Constitución, por lo que no se requiere que exista un agravio ni que se demuestre un interés jurídico. Véase más en Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 1.

<sup>5</sup> A decir de Fix-Zamudio, derivado de las reformas constitucionales, por medio de las cuales se amplía la competencia de la Suprema Corte de Justicia mexicana, “deja de ser un tribunal predominantemente de casación para transformarse en un tribunal constitucional, con lo cual recupera su función esencial de intérprete máximo de la Constitución Federal”; véase más al respecto en Fix-Zamudio, Héctor, “Las recientes reformas en materia de control constitucional en México. La Suprema Corte como tribunal constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, 1990, pp. 345-379.

tienen efectos generales<sup>6</sup> y aquél procede por vía de acción.<sup>7</sup> Cabe destacar que los propósitos de la acción de inconstitucionalidad no están al alcance de todos, por tanto no cualquiera se encuentra legitimado para presentar una demanda de este tipo.

Respecto de la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, que hasta antes de la reforma se encontraba limitada,<sup>8</sup> de conformidad con lo establecido en la fracción II del artículo 105 constitucional, de tal manera que sólo resultan procedentes sí son interpuestas por: el 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por la Cámara; el 33 por ciento de los integrantes del Senado de la República, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; el procurador general de la República, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; el 33 por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales

<sup>6</sup> Por lo que respeta a los efectos generales, esto implica que no sólo protege a quien promueve o ejercita la acción de inconstitucionalidad, a diferencia de lo que sucede con el amparo indirecto, en el que se reclama la inconstitucionalidad de una ley, y el cual se rige por el principio de relatividad de las sentencias, por lo que sólo se ampara y protege al promovente, situación que a decir de algunos doctrinarios debería cambiar; un ejemplo de esta postura la encontramos en una de las conclusiones a las que se arribo en el Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado el 25 al 30 de agosto de 1975, en donde se planteo que “en la realización del control constitucional de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas de la desaplicación concreta de leyes, para consignar el de la *declaración general de inconstitucionalidad*, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia práctica”, *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “la declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núms. 10 y 11, enero-agosto de 1971, pp. 53-98.

<sup>7</sup> Para Fix-Zamudio la vía de acción se entiende como la impugnación directamente del ordenamiento que se considera contrario a la carta fundamental, ya que también puede existir una vía de excepción, en realidad, incidental o prejudicial, o sea como una cuestión previa que debe decidirse antes de entrar al fondo de la controversia.

<sup>8</sup> Es importante señalar que el desarrollo legislativo en América latina no ha sido el mismo, ya que en países como Colombia y Venezuela se encuentra prevista una figura jurídica denominada la acción *popular de inconstitucionalidad*, mediante la cual se faculta a cualquier persona para que solicite a la Corte Suprema respectiva la declaración general de inconstitucionalidad de las normas legislativas que considere contrarias a la carta suprema.

en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; el equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de las leyes expedidas por la propia Asamblea; los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE), por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Ha sido necesario distinguir la declaración de inconstitucionalidad de una norma respecto de sus efectos jurídicos, pues al declarar la inconstitucionalidad del contenido de la norma ésta puede ser afectada de distintas maneras, ya que puede determinarse que deje de ser aplicada, o bien que sea eliminada del orden jurídico. Los diversos sistemas de control de la constitucionalidad posibles prevén diversas consecuencias jurídicas a una declaración de inconstitucionalidad, dependiendo del sistema que se utilice, las respuestas a un caso de conflicto de normas pueden ser distintas.<sup>9</sup>

La teoría ha reconocido la existencia de tres sistemas de control de la constitucionalidad: el difuso, el concentrado y el *ipso iure*.<sup>10</sup> El difuso considera a todos los tribunales competentes para comprobar la constitucionalidad de las normas, la consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad es generalmente la no aplicación de la ley al caso concreto, por lo que al no producirse la nulidad de la norma sigue siendo válida y aplicable para otros casos. Normalmente esta es la situación de los controles de tipo concreto.<sup>11</sup>

En el sistema concentrado, en cambio, el control es competencia de un sólo órgano, un tribunal constitucional que puede estar facultado para derogar la norma con efectos *erga omnes*, es decir, para declarar su invalidez e incluso la nulidad de una norma.

<sup>9</sup> Véase más al respecto Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998, pp. 225-231.

