

302909

3
2ej

universidad femenina de México
UFM

UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA UNAM

INEFICACIA DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA
JURIDICO MEXICANO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
SONIA MAYRA ESPAÑA RAMIREZ



MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

274518

1999



Universidad Nacional
Autónoma de México



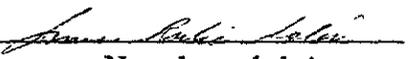
UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Lic. Irma Rubio Solis.


Nombre del Asesor

Lic. Eduardo Oliva Gómez.


Nombre del Revisor

A MIS PADRES, A QUIENES DEDICO ESTE TRABAJO:

PORQUE GRACIAS AL CARIÑO Y AL TIEMPO QUE HE RECIBIDO DE SU PARTE ASÍ COMO POR SU APOYO Y CONFIANZA INCONDICIONALES ES QUE HE TENIDO LA FUERZA PARA ALCANZAR ESTE PRIMER LOGRO PROFESIONAL. SU PRESENCIA ES PARA MI UNA GRAN FORTUNA, POR ESO LE AGRADEZCO A DIOS DARMÉ LA OPORTUNIDAD DE TENERLOS A MI LADO Y PODER SEGUIR COMPARTIENDO JUNTOS MOMENTOS COMO ESTE.

LOS QUIERO MUCHO.

A MI HERMANO:

POR LO IMPORTANTE QUE ES CONTAR CON ALGUIEN QUE TE QUIERE Y APOYA SIN CONDICIONES, Y PORQUE HAZ SIDO SIN DUDA UN GRAN ALICIENTE PARA ALCANZAR ESTA META

A MIS ABUELITOS MARY, JUANITA Y MANUEL POR SUS ATENCIONES Y CARIÑO, Y PORQUE ES EN VERDAD UNA BENDICIÓN QUE ESTÉN CON NOSOTROS.

ÍNDICE GENERAL

PÁG.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1.- EDAD ANTIGUA.	5
A) El Código de Hammurabi.	5
B) Deuteronomio.	6
1.1.2.- Grecia.	6
A) Los Sofistas.	7
B) Sócrates.	8
C) Platón.	8
D) Aristóteles.	8
1.1.3.- Roma.	9
A) La Ley de las Doce Tablas.	10
1.1.4.- Cristianismo.	10
1.2.- EDAD MEDIA.	11
1.2.1 España.	12
A) Pacto o Fuero de León.	12
B) Privilegio General de Aragón.	13
C) Fuero de Cuenca.	13
1.2.2.- Inglaterra.	14
A) La Magna Charta Libertatum o Carta Magna.	14
1.2.3.- Santo Tomás de Aquino.	15
1.2.4.- San Agustín.	16
1.3.- EL RENACIMIENTO E ILUSTRACIÓN.	16
1.3.1.- Textos de la Colonización Española en América.	16
A) Las Instrucciones.	17
B) Las Leyes de Burgos de 1512.	17
C) La Cédula concedida por Fernando el Católico en 1514.	17
D) El Consejo de Indias de 1524.	18
E) La Bulla Sublimis Deus.	18
F) Las Leyes nuevas de 1542.	18
G) El Edicto de Nantes.	18
H) El Acta de Tolerancia de Maryland.	19
1.3.2.- Inglaterra.	19
A) La Petición de Derechos.	19

B) El Habeas Corpus.	20
C) Bill of Rights o Declaración de Derechos.	21
1.3.3.- Francia.	21
A) Montesquieu.	22
B) Rousseau.	23
1.4.- ÉPOCA MODERNA.	23
A) Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia del 12 de junio de 1776.	24
B) Enmiendas a la Constitución de Estados Unidos de América.	25
C) La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.	25
D) La Constitución de Apatzingán de 1814.	29
E) La Constitución del 4 de octubre de 1824.	30
F) La Constitución de 1857.	30
1.5.- ÉPOCA ACTUAL.	31
A) La Constitución Mexicana de 1917.	31
B) La Constitución de Reich Aleman de 1919.	32
C) La Constitución de la República Española de 1931.	32
D) La Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936.	33
1.6.- LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.	33

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

2.1.- Su regulación en el Decreto que le da origen.	36
2.1.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	36
2.1.2.- Los Considerandos del Decreto.	37
2.1.3.- Propósitos del Ejecutivo Federal al crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	38
2.1.4.- Integración de la Comisión Nacional.	40
2.2.- Lineamientos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos según su anterior Reglamento Interno.	43
2.3.- Anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	46
2.4.- La Constitucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	51
2.5.- La Ley Reglamentaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	52

2.6.- Modificaciones a la Ley Reglamentaria.	53
2.7.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.	55
2.8.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	56
2.9.- La actual Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	56
A) Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	58
B) Atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	58
2.10.- El Reglamento Interno vigente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	60

CAPÍTULO III

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

3.1.- Breves referencias sobre la figura del Ombudsman.	63
3.1.1.- Su origen en los países escandinavos.	64
A) Suecia.	64
B) Finlandia.	65
C) Noruega.	66
3.1.2.- Otras denominaciones.	66
3.1.3.- Definición de Ombudsman.	66
3.1.4.- Características del Ombudsman.	67
3.2.- Antecedentes en México de los Organismos Protectores de los Derechos Humanos.	69
3.2.1.- Ley de Procuradurías de Pobres de 1847.	69
3.2.2.- Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos.	70
3.2.3.- La Procuraduría de Vecinos.	70
3.2.4.- La Defensoría de los Derechos Universitarios.	70
3.2.5.- La Procuraduría para la Defensa del Indígena.	71
3.2.6.- La Procuraduría Social de la Montaña.	72
3.2.7.- La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes.	72
3.2.8.- La Procuraduría del Departamento del Distrito Federal.	73
3.2.9.- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.	74
3.2.10.- La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.	75
3.3.- Los nuevos instrumentos de protección de los Derechos Humanos en México.	76
3.4.- Estructura interna de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	76
3.4.1.- Nombramiento y Facultades del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	77
3.4.2.- Integración y Facultades del Consejo.	80
3.4.3.- La Secretaría Técnica y sus facultades.	81
3.4.4.- La Secretaría Ejecutiva.	83
A) Requisitos para ocupar el cargo.	83

