

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)

Serie: Insyde en la Sociedad Civil

Número 4: LAS RESPONSABILIDADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

México, D.F., a 28 de septiembre de 2004.

En julio de 2003 nació el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), el cual es una organización mexicana, autónoma y sin fines de lucro, cuya misión consiste en elaborar propuestas técnicas, viables y prácticas para transformar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia penal, y su relación con la sociedad. Insyde, es un instrumento de la sociedad, para beneficio de la sociedad.

En nuestra estrategia de trabajo figura la capacitación hacia las organizaciones de la sociedad civil, para incrementar sus posibilidades de aproximarse a la seguridad pública, la justicia penal y los derechos humanos, desde una perspectiva que, con base en la vigilancia informada, permita generar críticas y propuestas igualmente informadas.

Uno de los proyectos para cumplir con este objetivo, consiste en la entrega continua de documentos de análisis en torno a problemas estructurales o coyunturales, donde las normas, políticas y/o prácticas de los sistemas de seguridad pública y justicia penal pongan en riesgo o afecten los derechos humanos. Estos documentos serán puestos a disposición de las organizaciones, las cuales quedan en total libertad de darles el uso que consideren pertinente, en función de su agenda y jerarquía de prioridades.

Adjunto a la presente se entrega el cuarto documento de esta serie denominada ***Insyde en la Sociedad Civil***, cuyo título es LAS RESPONSABILIDADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El texto discute aspectos técnico-jurídicos respecto a la respuesta adoptada por el Gobierno Federal y actores locales frente a los graves hechos sucedidos en Guadalajara, Jalisco, el pasado 28 de mayo, y al respecto del informe presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 16 de agosto.

Insyde agradece al autor del documento, el Maestro Carlos Ríos Espinosa, quien es abogado penalista y profesor universitario. Este proyecto es posible gracias al generoso apoyo de *The Fund for Global Human Rights*. En breve recibirá el número 5 de la serie Insyde en la Sociedad Civil, donde será fijada la postura de este Instituto con respecto al capítulo en materia policial incluido en la propuesta de reforma a la seguridad pública y la justicia penal del Presidente de la República.

Ernesto López Portillo Vargas
Presidente
Instituto para la Seguridad y la Democracia
Carolina 80, despacho 1
Col. Ciudad de los Deportes
C.P. 03710, México, D.F.
www.insyde
contacto@insydeideas.org

LAS RESPONSABILIDADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En este documento se sostiene lo siguiente:

1. Desde un punto de vista jurídico, es inaceptable que las autoridades federales, en concreto el Secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda, se deslinde de los señalamientos que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló en un informe especial al Gobernador del Estado de Jalisco, por las violaciones a derechos humanos perpetradas por agentes de la Secretaría de Seguridad Pública de la entidad, en contra de diversos manifestantes en la ciudad de Guadalajara. Reducir el tema de los derechos humanos a la autonomía de las entidades federativas puede derivar en responsabilidad internacional para México, por incumplimiento de los compromisos contraídos al haber firmado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Quien se compromete internacionalmente no es el estado de Guadalajara, sino todo el país, incluido por supuesto el Gobierno Federal.

2. El Cardenal de Guadalajara incurrió en conductas que constituyen violaciones a la Ley de Culto Público, lo cual lo coloca en el supuesto de hacerse merecedor de sanciones de carácter administrativo que la propia Secretaría de Gobernación debe aplicar.

LAS RESPONSABILIDADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Mtro. Carlos Ríos Espinosa

Antecedentes

El 16 de agosto pasado el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, José Luis Soberanes Fernández, presentó ante la opinión pública nacional un informe especial en torno a las violaciones de derechos humanos que fueron perpetradas por la Secretaría de Seguridad Pública de Jalisco, la Procuraduría de Justicia de la misma entidad y por el ayuntamiento de Guadalajara. El informe señala que de la investigación realizada se acreditó la violación a diversos derechos fundamentales de personas que se manifestaron en la capital de Jalisco y de otras que ni siquiera estaban en la manifestación. En concreto se verificaron 73 casos de retenciones ilegales; 55 casos de tratos crueles y degradantes; 73 incomunicaciones y 19 casos de tortura.