<sup>10</sup> Véase más al respecto en Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional*, México, UNAM, 1987, especialmente caps. II y ss., pp. 17-111.

<sup>11</sup> El procesalista italiano Piero Calamadre califica al sistema americano como *difuso, incidental, especial y declarativo* y lo contraponen al autónomo, o sea el austriaco o europeo, por ser *concentrado, principal, general y constitutivo*, ver más al respecto en “La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile”, *Opere giuridiche*, Napoles, Morano, 1968, t. III, p. 350.

Por otra parte, para el sistema *ipso iure*, las normas inconstitucionales son consideradas como nulas de origen, por lo que no requieren de una declaración de inconstitucionalidad, sino que bastaría con la constatación de tal hecho. De conformidad con dicha tesis, se podría decir que la consecuencia de la colisión entre la Constitución y la ley es la nulidad, por lo que dichas normas no serían válidas. Así, la nulidad se produciría automáticamente desde que la norma fuera expedida, y por lo mismo no podría producir efectos jurídicos. Sin embargo, esta fórmula no es aceptada en los sistemas jurídicos vigentes en virtud del riesgo que representa, ya que produce incertidumbre sobre la existencia y obligatoriedad de las normas, minando así un principio fundamental como es el de la seguridad jurídica.<sup>12</sup>

No obstante, en cualquier sistema en que existe la posibilidad de comprobar la constitucionalidad de las normas, la facultad de control del Poder Judicial respecto del Poder Legislativo se encuentra legitimada, por lo que se puede prever como consecuencia del proceso de control que las leyes inconstitucionales sean anuladas. De esta manera, se logra el más alto grado de control, a la vez que el orden jurídico es liberado de normas inconstitucionales. La declaración de nulidad elimina la norma del orden jurídico, de ahí que perderá su validez normativa y su aplicabilidad pro futuro. En el caso del control abstracto, los efectos que las declaraciones de nulidad pudieran producir en relación con las consecuencias jurídicas que se produjeron con anterioridad, deberán ser determinados por el juez de manera expresa cuando éste estuviese facultado para ello.<sup>13</sup>

También cabe la posibilidad de prever un modelo intermedio de control de la constitucionalidad en el que un determinado tribunal, aunque no sea de constitucionalidad exclusivamente, ejerza el control y haga las declaraciones de no aplicación de las normas inconstitucionales. Las consecuencias jurídicas que se prevean a los medios de control regulados, pueden abarcar desde una declaración general, o bien, una parcial que determine que la norma es inconstitucional de manera específica, en

<sup>12</sup> Tesis P./J 73/200, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 200, t. XII, p. 484.

<sup>13</sup> En dicho supuesto el fallo se traduce en la desaplicación de las disposiciones impugnadas, la sentencia tiene efectos declarativos al determinar una nulidad preexistente en forma retroactiva, lo que la doctrina suele considerar como el efecto *ex tunc*, en contraposición a los efectos pro futuro *ex nunc*.

virtud de condiciones particulares en relación con el caso al que no será aplicada.<sup>14</sup>

Atento a lo anterior, la acción de inconstitucionalidad presenta dos peculiaridades, la primera radica en que su resolución permite declarar la invalidez de la norma que se impugna, aun cuando la determinación de los efectos de dicha declaración sea otra cuestión. El otro aspecto que distingue a esta forma de control es que se trata de una manera de control abstracto, lo cual se percibe tanto en la legitimación para el ejercicio de la acción como en el hecho de que no se requiere de la aplicación de la norma, ni de la existencia de agravios para ejercitarla. Es por ello que se puede considerar como un medio de control de la validez de las normas.

En cuanto a la consecuencia jurídica de la declaración, las resoluciones de la Suprema Corte implicarán la invalidez de las normas impugnadas cuando sean aprobadas por una mayoría de al menos ocho votos. De conformidad con el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en los casos en que no se alcance dicha votación, el pleno de la Suprema Corte debe desestimar la acción y ordenar el archivo del asunto.