B) Obligaciones y facultades.	83
3.4.5.- Las Visitadurías Generales.	84
A) Requisitos para ser Visitador General.	84
B) Obligaciones y facultades de los Visitadores Generales.	85
C) Denominación de las Visitadurías Generales.	85
3.4.6.- Los Visitadores Adjuntos.	87
A) Requisitos para ser Visitador Adjunto.	87
3.5.- La incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	88
3.6.- Argumentos para su incompetencia.	88
A) En materia electoral.	88
B) En materia laboral.	89
C) En materia jurisdiccional.	89
3.7.- Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	90
A) Presentación de la Queja.	90
B) Plazo para la presentación de la Queja.	90
C) Ausencia de formalidades para la presentación de la Queja.	90
3.8.- La Conciliación.	91
3.9.- Facultades de los Visitadores Generales en el procedimiento.	92
3.10.- Las Recomendaciones.	92
A) Características de las Recomendaciones según la ley de la Comisión Nacional.	93
3.11.- Documentos de No Responsabilidad.	93
3.12.- Los Informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	94
3.13.- Comisiones Estatales de protección a los Derechos Humanos.	95
3.14.- Las Inconformidades.	95
3.15.- El Recurso de Queja.	96
A) Substanciación del Recurso de Queja.	96
3.16.- El Recurso de Impugnación.	97
A) Substanciación del Recurso de Impugnación.	97
3.17.- La Colaboración de los Servidores Públicos.	99
3.18.- Responsabilidad de las Autoridades y Servidores Públicos.	99
3.19.- El Régimen Laboral de la Comisión Nacional.	100
3.20.- Patrimonio y Presupuesto de la Comisión Nacional.	100

CAPÍTULO IV

LAS DIFERENTES FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

4.1.- Base Constitucional de las Formas de Organización Administrativa.	101
4.2.- Breve Evolución Histórica de la Administración Pública.	101
4.3.- La Administración Pública Moderna.	102
4.4.- Concepto de Administración.	102

4.5.- La Administración Pública.	103
4.6- La Función Administrativa.	104
4.7- El Servicio Público.	105
4.8.- Las Formas de Organización Administrativa.	106
4.8.1.- La Centralización Administrativa.	106
4.8.2.- La Relación Jerárquica.	106
4.8.3.- Poderes que implica la Relación Jerárquica.	108
A) Poder de Decisión.	108
B) Poder de Nombramiento.	108
C) Poder de Mando.	108
D) Poder de Revisión.	109
E) Poder de Vigilancia.	109
F) Poder Disciplinario.	109
G) Poder de Resolución de Conflictos de Competencia.	110
4.9.- La Desconcentración Administrativa Federal.	110
4.9.1.- Características de los órganos desconcentrados.	111
4.9.2.- Ventajas de la Desconcentración.	111
4.9.3.- Autonomía Técnica y Financiera.	112
4.10.- La Descentralización Administrativa.	112
4.10.1.- Características de los órganos descentralizados.	112
4.10.2.- Elementos de los órganos descentralizados.	113
A) Régimen Jurídico Propio.	114
B) La Personalidad Jurídica.	115
C) Denominación.	115
D) Órganos de Dirección, Administración y Representación.	115
E) Estructura Administrativa Interna.	116
F) Patrimonio Propio.	117
G) Objeto.	117
H) Finalidad.	118
I) Régimen Fiscal.	119

CAPÍTULO V

INEFICACIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

5.1.- Análisis General.	120
5.2.- Democracia y Ombudsman.	123
5.3.- La Inexistencia de un Estado de Derecho.	125
5.4.- La Ficticia División de Poderes.	129
5.5.- El Presidencialismo en México.	130
A) Elementos del Régimen Presidencial.	131

5.6.- La Facultad Discrecional en Materia Administrativa.	132
5.7.- El Juicio de Amparo como medio de protección de los Derechos Humanos.	133
5.7.1.- ¿Porque surgió el Juicio de Amparo?	133
A) La Dignidad Humana.	134
B) La Libertad.	134
5.7.2.- La Regulación de la conducta del hombre.	135
5.7.3.- Concepto de Juicio de Amparo.	136
A) Acto de Autoridad.	137
B) El Quejoso.	137
C) El Tercero Perjudicado.	138
5.8.- La Procuración de Justicia en nuestro país.	138
A) El Ministerio Público.	138
B) Detenciones Arbitrarias.	139
C) Maltratos y Lesiones.	140
D) La Tortura.	140
5.9.- Violación de Derechos Humanos a Grupos Vulnerables.	142
A) Los Indígenas.	142
B) Las Manifestaciones Públicas.	143
5.10.- Efectos de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	144
A) Contenido de las Recomendaciones.	145
5.11.- La Falta de Difusión del Trabajo de la Comisión Nacional.	146
5.12.- La Importancia de una Cultura sobre Derechos Humanos.	147
CONCLUSIONES.	149
BIBLIOGRAFÍA CITADA.	162
FUENTES LEGISLATIVAS.	165

INTRODUCCIÓN

Abordar la cuestión de los Derechos Humanos, significa hablar de un tema que resulta por demás universal, toda vez que se hace necesario aludir a los derechos fundamentales de que goza todo ser humano, así como del contexto histórico-social en el que este se ha venido desarrollando. Su consagración y reconocimiento en los sistemas jurídicos de las diferentes civilizaciones y su actual dimensión requirió de un largo proceso que implicó la lucha del hombre por hacer que sus exigencias y reclamos fueran atendidos como consecuencia del ejercicio ilegítimo del poder.

Primero se daría origen a "Declaraciones" de carácter jurídico y político con las que se intentaría salvaguardar los derechos de los gobernados, posteriormente se establecerían documentos legales que constituirían instrumentos a través de los cuales se lograrían avances en lo que a la conquista de derechos se refiere y que servirían para despertar una conciencia mundial sobre este tema con el fin de hacer efectiva su vigencia y protección jurídica.