En efecto, la CNDH, al tener conocimiento de los hechos de violencia suscitados el 28 de mayo de 2004 en la ciudad de Guadalajara, y por considerar que se trataba de un caso que por su gravedad trascendía los intereses de la entidad federativa, decidió ejercer la facultad de atracción que la ley le confiere para estos casos. La CNDH pudo documentar que a las 19:30 horas del 28 de mayo de 2004, los elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara y de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado, que conformaban la valla de elementos de la policía que habían sido agredidos por algunos de los manifestantes, comenzaron a hacer sonar sus botas y sus escudos para disuadir a los manifestantes, los cuales se dispersaron hacia el lado sur de la avenida 16 de Septiembre, alejándose del lugar, algunos caminando y otros corriendo; en esos momentos, visitantes adjuntos de la Comisión observaron que se realizaban detenciones de personas, algunas de las cuales presentaban heridas, y que las detenciones se continuaron efectuando en diversos puntos de la ciudad, durante un lapso de aproximadamente siete horas, sobre aquellas personas que por su atuendo similar al del grupo de los manifestantes, se consideraba que formaban parte de éste, sin constatar que dichas personas hubiesen tenido alguna participación en la manifestación, o bien que fueran señaladas como autores o partícipes de algún delito. Asimismo, el organismo humanitario constató que los detenidos **presentaban lesiones en diferentes partes del cuerpo, motivo por el cual recibieron atención médica del personal de la Cruz Roja y Cruz Verde, de paramédicos y**

de elementos de Protección Civil que se encontraban en esa zona. Dichas personas refirieron al personal de esta Comisión Nacional, desconocer el motivo de su detención y negaron haber participado en la manifestación; los visitantes adjuntos señalan que las detenciones se prolongaron al menos hasta las 2:00 horas del día 29 de mayo de 2004. El informe de la Comisión describe las enormes dificultades que tuvo para poder desarrollar las investigaciones a las que está autorizada por ley, derivada de diversas acciones de obstrucción por parte de las autoridades de seguridad pública del Estado de Jalisco, entre ellas, la reiterada negativa de permitir que los visitantes adjuntos del organismo se entrevistaran con las personas heridas. De las diversas actuaciones de la Comisión se pudo acreditar también las ya señaladas acciones que constituyen tortura y trato cruel y degradante.

Derivado de la investigación y comprobación de las violaciones a Derechos Humanos, el organismo humanitario formuló una serie de recomendaciones al Gobernador Constitucional de Jalisco para los efectos de que ordenará iniciar procedimientos administrativos en contra de diversos funcionarios de la Dirección de Seguridad Pública del Estado y de otros servidores públicos pertenecientes a la Procuraduría de Justicia involucrados en las violaciones. Asimismo, recomendó que se diera vista al ministerio público del fuero común del informe presentado para iniciar averiguaciones previas y deslindar las responsabilidades penales respectivas.

De acuerdo con el informe especial de la Comisión Nacional, las autoridades de seguridad pública y de procuración de justicia del Estado obstaculizaron sistemáticamente las labores de investigación que los visitantes adjuntos de la Comisión llevaban a cabo en ejercicio de las funciones que por mandato constitucional y legal les corresponde.

En respuesta al informe especial de la Comisión Nacional, el Gobernador de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña, indicó que no aceptaba las recomendaciones formuladas porque dicho documento no había sido integral y objetivo. Aunado a lo anterior, el Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, indicó que ante la negativa del Gobernador Acuña para aceptar las recomendaciones, el Poder Ejecutivo Federal no

intervendría, toda vez que dado que el caso involucra a una Comisión autónoma y a una entidad federativa, el gobierno federal no tiene porque intervenir.¹

Este hecho arroja signos sumamente preocupantes respecto de la política de derechos humanos tanto del gobierno de Jalisco como del gobierno federal. A continuación se presenta un análisis de las implicaciones jurídicas de estos hechos, sobre todo desde la perspectiva del gobierno federal, el cual cree que puede desmarcarse sin consecuencias de eventos que constituyen parte total de sus facultades.

I. Responsabilidades del gobierno federal en materia de derechos humanos de acuerdo con el orden constitucional y legal

De acuerdo con la el artículo 87 de la Constitución Política, el Presidente de la República, al tomar posesión de su encargo, deberá jurar la propia Carta prometiendo guardar y hacer que se guarde su texto. Va de suyo que una de las partes fundamentales de la Constitución es la conocida como parte dogmática, es decir, aquella que se relaciona con la protección de los derechos humanos, en nuestro medio garantías individuales. Esta obligación recorre transversalmente el conjunto de facultades que la Constitución y las leyes confieren al Presidente de la República y a sus colaboradores.

La obligación referida en el párrafo anterior no sólo es vinculante para el Presidente de la República, es común a todos los servidores públicos tanto federales como de las entidades federativas. En este orden de ideas el Secretario de Gobernación queda vinculado a la Constitución y, consecuentemente, a la responsabilidad de proteger los derechos humanos.

En abono de esta argumentación, de acuerdo con el artículo 27, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Gobernación vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto. Asimismo, de acuerdo con la fracción XIV del numeral citado, también compete a la Secretaría de Gobernación,

¹ Reforma, 19 de agosto de 2004, "Enfrentan posiciones: Descarta Creel intervención", nota de Luis Alegre.

conducir las relaciones del gobierno federal con los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal en materias que sean competencia concurrente de estos niveles de gobierno. Los derechos humanos constituyen una materia concurrente de la Federación y de las entidades federativas.