El procedimiento se encuentra regulado en la fracción segunda del artículo 105; sin embargo, para efectos del análisis de los conflictos entre normas los detalles del procedimiento no son relevantes. No obstante, vale la pena señalar que se trata de un proceso peculiar en que los órganos legislativos pueden, aunque parezca paradójico, impugnar sus propias disposiciones. Este tipo de legitimación sirve para preservar el principio de distribución funcional, y así limitar el alcance de las funciones de control del Poder Judicial. Es un medio de control a *posteriori* que tiene como fin preservar la supremacía de la Constitución, que puede considerarse también como un control de tipo abstracto, ya que no requiere de la existencia de un agravio.

Para el estudio de los conflictos entre normas resulta de mayor interés el objeto de la acción de inconstitucionalidad que radica en plantear la

<sup>14</sup> Lo que la doctrina a denominado interpretación conforme, en la que un precepto legal constitucional puede tener múltiples interpretaciones y algunas de ellas entran en conflicto con la norma constitucional, por lo que el tribunal declara dicha situación, para que la autoridad al aplicar la norma no incurra en la inconstitucionalidad, ver más al respecto en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, pp. 147.

posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. El primer problema que se plantea en el párrafo primero de la fracción segunda de esta disposición es el significado del término contradicción, ya que puede ser utilizado en el sentido lógico de afirmación y negación simultánea, pero también puede referirse solamente a la incompatibilidad material o procedimental de las normas respecto de una misma cuestión jurídica. Hacer esta distinción es relevante, principalmente en el último caso, ya que no se trata de una contradicción entre los contenidos de las normas, sino de un tipo de conflicto normativo que deriva de la vulneración de una regla procedimental.

Esto se debe a que no toda inconstitucionalidad plantea una contradicción entre las normas, aunque sí un conflicto, de manera que dependiendo del tipo de enfrentamiento de que se trate se puede determinar si existe o no una contradicción. El análisis sobre la naturaleza de la inconstitucionalidad permite identificar la incompatibilidad y comprobar que existen diversos tipos de conflictos de normas. Así, por ejemplo, los casos de conflictos formales entre una norma y la norma jerárquicamente subordinada constituyen simplemente un defecto procedimental. En consecuencia, es posible afirmar que no toda inconstitucionalidad plantea una contradicción, aunque sí puede tratarse de un conflicto normativo. La existencia de una contradicción determina el tipo de enfrentamiento entre las normas. En el caso de una “infracción”, por ejemplo, la norma secundaria no infringe la Constitución; el vicio de la norma es causado por el legislador que no acata las reglas procedimentales. Se trata de un conflicto de orden formal más que de una contradicción, pero las normas no infringen por sí mismas el procedimiento.

Se puede hablar de una contradicción en sentido lógico cuando un enunciado se opone a otro, de tal manera que uno es verdadero y el otro falso, simultáneamente. Pero como las normas no son enunciados y los predicados de verdad no les son atribuibles, deben ser calificadas más bien como válidas o inválidas. El problema se produce porque dos normas en conflicto pueden ser simultáneamente válidas para un caso, al menos *prima facie*, mientras que los enunciados que se contradicen no pueden ser ambos verdaderos en relación con una misma realidad al mismo tiempo. Un conflicto normativo indica que al menos una de las normas no puede seguir siendo válida para el caso en cuestión, ya que am-

bas conductas no pueden ser realizadas sin que una de las normas sea vulnerada.

Existen muchas maneras de definir los conflictos entre normas, ya sea por su contenido (la conducta regulada), su carácter (el operador deóntico) o sus consecuencias jurídicas; de esta variedad de posibilidades surgen las múltiples definiciones de conflictos normativos o antinomias que existen en la doctrina. Esto se debe a que las normas pueden colisionar en más de una forma.<sup>15</sup>

Otra indeterminación de tipo semántico, es que en el primer párrafo de la fracción II del artículo 105 se habla de la posible contradicción entre una “norma general” y la Constitución. El significado de dicho término debería ser el de cualquier norma general, independientemente de quien sea el órgano emisor o el rango de la norma. Sin embargo, los incisos de dicha fracción legitiman para el ejercicio de la acción a órganos legislativos que hayan participado en su emisión, lo cual parece que limita la acción a normas con carácter de ley. Incluso en el caso del procurador general, éste solamente puede impugnar leyes y tratados internacionales, en virtud de lo cual el supuesto se cierra a esa gama de normas, dejando un vacío en relación a la posible inconstitucionalidad de otro tipo de normas generales que no pueden ser impugnadas por esta vía, teniendo que recurrir a la interpretación o a otras vías de control cuando fuese posible.