Esta preocupación internacional relativa a la tutela de los Derechos Humanos daría pauta a la creación de innovadores órganos encargados de su promoción y protección, con los que se pretendió no solo proponer medidas o correcciones tendientes a superar las deficiencias de las autoridades, sino también se les otorgarían facultades para investigar los hechos y conciliar intereses.

Es en Suecia donde se instituye la figura del "Ombudsman" que solo ha tenido éxito en países con avanzados sistemas jurídicos, donde la ley se aplica estrictamente por los órganos encargados de dicha labor y donde efectivamente existe un régimen democrático.

En lo que a México se refiere podemos encontrar también antecedentes de esta clase de órganos protectores de los Derechos Humanos en algunas Entidades Federativas, hasta que finalmente hacia el año de 1990 se dio origen por Decreto Presidencial a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su creación sería objeto de muchas polémicas por el hecho de que fuera una decisión del Ejecutivo Federal la que determinara su existencia obedeciendo a presiones internacionales, a su afán protagónico y a intereses económicos.

La Comisión Nacional fue estructurada en un principio como un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, después se propondría una adición al Artículo 102 Constitucional con el objeto de que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales fueran quienes establecieran las bases sobre las cuales se estructuraría el organismo protector de los Derechos Humanos a nivel nacional y los semejantes en los Estados de la República.

La Comisión Nacional después de esta reforma se convertiría según lo establecido por su propia Ley en un órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El marco jurídico vigente de la Comisión determina todo lo relacionado a los asuntos de su competencia, trámite de las quejas que se formulan, requisitos para ocupar la titularidad de cada uno de los órganos como son la Presidencia, el Consejo, Las Visitadurías Generales y Adjuntas así como la Secretaría Ejecutiva y Técnica. Establece también el procedimiento que se sigue ante la Comisión el cual se caracteriza por ser rápido, sencillo y gratuito, contemplando los recursos que se pueden interponer como son el de Queja y el de Impugnación, además de señalar cuales son las resoluciones que puede emitir la Comisión una vez finalizadas las investigaciones procedentes, como son las Recomendaciones y los Documentos de No Responsabilidad.

El objeto de este trabajo radica en señalar las deficiencias que como institución presenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos que la hacen poco efectiva en la práctica, además de indicar todos aquellos aspectos de índole política, jurídica y administrativa cuyos efectos la convierten en otra dependencia más de la Administración Pública cuyos propósitos no se cumplen. De nada sirve abanderarla como una institución apolítica, apartidista, imparcial, ajena a toda clase de intereses, si no cuenta con la credibilidad de la sociedad quien es la principal interesada en su eficacia.

Las Recomendaciones si bien deben ser públicas y autónomas, no son obligatorias para la autoridad a la que se dirigen, la Comisión no cuenta con ningún medio jurídico del cual valerse para hacerlas cumplir. No puede esperarse que una institución con "autoridad moral" logrará disminuir y mucho menos erradicar prácticas tan arraigadas como la corrupción y la falta de observancia de las leyes por parte de nuestras autoridades y mucho menos ayudar a solucionar el grave problema de la impunidad.

La Comisión solo funge como un espectador más de la fracturación de un Estado de Derecho, es un órgano que en nada contribuye al mejoramiento, humanización y concientización de nuestras instituciones y servidores públicos, es sólo un órgano propositivo que no ha rendido frutos en este país.

El hecho de que el Presidente de la Comisión Nacional sea nombrado por el Ejecutivo Federal constituye uno de los puntos que deben ser considerados para su mejor funcionamiento y eficacia. Habrá asuntos que debido a su trascendencia política subordinarán no únicamente al propio titular de la Comisión sino también a todo el aparato burocrático de la misma.

La autonomía e imparcialidad que como órgano debe tener la Comisión tiene que estar garantizada en su procedimiento, patrimonio y resoluciones. De lo que se trata es lograr que la Comisión Nacional sea una institución de auxilio que vigile y pugne por nuestros derechos; que cuente con el reconocimiento del gobierno y la participación de la sociedad por lo que se hace necesaria la reestructuración y perfeccionamiento de sus facultades.

En atención a este último punto es que resulta importante no perder de vista los orígenes de los problemas que aquejan actualmente al país, hay que reconocerlos y corregir las deficiencias, esto requiere no solo la voluntad del gobierno, porque si bien es una obligación estatal la protección de los derechos fundamentales de todos los que se encuentren en territorio mexicano, también lo es la participación y crítica de la sociedad en todos los actos de la vida política del país.

No bastan las buenas intenciones del gobierno a través de reformas a las leyes, elaboración de planes y programas porque estos son tan sólo paliativos sexenales que no solucionan la grave crisis en la que estamos inmersos.

De gran significado sería lograr que la Comisión funcione como un eficaz mecanismo de salvaguarda de los derechos humanos que contribuya a la creación de un México con un régimen de derecho que corresponda a un Estado moderno preocupado siempre por respetar y hacer respetar las leyes.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Se sabe que los derechos humanos en relación a su expresión jurídica y cumplimiento efectivo son fruto de una lucha interminable. El afán del hombre por lograr la afirmación de la libertad personal frente al poder del Estado ha sido una constante en el proceso histórico de la humanidad y no obstante que el establecimiento de este reclamo en un orden jurídico-positivo ha sido un logro en cierta forma reciente, así como también lo es la concepción universal de los derechos humanos, no se puede negar que hayan existido en épocas muy lejanas algunas manifestaciones de derechos fundamentales.

Como veremos surgieron documentos en los que se plasmaron elementos que serán considerados como básicos para efecto de poder formar un concepto de derechos humanos, los cuales tendrán siempre como característica fundamental la idea de dignidad humana.

1.1.- EDAD ANTIGUA.

A) EL CÓDIGO DE HAMMURABI.

Puede sin embargo hablarse de la gestación del derecho positivo en el Código de Hammurabi, el cual estipulaba que los juicios se llevarían a cabo en presencia de los ancianos que representaban al pueblo y que los condenados podían solicitar un nuevo juicio ante tribunales superiores o ante el rey. Se trataba de leyes que buscaban que la causa de la justicia prevaleciera en la Tierra a efecto de destruir al malo y al perverso, para que el fuerte no oprimiera al débil, así como la protección a viudas y huérfanos; aclarando que no todos recibían el mismo trato de la ley - la sociedad se dividía en aristócratas, plebeyos y esclavos - ya que en todas las civilizaciones antiguas se permitía la esclavitud.