En este mismo orden de ideas, también le compete a la Secretaría de Gobernación contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas y favorecer las condiciones que permitan la construcción de consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática. Va de suyo que entre las condiciones de gobernabilidad democrática está el respeto a los derechos humanos por parte de todas las autoridades, incluidas por supuesto las entidades federativas que integran la República mexicana.

Finalmente, cabe hacer una reflexión adicional en torno a las obligaciones que la propia Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le impone a las autoridades federales, en este caso a la Secretaría de Gobernación. De acuerdo con el artículo 69 de dicho ordenamiento legal "las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos". Flaco favor le hace la Secretaría de Gobernación a la causa de los derechos humanos al reducir la observancia de éstos a nivel de la autonomía de las entidades federativas. Debe tenerse presente que quienes originalmente custodiaban la reunión internacional que provocó la manifestación de los altermundistas fue la Policía Federal Preventiva, la cual, de acuerdo con la ley que la regula tiene la obligación legal, prevista en el artículo 12, fracción IV, del ordenamiento que la regula, de no tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, como en el caso de la manifestación de Guadalajara. Al haber estado presente cuando las autoridades policiales del Estado de Jalisco detuvieron arbitrariamente a diversas personas que no habían cometido delito alguno, faltaron en su responsabilidad de preservar los derechos humanos. Todo ello abona el terreno para afirmar que el gobierno federal también tiene competencia en este asunto, a diferencia de lo que ha declarado el Secretario de Gobernación.

En un momento histórico en el que internacionalmente se pone cada vez más en cuestión el concepto de soberanía para subordinarlo al respeto a los derechos de la persona –contamos con manifestaciones concretas como la aprobación del Estatuto de la Corte Penal Internacional por parte de diversos países-, el Secretario de Gobernación pretende poner por encima de su protección ¡a la autonomía de las entidades federativas! Se trata de una involución inequívoca de la política del gobierno federal que es inadmisibile.

Para inquietar más el ya de por sí enrarecido clima de protección a las libertades, el Cardenal Sandoval Iñiguez declaró también apoyando la actitud omisa del Gobernador de Jalisco. Ante dichas declaraciones el Secretario de Gobernación tiene responsabilidades. En efecto, a lo largo de la semana pudimos atestiguar pronunciamientos sumamente graves formulados por el Cardenal Sandoval Iñiguez en respaldo de la actitud rebelde del gobernador constitucional de Jalisco, en el sentido de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos defiende a delincuentes y no a las víctimas.

Esas declaraciones, que fueron ampliamente difundidas por diversos medios de comunicación, constituyen una grave violación a la Ley de Culto Público y Asociaciones Religiosas, cuya ejecución también compete a la Secretaría de Gobernación. En efecto, el Cardenal Sandoval Iñiguez es un representante de una asociación religiosa y un ministro de culto, en los términos del artículo 12 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en tal carácter debe respetar las obligaciones que dicho ordenamiento les impone a las asociaciones religiosas. Con sus declaraciones de prensa el Cardenal Sandoval, que justamente es escuchado y entrevistado en ese carácter, incurrió en la infracción prevista en el artículo 29, fracción X, al oponerse a las leyes del país y manifestarlo públicamente en medios que tienen audiencia masiva. Ello es así porque se opone al mandato constitucional y legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduciendo que ese organismo público sólo se ocupa de los derechos de los delincuentes y no de las víctimas. Específicamente, de acuerdo con información recogida por el diario *Reforma*, el Cardenal Sandoval declaró que: "Al actuar sólo en defensa de los delincuentes (...) sistemáticamente se olvida de todos los demás seres humanos, sobre todo de las víctimas que, por supuesto, también tienen derechos humanos". Esta declaración constituye una afrenta a las instituciones democráticas del país y constituye una infracción en los términos ya indicados. En atención de lo anterior, la Secretaría de Gobernación tiene la obligación jurídica de iniciar el

procedimiento previsto en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público para fincarle una sanción al Cardenal, la cual puede ir desde un apercibimiento hasta la imposición de una sanción pecuniaria.

Reflexión final

Los funcionarios públicos no pueden escudarse en la distribución de competencias para evadir sus responsabilidades en materia de protección a los derechos humanos. La actitud que debiera haber adoptado el Secretario de Gobernación ante los señalamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tenía porque ser la del frío distanciamiento y el deslinde. Se descobija la alta encomienda del organismo humanitario con declaraciones de ese género. El estado de Jalisco es parte integrante de la federación, como todas las entidades federativas y, en tanto tal, las autoridades federales también tienen hacia su población deberes que cumplir. Finalmente, como han quedado agotadas las vías internas para demandar la reparación de las violaciones a los derechos humanos, que hasta el momento continúan impunes, se ha abierto la posibilidad para que los peticionarios en este caso acudan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que conozca del caso.