Finalmente, vale la pena mencionar que por esta vía solamente pueden impugnarse las disposiciones recientes, ya que la acción debe ejercitarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, independientemente de su vigencia, por lo que se puede incluso llegar a impedir su entrada en vigor. Esto permite que la declaración de inconstitucionalidad pueda evitar que la norma cause perjuicios. No obstante, surge la duda sobre si es posible percatarse de la inconstitucionalidad en tan breve lapso y de manera previa a la aplicación de la norma. En el caso de las normas inconstitucionales que ya entraron en vigor, de-

<sup>15</sup> Una de las problemáticas que se encuentran en la mesa de discusión en la actualidad es la manera en la que se aplican los principios y las reglas, ya que a decir de Ronald Dworkin, cuando existe un conflicto entre dos reglas, una de ellas no puede ser válida; en cambio cuando dos principios se interfieren o entran en conflicto, ambos siguen siendo válidos, por más que se conceda preferencia a uno de ellos, en virtud de su peso o importancia en el caso concreto, ver más al respecto en Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. De M. Gustavino, Barcelona, Ariel, 984, p. 78.

be establecerse en la resolución determinaciones específicas en relación con los actos de aplicación que se realizaron y los efectos que pudieron producirse, ya que la declaración no produce necesariamente la nulidad de los actos ya materializados. Es más, la ley dispone que solamente en materia penal y de conformidad con los principios previstos en la Constitución, la sentencia pueda tener efectos retroactivos (artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La reforma aprobada el 14 de septiembre de 2006, por medio de la cual se adiciono el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tenga legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad cuando las leyes o tratados que apruebe el Honorable Congreso de la Unión contravengan las garantías individuales, así como también otorgar dicha facultad a los organismos de protección de los derechos humanos de carácter local respecto de la legislación propia de las entidades federativas.

Es menester precisar que al dotar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de derecho, con la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias para que sea la Corte quien determine si una ley es violatoria de las garantías individuales.<sup>16</sup>

Es importante precisar que el hecho de que se le conceda a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad para promover la acción de inconstitucionalidad, no es contrario a su naturaleza ni a sus fun-

<sup>16</sup> Vale la pena hacer mención de la acción de inconstitucionalidad planteada por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 24 de mayo de 2007, en la que se plantea la posible contravención al marco constitucional de la reforma a los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal, la adición del tercer párrafo al artículo 16 Bis 6, y la adición del artículo 16 Bis 8 a la Ley de Salud para el Distrito Federal, realizadas mediante decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de abril de 2007, situación que sin lugar a duda despertó una profunda polémica en la sociedad, misma que tendrá los ojos puestos en la determinación que adopte el máximo tribunal de nuestro país al respecto, cuya votación determinará el destino de las normas jurídicas en cuestión.

ciones, en principio porque aunque la acción mencionada sea un control procesal constitucional con la característica de que sus resoluciones son abstractas, y tienen efectos *erga omnes* (cumplidos los requisitos constitucionales), la Comisión no será la que resuelva, es decir, no será la encargada de resolver el asunto, pues solamente tendrá la facultad de excitar al órgano jurisdiccional constitucional, para que inicie el procedimiento por el cual él mismo dictará la determinación correspondiente sobre el asunto planteado.

Artículo 105...

II...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.<sup>17</sup>

### III. EL OBSTÁCULO O ENTORPECIMIENTO DE LA LABOR DE INVESTIGACIÓN

Los requerimientos de informes, así como la realización de diligencias en el lugar de los hechos, tanto al momento en que están ocurriendo como una vez que estos se han presentado, constituyen elementos fundamentales para consolidar el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Cuando se pretende limitar u obstaculizar la labor de investigación de un organismo público de derechos humanos utilizando las instituciones del propio Estado, mediante el temor, la intimidación o bien otras prácticas propias de regímenes autoritarios, se atenta contra el Estado de derecho.