B) DEUTERONOMIO.

Que significa segunda ley o repetición de la ley, puede mencionarse igualmente como antecedente remoto que expresa en la Edad Antigua la preocupación por la persona individual al hablar de los pobres y los esclavos, de la administración de justicia, de la humanidad, equidad, moderación, de la aplicación de las penas y en donde Moisés hace un repaso al pueblo de la ley recibida del Sinaí.

Tras una amplia exhortación basada en los diez mandamientos, prescribe leyes, reglas y advertencias varias. Si bien existía la institución de la esclavitud tanto en el pueblo hebreo como en todos los del mundo, negando la igualdad jurídica y por ende la libertad, fue un documento que con sus disposiciones de carácter civil y penal intento mitigar tal situación.

1.1.2.- GRECIA.

Los filósofos griegos Platón y Aristóteles formularon el principio de derechos humanos no en una dimensión universal, toda vez que sostenían que había hombres que no tenían derechos como los esclavos.

Según la teoría Aristotélica: "El que por una ley natural no se pertenece a si mismo, sino que, no obstante ser hombre, pertenece a otro, es naturalmente esclavo. Es hombre de otro el que en tanto que hombre se convierte en una propiedad, y como propiedad es un instrumento de uso y completamente individual". (1)

En esta época el individuo no gozaba de sus derechos fundamentales como persona ya que no eran reconocidos por la polis ni tampoco oponibles a las autoridades, no tenían derechos públicos individuales, su esfera jurídica se integraba solo por derechos políticos y civiles en virtud de que intervenían en la formación y operación de los órganos del Estado, y en relación a que estaban protegidos jurídicamente en sus relaciones con sus semejantes pero sin tener ningún derecho frente al poder público.

(1) Aristóteles, *Política*, Tomo II, Pág. 539.

La jerarquización social en algunas ciudades griegas como Esparta, significaba la inexistencia de derechos del hombre o garantías individuales entendidas como, "el conjunto de potestades jurídicas oponibles coercitivamente al poder público."(2)

La Magistratura de los éforos por ejemplo, podía solicitar la acusación y destitución de los magistrados, incluso de los reyes argumentando que los dioses no estaban conformes con el gobierno, "su autoridad les permitía condenar a muerte a cualquier ciudadano sin explicar los motivos de la sentencia". (3)

Puede decirse que en el régimen jurídico de la polis griega no hubo una institución que estableciera derechos en favor del gobernado frente al gobernante, se entendía que solo a través de su organización estatal el individuo encontraría la perfección, significando esto que el poder del Estado era ilimitado logrando con ello la subestimación de la persona humana como tal.

A) LOS SOFISTAS.

No consideraron a los derechos del hombre como una facultad jurídica del individuo frente a la autoridad estatal, porque declaraban que ésta no existía, aunque contradictoriamente exponían al Estado como resultado de un pacto social, llegando a proclamar por ello a la anarquía como el estado natural del hombre.

Se trataba entonces de un estado de naturaleza inseparable de la persona humana en el que nadie esta sometido, por lo que el ideal del hombre solo se alcanzaría al eliminar la organización estatal.

(2) Burgoa O., Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México 1994, Pág., 82.

(3) De Vedia y Múre Mariano, *Historia de las Ideas Políticas*. Tomo I, Pág., 15.

B) SÓCRATES

Ataca a los sofistas al considerar que el hombre nació en un plano de igualdad con sus semejantes, declarando el principio de racionalidad en los actos de la vida pública y privada, llegando incluso a afirmar que el gobernado debía acatar los mandamientos de su razón con prioridad a las leyes del Estado, las cuales son injustas y sin razón, pretendiendo con ello que toda acción humana social o particular tenía que someterse a una norma ética de validez universal.

Esto significa que de acuerdo con su pensamiento el gobernado tiene que gozar de todos aquellos derechos fundados en la razón y utilizarlos contra los abusos de la autoridad estatal.

C) PLATÓN.

Si bien continua la tendencia doctrinaria de Sócrates no coincide en lo relativo a la situación del individuo como gobernado frente a la autoridad, justifica la desigualdad social al decir que los mediocres debían someterse respecto de los mejores a los que se les debía dar la tarea de regir al Estado. Puede decirse que la doctrina platónica no prescribe ideas del derecho del individuo toda vez que el poder público era realizado solo por los intelectualmente capaces y a quienes el gobernado estaba obligado a obedecer.

D) ARISTÓTELES.

Aseguraba que para que el hombre pueda ser perfecto - hecho que no podía alcanzar fuera de la convivencia con los demás - era preciso tener cierta libertad, lo que significaba determinadas limitaciones al poder estatal pero sin llegar a considerar a esa libertad individual como un derecho público del gobernado oponible al Estado, sino que se trataba de que la autoridad consintiera ciertas acciones del ciudadano para ejercerlas libremente, pero sin que dicha autoridad tuviera la obligación de acatarlas como si fueran derecho.

Respecto a la igualdad como ya se menciono anteriormente la prohibía, al justificar la esclavitud y al hablar de clases sociales. Por otra parte si bien reconoce la existencia de una ley natural, establece que las positivas de la polis equivalen al concepto de justicia, si no se lograra este fin, será entonces el juzgador quien a través de la equidad resolverá en forma justa el caso sometido a su consideración.

Sin embargo no logra concretar la idea de la supremacía de la ley natural sobre las positivas al considerar que es a través de la polis, al igual que Platón donde el individuo alcanza la perfección.

1.1.3.- ROMA.

Fue en Roma cuando se reguló a través del derecho la libertad concebida por los griegos y donde se protegió al individuo en sus relaciones poder-particulares, tutelándolo por medio de los llamados interdictos.

La libertad en el régimen romano se reservaba para una clase de personas como fue el pater-familias quien tenia el dominio sobre los miembros de su familia y los esclavos.