El ejercicio de las facultades actualmente reconocidas en la ley a favor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tales como los requerimientos de información, la presentación de quejas administrativas o

<sup>17</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, del jueves 14 de septiembre de 2006, p. 2.

denuncias penales y la solicitud de aplicación de consecuencias jurídicas a servidores públicos renuentes a colaborar, demandan la existencia de reglas claras para evitar que éstos al ejercer sus funciones limiten, obstaculicen o entorpezcan las tareas de investigación relativas a violaciones a derechos humanos, aprovechando las lagunas existentes en una legislación que en los hechos ha dado muestras de un rezago y, como consecuencia, propicia que el abuso en el ejercicio de las funciones de servidores públicos se mantenga en la impunidad al no estar legitimada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para intervenir de manera activa en el seguimiento de denuncias penales y quejas administrativas, así como adolecer de la falta de previsión de consecuencia jurídica alguna para los casos de falsedad de informes que rindan los servidores públicos investigados por el *ombudsman* nacional.

De ahí que el contenido de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 2006, la cual se refiere a la adición de un nuevo párrafo al artículo 72 de la Ley de la Comisión Nacional, que considera como infracción administrativa el que los servidores públicos impidan, entorpezcan u obstaculicen el trabajo de ésta Comisión Nacional, y que dichas acciones u omisiones se homologuen a la infracción contenida en el artículo 8, fracción XIX, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con lo que los órganos internos de control de cada dependencia, a solicitud de esta Comisión Nacional, podrían dar trámite a las quejas por la infracción al deber antes mencionado y podrían aplicar las consecuencias jurídicas respectivas.

La reforma anteriormente aludida cobra sentido si se considera que el impedir el acceso a las instalaciones del gobierno federal, a los expedientes y a la documentación necesaria para integrar el expediente de investigación de una queja por presuntas violaciones a derechos humanos, constituye un obstáculo, que en mayor o menor medida ha perjudicado el desarrollo de las investigaciones que lleva a cabo esta Comisión Nacional.

La adición de nuevo párrafo del artículo 72 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene múltiples ventajas, como son: la posibilidad de allegarse de manera eficaz la información y medios de convicción para el mejor desempeño de sus funciones, facilitar la actuación de ésta y garantizar que su labor no se vea obstaculizada por servidores públicos o autoridades renuentes, ya que la Comisión contará con la facultad de solicitar al órgano interno de control correspondiente el

inicio del procedimiento de responsabilidad, con base en el párrafo segundo, del artículo 72 de su marco normativo el cual establece que: “La Comisión Nacional solicitará al órgano interno de control correspondiente, en cualquier caso, el inicio del procedimiento de responsabilidades que deba instruirse en contra del servidor público respectivo”.<sup>18</sup>

Lo anterior, en concordancia con reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual establece diversas obligaciones a cargo de los servidores públicos, en su artículo 8o., fracción XIX, lo siguiente:

Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;<sup>19</sup>

#### IV. LEGITIMACIÓN PARA DAR SEGUIMIENTO A DENUNCIAS PENALES Y QUEJAS ADMINISTRATIVAS

Por otra parte, en la actualidad la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos prevé la posibilidad de presentar denuncias penales o bien interponer quejas administrativas con motivo de los hechos de que tenga conocimiento, así como solicitar a los superiores la imposición de una medida administrativa a los servidores públicos responsables de alguna infracción administrativa.

En efecto, el artículo 70 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que:

las autoridades y los servidores públicos, serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucional y legalmente aplicables.

<sup>18</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación* del viernes 30 de junio de 2006, p. 29.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 30.

Sin embargo, a la fecha el marco jurídico es insuficiente, toda vez que no existe la posibilidad de identificar como infracción administrativa, ni como delito, cuando se presenta un incumplimiento del deber inmerso en el artículo antes mencionado, por lo que dichos actos u omisiones, aun cuando resultan contrarios a la ley, no generan consecuencia jurídica alguna para el servidor público responsable, lo cual evidentemente redundará en una pérdida de eficacia de la norma y en un obstáculo para lograr la plena vigencia de la ley.

La experiencia de las comisiones públicas de derechos humanos en el ámbito jurídico latinoamericano señala la tendencia hacia una mayor participación en procedimientos de responsabilidad, que puede inclusive llegar a la imposición de consecuencias jurídicas en materia penal, por parte de los organismos que bajo diversas denominaciones se comprenden dentro del concepto de *ombudsman*, todo ello derivado de los obstáculos que existen en países como el nuestro para exigir la responsabilidad de las autoridades administrativas.

De ahí que se considere pertinente tomar en cuenta la trascendencia de la reforma al artículo 72, ya que las tendencias legislativas en materia de derechos humanos implementada en diversas legislaciones se ha orientado a evitar el entorpecimiento u obstaculización de las labores de las autoridades durante la investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos, y en caso de una infracción aplicar la sanción correspondiente.

La protección efectiva de los derechos humanos demanda, además, que las instituciones públicas, en particular la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentre dotada de mayores atribuciones en el procedimiento de investigación, más allá de imponer el deber a las autoridades de proporcionar información, y dotar a la Comisión Nacional de facultades que les permitan allegarse de elementos de convicción, por lo que resulta de gran utilidad la inclusión de la posibilidad de solicitar a las autoridades competentes la imposición de ciertas consecuencias jurídicas a servidores públicos renuentes a facilitar la labor de la Comisión Nacional o bien que entorpezcan u obstaculicen sus tareas.

Las reformas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pretende fortalecer el marco de sus atribuciones y evitar que los servidores públicos o las autoridades obstaculicen las investigaciones a cargo de esta Comisión Nacional, al incluir la facultad de dar seguimiento a las actuaciones y diligencias en las averiguaciones previas, procedi-

mientos penales y administrativos iniciados con motivo de su intervención, y la posibilidad de solicitar la aplicación de sanciones penales a los servidores públicos que rindan informes falsos. Todo lo anterior constituye un primer esfuerzo por lograr la consolidación de la institución del *ombudsman* en su naturaleza de organismo público autónomo del Estado mexicano, así como en el ámbito de atribuciones, lo cual resulta no sólo necesario, sino también urgente.

#### Artículo 73...

La Comisión Nacional podrá dar seguimiento a las actuaciones y diligencias que se practiquen en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos que se integren o instruyan con motivo de su intervención en términos de la presente Ley y del artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus visitadores generales y de los visitadores adjuntos adscritos a ellos. Esta facultad se limitará únicamente a la observación atenta del curso del asunto de que se trate hasta su resolución definitiva, sin que en ningún caso se entienda como la posibilidad de intervenir como parte en aquéllos, haciendo o promoviendo las diligencias conducentes para su resolución.

En caso de que algún servidor público en respuesta a un requerimiento de información formulado por la Comisión Nacional rindiera informes falsos o parcialmente verdaderos, se le sancionará en los términos que señala el artículo 214, fracción V, del Código Penal Federal.<sup>20</sup>

### V. LOS EFECTOS DE INFORMES FALSOS RENDIDOS ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos prevé el deber a cargo de todo servidor público o autoridad federal, involucrado en asuntos de la competencia de la Comisión Nacional, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, de cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión Nacional y otorgar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación; sin embargo, los hechos han demostrado la existencia de casos en los que servidores públicos o autoridades se muestran renuentes a cooperar con las investigaciones que lleva a cabo

<sup>20</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación* del 30 de junio de 2006, pp. 29 y 30.

esta Comisión Nacional, lo cual previo a la reforma antes aludida y acorde con el derecho a la legalidad no era considerado como una infracción administrativa o bien como un delito, pues si bien la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 8o., fracción XIX, incluía el deber a cargo de todo servidor público de “proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete a la vigilancia y defensa de los derechos humanos”, existía una insuficiencia de facultades legales para poder actuar en contra de la negativa de la autoridad a colaborar, lo cual representaba un serio obstáculo para el adecuado desarrollo de las tareas de investigación.

Por otra parte, entre las facultades de la Comisión Nacional se encuentra la de requerir a los servidores públicos o autoridades la información que considere necesaria para investigar una violación a los derechos humanos; sin embargo, en la práctica esta Comisión Nacional ha observado con preocupación cómo, aun cuando las autoridades cumplen con la entrega de la información requerida, en algunos casos ésta resulta falsa o parcialmente verdadera.

Aunque la Comisión Nacional no es instancia judicial para demostrar la verdad de los hechos que se investigan, si es necesario que la decisión se funde en la mejor aproximación posible a la realidad empírica de los hechos, y es inevitable que se trate en todo caso de una aproximación “relativa”, en función de la extensión y de la utilidad epistémica de las pruebas disponibles.