Si bien se hacia referencia al status libertatis, este se aplicaba sólo a las relaciones políticas y civiles, esto es que en sus relaciones de derecho privado el ciudadano romano se encontraba plenamente protegido como individuo, pero en lo tocante a la libertad del hombre entendida como un derecho público individual inherente a la persona humana ante el Estado no existió en Roma.

Como sabemos los plebeyos carecían de todo derecho civil y político y no fue sino hasta el periodo de la República cuando lograron una situación política más favorable conquistando prerrogativas exclusivas de los patricios que les permitieron contribuir en las funciones del gobierno participando por ejemplo en las asambleas populares y oponerse a las leyes que lesionaran sus intereses a través de la figura del tribunus plebis.

A) LA LEY DE LAS DOCE TABLAS.

Expedida durante la República consagró principios importantes que dieron seguridad jurídica al gobernado frente al poder público, al garantizar la libertad, la propiedad y la protección de los derechos del ciudadano.

En la Tabla IX se estableció el elemento de generalidad como fundamento de toda ley, proscribiendo que se hiciera referencia a un individuo en particular. Se estableció además una garantía de competencia, al estipular que los comicios por centurias serían los únicos facultados para emitir resoluciones que implicaran la pérdida de la vida y la libertad.

La decadencia de estas instituciones ocurrió en el período imperial en donde el gobernado quedaba a disposición del poder público depositado en el César. Sin embargo puede rescatarse que durante el mandato del emperador Trajano se encomendó al "Curator Civitatis" la protección de los niños y de las clases más humildes, aún cuando esto significara un enfrentamiento a la autoridad. El emperador Valentiniano I se constituyó como el "Defensor Plebis" o "Defensor Civitatis" con el objeto de agilizar la administración de justicia y acabar así con los abusos de los poderosos.

1.1.4.- CRISTIANISMO.

Refiriéndonos a la dignidad del hombre y sus derechos fundamentales se tiene en el Cristianismo su más trascendente afirmación, se trató de una nueva ideología filosófico-religiosa que marcó nuevos caminos en la historia de la humanidad, toda vez que como doctrina del Evangelio cambió el régimen jurídico-político romano.

Se dejó a un lado el politeísmo y se habló de un sólo Dios que en la figura de Jesucristo señala los fines últimos del hombre al afirmar que todo poder emanaba de Dios.

Se estableció la idea de que el gobernante sólo era un depositario de la voluntad divina teniendo entonces aquel el deber moral y religioso de guiar a los gobernados hacia el logro de su felicidad. Si todos somos hijos de Dios, todos somos iguales, es un principio entonces, la igualdad de los hombres el que tiene que oponerse a todo lo que implique desigualdad social.

1.2.- EDAD MEDIA.

La positivación de los derechos humanos, "entendiendo por tal el proceso de formulación normativa de estos a través de preceptos emanados según los cauces formales establecidos por el principio de validez de un ordenamiento jurídico".(4)

Este proceso inicia en la Edad Media, a partir de ésta época podemos encontrar los primeros documentos jurídicos en los que ya es posible reunir ciertos derechos y libertades fundamentales. Es en este período cuando en Europa se otorgan las llamadas cartas de franquicia, cuya característica es el reconocimiento de ciertos derechos entre los cuales encontramos el de no ser detenido sin causa legal, que fue una prerrogativa que solo se concedió a quienes integraban un grupo o estamento social determinado.

El pensamiento jurídico y político en este período se desarrolló alrededor de aspectos de índole religioso y teológico, donde Papas y Reyes tratarían de justificar en sus respectivos ámbitos las dos posiciones antagónicas que pugnan por la supremacía política.

Esta situación provocaría que en la ideología del medievo no se definiera la situación del gobernado frente al gobernante ni tampoco se lograra el reconocimiento de los derechos del hombre toda vez que se consideró que éstos radicaban en el poder público ejercido por los monarcas y la Iglesia, dicho poder emanaba de Dios y quienes lo detentaban eran sus representantes en la Tierra.

(4) Pérez Luño Antonio Enrique, *El Proceso de Positivación de los Derechos Fundamentales*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, España 1979, Pág. 235.

1.2.1.- ESPAÑA.

Las primeras manifestaciones de derechos fundamentales en el derecho español aparecen en el siglo XII y surgen como aportaciones que el derecho canónico hizo al derecho hispano-visigodo.

Estas disposiciones jurídicas están contenidas en los acuerdos expedidos por los Concilios V,VI,VII, realizados en Toledo en los años 633, 638 y 653 respectivamente, dando pauta al ordenamiento jurídico más importante de España llamado el Fuero Juzgo, Libro de los Jueces o también denominado Código de los Visigodos, contenía preceptos relativos al creador de las leyes y la naturaleza de éstas estableciendo un precepto relativo a la limitación natural que debía tener la autoridad real en sus funciones legislativa y de justicia, así como también se hacía referencia a la legitimidad del monarca.

A) PACTO O FUERO DE LEÓN.

Los llamados fueros leoneses, castellanos y aragoneses de los siglos XI y XII reglamentaron ciertos derechos fundamentales. Al conjunto de leyes aprobadas en León en 1188 se le denominó la Carta Magna Leonesa o Pacto o Fuero de León.

Se trató de un pacto político-civil convenido entre Alfonso IX y el reino que consagró garantías procesales relativas a la libertad personal, como fueron la libertad bajo caución, el derecho de propiedad y la inviolabilidad del domicilio para todos los hombres libres del territorio del reino, estableció además entre otros derechos la obligación de informar al acusado sin demora el nombre de su acusador; prohibía toda privación de la libertad sin una orden dada por escrito por la autoridad competente.

PRIVILEGIO GENERAL DE ARAGÓN.

Fue de los más significativos, se trató de uno de los numerosos fueros o privilegios municipales importantes del Derecho Medieval, otorgado por Pedro III en 1348, consagró derechos fundamentales en favor del gobernado frente a las arbitrariedades del poder público en lo relativo a la libertad personal “ se establecieron en este distintos medios procesales a efecto de hacer respetar la seguridad jurídica del gobernado conocidos con el nombre de procesos forales constituyendo algunos de ellos verdaderos antecedentes o precedentes hispánicos a nuestro juicio de amparo”. (5)

C) FUERO DE CUENCA.