Por ello, la falsedad en informes conlleva a la posibilidad de que la decisión pueda fundamentarse en una determinación de los hechos no verdadera o insuficientemente verdadera, o sobre una aproximación no adecuada a los hechos del caso, en el supuesto de que las normas jurídicas, como las reglas de prueba legal o la insuficiencia de elementos probatorios, llevarán a la autoridad judicial o bien administrativa a adoptar una decisión que es conforme a la realidad empírica de los hechos. De ahí que se haya considerado que este tipo de conductas sean objeto de sanción y por lo tanto se tipifiquen en el Código Penal Federal.

Por tanto, lo que se persigue en el proceso es la mejor aproximación posible, y basada en las pruebas disponibles en el caso concreto, a la verdad histórica o empírica de los hechos. Esta verdad histórica o empírica, a su vez, no existe por sí misma en algún lugar extraño y lejos del proce-

so. Es más bien, una suerte de ideal regulativo, un punto de referencia hacia el que se orienta la actividad de quien, en el proceso o fuera del mismo, tiene la función de averiguar los hechos.

Atento a lo anterior, resulta entendible la adición de la fracción V, al artículo 214 del Código Penal Federal, para tipificar los casos en que un servidor público, en respuesta a una solicitud de parte de la Comisión Nacional, rinda informes en los que afirmare una falsedad o faltare a la verdad, en todo o en parte.

De igual manera, se enfatiza la necesidad de que los códigos penales de las legislaciones estatales incorporen el mismo delito, toda vez que hay casos que ni siquiera existe delito en la falsedad de informes dados a otra autoridad, como sucede en el caso de Aguascalientes, Baja California y Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Estado de México, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Veracruz,

Lo que no acontece en los códigos penales de Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, que sí prevén el delito de falsedad de informes.

La creación de un nuevo tipo penal en comento se incluye en el capítulo II relativo al ejercicio indebido del servicio público, la falsedad en informes dados a una autoridad, cuando el servidor público que, en respuesta a una solicitud de informes de parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, afirme una falsedad o falte a la verdad en todo o en parte, cuya descripción se contempla inserta a través de la adición de una fracción V al artículo 214 del Código Penal Federal, nos parece de suma importancia la incorporación de esta nueva descripción típica, la cual no se encontraba contemplada en la materia federal en el derecho positivo mexicano.

El insertarlo a través de la adición de referencia, resulta más técnico desde el punto de vista jurídico, en virtud de su naturaleza intrínseca, que guarda particular similitud con la que corresponde a los delitos de ejercicio indebido de servicio público, previstos en el artículo 214 del Código Penal Federal, que tipifica —entre otras conductas— la del servidor que oculte información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión. Esto es, en el plano de la actividad legislativa

se estima más técnico, desde el punto de vista jurídico, establecerlo en una nueva fracción V del citado artículo 214, recorriéndose en su orden la actual para quedar como fracción VI, con los dos párrafos finales, que constituyen en su conjunto el texto completo del consabido precepto.

Así, de acuerdo con las consideraciones señaladas en el párrafo que antecede, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 71, párrafos segundo y tercero, y 72 de su propia Ley, y 8o., de la Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene la facultad de denunciar al servidor público que por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos por ese organismo, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte, para configurar un tipo penal en los términos siguientes:

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:...

II...

III...

IV...

V. Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos, y

VI...

Al infractor de las fracciones III, IV, V y VI se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## VI. REFLEXIÓN FINAL

Las constantes reformas planteadas a nuestro marco constitucional, así como a la legislación secundaria tienen como objetivo primordial el garantizar la eficacia práctica de dichos preceptos, ya que en muchas ocasiones, aunque son vigentes, éstos no son observados en la actuación diaria de los servidores públicos.

Esperamos que esta reforma legal sea el punto de partida de un periodo que arroje resultados tangibles reflejados en la vida cotidiana de nuestra sociedad y que contribuya a robustecer una cultura de respeto a los derechos humanos, no sólo en el ámbito federal sino que encuentre cabida también en las legislaciones locales para que fortalezcan las labores de las comisiones estatales y procuradurías de los derechos humanos, que son parte de este esfuerzo para garantizar los derechos de todos los mexicanos, no como una simple aspiración teórica sino como una exigencia para que en verdad se realicen la justicia y la libertad, como ya lo señalaba Hegel desde el siglo XIX con las siguientes palabras: “La esencia del estado moderno es que lo universal esté ligado a la plena libertad de sus miembros y a su bienestar privado”.