Otorgado en 1189 por Alfonso VIII, contenía algunos principios como el permitir la detención sin mandato de autoridad competente en el caso de delito flagrante si bien exigía conducir al delincuente ante la autoridad competente para su enjuiciamiento.

La importancia de este privilegio fue que instituyó un procedimiento especial llamado “de manifestación de personas”, según el cual si alguien era detenido o encarcelado fuera de los casos de flagrante delito; o bien cuando no existía una acusación de por medio; o bien su detención o encarcelamiento habían sido decretados en forma irregular, e incluso si después de tres días a partir de su detención no se le notificaban los cargos que tenía en su contra; el detenido debía ser puesto en libertad por un tiempo en virtud de lo que en aquella época se denominó “*vía privilegiada*”.

Puede decirse que dicho procedimiento contenía una petición de amparo formulada por los “manifestados” al funcionario que estaba a cargo de la prisión al cual se le denominaba “*Justicia*”.

(5) *Burgoa, O., Ignacio. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México 1997, Pág 54.*

1.2.2.- INGLATERRA.

A) LA MAGNA CHARTA LIBERTATUM O CARTA MAGNA.

Históricamente se reconoce que la subordinación del poder a la libertad se realizó primeramente en Inglaterra donde el régimen constitucional tiene sus inicios con la Carta Magna en el siglo XII. Se trata de un documento que en la forma de pacto o contrato fue impuesto por los barones y el clero inglés al Rey Juan sin Tierra el 21 de junio de 1215.

Establecía la libertad personal, algunas garantías individuales y determinadas limitaciones al establecimiento de cargas tributarias. Se consagran además procedimientos para asegurar la observancia de estos derechos, como fue la integración de una comisión fiscalizadora compuesta por veinticinco barones del reino. En los casos de alguna infracción a la paz, la libertad y a la seguridad, si estas no eran reparadas oportunamente los barones tenían la facultad de embargar los castillos, bienes y posesiones reales, así como tomar las medidas necesarias para el reparo satisfactorio del agravio.

“Pueden entonces rescatarse dos principios fundamentales en este documento: el respeto de la autoridad a los derechos de la persona y la sujeción del poder del Estado a un conjunto de reglas que constituyeron el common law.” (6)

La oposición del Rey a los imperativos del derecho consuetudinario sólo provocó que el pueblo alcanzara nuevos triunfos sobre el monarca reafirmando con ello sus logros de libertad con las llamadas “bills” o cartas, que eran documentos públicos obtenidos del rey en los que se consagraban derechos del individuo.

(6) Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 205.

En su precepto 46 la Carta Magna contenía una garantía de legalidad al decir que:

Artículo 46.- “Ningún hombre libre podía ser arrestado, expulsado o privado de sus propiedades sino mediante juicio de sus pares y por las leyes de la tierra”.

Significaba una garantía de legalidad al establecer que dicha privación sólo se podía realizar mediando una causa jurídica permitida por el derecho consuetudinario, además de una garantía de audiencia, al estipular que la afectación a dichos derechos aparte de sujetarse a la ley de la tierra, es decir al derecho consuetudinario tenía que ser sustentado dicho juicio por sus pares, esto es que no sólo debía ser oído en su defensa sino que se le tenía que asegurar además la legitimidad del Tribunal que conocía de su proceso al establecerse que no cualquier cuerpo judicial podría ser competente sino solo los órganos jurisdiccionales instalados con anterioridad al hecho.

1.2.3.- SANTO TOMÁS DE AQUINO.

Pondera la existencia de un derecho natural, al hablar precisamente de una ley natural que debe regir la conducta de la criatura racional para lograr sus fines vitales, considera como contraria a la naturaleza cualquier norma positiva que no respete los valores fundamentales del hombre.

Consideraba que la persona es un todo que no ha de disolverse ni enajenarse ante el Estado, toda vez que posee derechos anteriores a los de dicha sociedad. Al mismo tiempo incorpora a la persona al Estado, de tal forma que la ley y la autoridad deben estar hechas en función del bien común. Decía: “Toda ley humana en tanto es ley en cuanto se deriva de la ley natural. Más si en algún caso una ley se contrapone a la ley natural ya no es ley, sino corrupción de la ley”.(7)

(7) *Tratado de la Ley de Justicia, Págs. 35 y 145, Edición “Sepan Cuantos”, Editorial Porrúa.*

1.2.4.- SAN AGUSTÍN.

El pensamiento de este filósofo en relación al tema de este trabajo podemos resumirlo en la siguiente frase: "La justicia de las leyes humanas deriva de su adecuación a la ley natural, que no es sino el reflejo de la ley eterna, de aquella en virtud a la cual es justo que todas las cosas estén perfectamente ordenadas, ya que es la razón en la mente de Dios que dirige todo lo creado hacia sus propios fines".⁽⁸⁾

1.3.- EL RENACIMIENTO E ILUSTRACIÓN.

1.3.1.- TEXTOS DE LA COLONIZACIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA.

La Colonización Española planteó desde sus inicios lo referente a la condición jurídica de los nativos de los territorios conquistados, había quienes se inclinaban en favor de la servidumbre de los indios, y había otra postura que pugnaba por el respeto al estado de libertad de los indígenas.

Para comprender el problema es necesario hacer referencia a los títulos jurídicos instaurados, como fueron los repartimientos y la encomienda.

Los primeros hacen alusión a la distribución de los indígenas entre los colonos, y la encomienda al grupo de indígenas atribuidos al encomendero con la obligación de que este los protegiera, los educara e ilustrara en la religión católica beneficiándose aquellos al recibir a cambio los rendimientos del trabajo realizado por los indios o bien percibiendo el tributo que estos debían pagar al rey por ser sus vasallos.

(8) Azuara Pérez, Leandro, La Filosofía Jurídica en la Patristica y la Escolástica, Artículo Publicado en el Tomo XVI, núms 63 y 64 de la Revista de la Facultad de Derecho de México.

A) LAS INSTRUCCIONES.

Eran normas que el conquistador recibía de la Corona. La Instrucción de los Reyes Católicos a Nicolás de Ovando, establecía que los indios eran vasallos libres y que debían suprimirse los repartimientos, sin embargo tenían que pagar tributo y trabajar por salario.

Fue un intento de dar libertad a los indios que trajo consigo un fracaso económico toda vez que se dio el abandono de aquellos a su trabajo rechazando todo acercamiento con los españoles, por lo que más tarde tuvieron que ser nuevamente instaurados.

B) LAS LEYES DE BURGOS DE 1512.

Fueron resultado de la labor de Fray Antonio de Montesinos y Fray Bartolomé de las Casas, en ellas se mantenía el principio de la libertad general de los indios, aunque se aceptaba la posibilidad de obligarlos al trabajo en favor de los españoles. Sin embargo puede rescatarse en lo relativo al régimen de trabajo, la aparición de conceptos como jornal, alimentación, vivienda, higiene, así como también se estableció un sistema de control de las garantías señaladas a través de los llamados visitadores.

C) LA CÉDULA CONCEDIDA POR FERNANDO EL CATÓLICO EN 1514.

Las cédulas fueron en general, disposiciones a través de las cuales se intentó favorecer a los indios dentro de lo que fue la servidumbre del sistema de la encomienda. Se referían en este caso a la defensa de la dignidad humana de los indios estableciendo la libertad de que estos pudieran contraer matrimonio tanto entre sí como con los españoles.

D) EL CONSEJO DE INDIAS DE 1524.

Trató de adecuar el desarrollo de las conquistas a los principios cristianos teniendo como resultado una Provisión, cuyo fin consistía en terminar con los atropellos de los capitanes españoles en la Colonia.

Se pretendía conquistar, pero al mismo tiempo lograr la conversión pacífica de los indios prohibiendo la esclavitud poniéndolos al cuidado de los clérigos.

E) LA BULA SUBLIMIS DEUS.

Promulgada en 1514 por obra del Papa Paulo III, en esta se estableció la doctrina pontificia en relación a la condición de los indios, declarando que estos eran capaces de entender la fe y recibir los sacramentos, por lo que no se les podía privar de sus bienes ni someter a la esclavitud.

F) LAS LEYES NUEVAS DE 1542.

Declaraban la libertad de los indios, la prohibición del trabajo obligatorio, y la supresión absoluta del régimen de la encomienda manteniendo solo las que existían mientras vivieran los entonces encomenderos.

G) EL EDICTO DE NANTES.

Dado por el rey de Nantes en abril de 1598, es un texto con el que el Rey pone fin a las guerras religiosas y civiles. Se regularon además las condiciones y los límites de un culto protestante oficialmente tolerado.

Es el primer texto jurídico de importancia que regula la tolerancia y organiza por primera vez un derecho denominado en forma expresa como "libertad de conciencia". Por medio de este documento se intentó declarar el triunfo de la monarquía y la razón del Estado sobre los extremismos.

H) ACTA DE TOLERANCIA DE MARYLAND.

Una mayoría de católicos y algunos protestantes partieron de Inglaterra debido a la persecución religiosa imperante, estableciendo una Colonia que se formó debido a la falta de libertad religiosa, siendo Carlos I quien concede la extensión de tierra para tal fin, convirtiéndose en el refugio tanto de disidentes protestantes como de católicos perseguidos.

En este lugar se creó una sociedad abierta donde imperaba la tolerancia. Es un documento que exige como premisa única la creencia cristiana reemplazando la intransigencia sectaria por cláusulas extensas de libertad religiosa

1.3.2.- INGLATERRA.

Los textos ingleses expresan el enfrentamiento entre el Rey y el Parlamento, significaron el camino hacia un Estado liberal así como la lucha contra el poder de la Corona.

A) LA PETICIÓN DE DERECHOS.

La Petition of Right o Petición de Derechos que tanto los Lores como los miembros de la Cámara de los Comunes formularon al Rey Carlos I de Inglaterra en 1628, consignó que no debían establecerse tributos sin la aprobación del Parlamento y que nadie podía ser detenido o juzgado sino en conformidad a las leyes comunes, se abolió la ley marcial y la obligación de alojar soldados.

En este documento se invocaron las normas del common law para pedir y exigir su respeto al Rey en virtud de las arbitrariedades cometidas bajo su reinado en perjuicio de sus súbditos. Fue una enérgica protesta formulada al monarca a través de la cual se le obligaría a jurar que los abusos cometidos que dieron origen a esta exigencia no se volvieran a presentar.

El carácter obligatorio de esta petición se dio por la intervención del Parlamento tomándola como suya y exhortando al Rey para su cumplimiento. De ser una simple solicitud de los súbditos ingleses para la confirmación y respeto de sus derechos y libertades se convirtió en una decisión Parlamentaria.

B) EL HABEAS CORPUS.

La Habeas Corpus Amedment Act, confirmó en definitiva el primer recurso específico en contra de las detenciones privativas arbitrarias o injustificadas, y que hoy día casi todas las constituciones latinoamericanas prevén ya sea en forma expresa o tácita, en la mayoría de los casos con la misma denominación y siempre con el mismo fin.

El procedimiento del Habeas Corpus consistía en presentar al prisionero ante el Juez con el fin de verificar la acusación que se le imputaba, puede decirse que más que un derecho fundamental se trata de una técnica jurídica creada en defensa de la libertad personal. Este documento no creo derechos nuevos o principios innovadores, sólo se limitó al aseguramiento del Derecho que ya existía, es decir que se hiciera efectivo en todo tiempo.

Los anteriores procedimientos, por ejemplo los establecidos en la Edad Media por los tribunales ingleses, se referían a facilitar la libertad bajo caución de los presos en casos específicos. En el Habeas Corpus, se consagró y reglamentó el recurso de amparo

en el sector de la libertad física de carácter individual al establecer que los prisioneros debían ser presentados ante el Juez sin demora alguna para poder determinar la legalidad de su encarcelamiento.

C) BILL OF RIGHTS O DECLARACIÓN DE DERECHOS.

El movimiento de oposición contra Jacobo II por su inclinación hacia la religión católica dió lugar al ofrecimiento de la Corona a Guillermo y María príncipes de Orange, a quienes se les impuso en 1689 un estatuto denominado Bill of Rights, se trató de un acto legislativo que tenía por objeto declarar los derechos y libertades del súbdito y la determinación del derecho a la sucesión de la Corona.

Es considerado el principal documento de la historia inglesa porque precisó y fortaleció las facultades legislativas del Parlamento como poder representativo tutelar de las libertades frente a la Corona.

Consignó algunas garantías individuales como el derecho de petición que puede ser invocado por los súbditos, la prohibición de penas crueles, el derecho de portar armas y la protección del patrimonio personal contra las multas excesivas y las confiscaciones. Otra de las cuestiones abordadas por este documento fue el de quitarle al poder real la facultad de suspender y ejecutar las leyes, así como las dispensas arbitrarias para cumplirlas, otra disposición fue la relativa a la libertad en la elección de los miembros del Parlamento.

1.3.3.- FRANCIA.

“En esta época ya se perfilaba el jus-naturalismo como corriente política para fijar las relaciones entre el poder público y los gobernados en el sentido de que aquel

debe siempre respetar y consagrar en el orden jurídico las prerrogativas inherentes a la persona humana como la libertad, la propiedad, la seguridad jurídica, etc". (9)

El poder absoluto de los reyes fundado en la voluntad divina provocó un sin fin de arbitrariedades por lo que surgieron importantes corrientes políticas que tenían el objeto de acabar con el mencionado régimen absolutista.

Aparecen los fisiócratas que opinaban que el Estado no debía intervenir en lo relativo a las relaciones sociales atendiendo sólo al ejercicio de los derechos naturales del gobernado mediante la conocida frase *laissez faire-laissez passer*.

A) MONTESQUIEU.

Definió a la libertad como "el derecho de hacer lo que las leyes permiten". (10) Según su teoría la libertad no es absoluta sino razonada en congruencia con un sistema político que tiene que garantizarla no para una parte del pueblo sino para su conjunto. Habla de una libertad política relacionada a la seguridad, considerándola como necesaria en el proceso criminal de un ciudadano que es acusado por los agentes del Estado, toda vez que se ve comprometida su honestidad e integridad personal.

Con su teoría de la división de poderes pretende que se logre el control de las atribuciones propias que a cada uno le corresponden y que son obviamente distintas respecto de los otros, todo en favor de la libertad del ciudadano.

(9) Burgoa O., Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México 1994., Págs. 89 y 90.

(10) Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Tomo I, Libro XI, Capítulo III, Pág. 244.

B) ROUSSEAU.

Su filosofía tiene como punto de partida el estado de naturaleza en el cual en un principio el hombre vivió, en el que fue libre y en el que no existían limitaciones a esa libertad, dotado además de una bondad innata; se trata de un estado del cual logra sobrevivir y es feliz como un ser solitario hasta el momento en que decide incorporarse a la sociedad.

Es el complemento de su filosofía, la idea del “Contrato Social” diciendo que al darse diferencias entre los individuos antes colocados en un plano de igualdad se generan pugnas entre ellos por lo que no queda más que unir las fuerzas de todos en virtud de que no hay otro medio para poder sobrevivir, por lo que es necesario asociarse, sumar fuerzas y encaminarlas a un mismo fin. En este pacto de convivencia existirían restricciones a los derechos naturales del hombre, pero se lograría el establecimiento de un poder supremo: la comunidad, llamado por este autor “voluntad general” que estará por encima de todos los individuos.

Se trata de un mecanismo de la voluntad general que va a justificar la formación del Estado, donde el origen de la autoridad será la suma de las voluntades con el fin de conservar la libertad de cada uno de los individuos.

1.4.- ÉPOCA MODERNA.

La formulación jurídica de la protección de los derechos humanos surgió a finales del siglo XVIII, y uno de los principales postulados del régimen liberal que prevalecía en ese período de la historia sería el de otorgarle al poder Constituyente como titular de la soberanía el privilegio de reconocer los derechos humanos como parte de la Constitución, y que mejor forma de consagrarlos que lograr su proclamación expresa en las normas de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico.

Con las declaraciones de los derechos de los nuevos Estados de la Unión Americana y especialmente la del Estado de Virginia incorporada al texto constitucional de esta Nación, es que se inicia un nuevo periodo en el proceso de positivación de los derechos fundamentales

A) DECLARACIÓN DE DERECHOS DEL BUEN PUEBLO DE VIRGINIA DEL 12 DE JUNIO DE 1776.

Establecía:

“Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos fundamentales que no pueden ser dismimuidos ni coartados para la posteridad por ningún pacto, a saber, el goce de la vida y de la libertad, junto con los medios para adquirir y poseer una propiedad, perseguir y obtener bienestar y seguridad”.

Se trató de la Constitución del Estado de Virginia, fue un catálogo de derechos que resume los principios del derecho inglés en relación al habeas corpus.

Establece entre otros puntos la eliminación de las requisas domiciliarias, el arresto de personas ante la inexistencia de indicios que lo justifiquen, establece la libertad de prensa la cual sólo puede ser restringida por los gobiernos despóticos, proclama la libre elección de los representantes del pueblo, se prohíben las penas crueles e inusitadas, y para una mejor garantía de la libertad se establece la división de los poderes del Estado.

B) ENMIENDAS A LA CONSTITUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

Después de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América en Filadelfia el 4 de julio de 1776, es promulgada el 17 de septiembre de 1787 su Constitución en la que no existió capítulo alguno que hiciera referencia a prerrogativas de la persona humana, toda vez que estas se encontraban plasmadas en las Constituciones locales.

Sin embargo poco después de que la anteriormente mencionada Constitución entrara en vigor fueron incorporadas en 1791 las primeras enmiendas a la misma, entre las cuales cabe mencionar la que dispone que nadie puede ser obligado a declarar en su contra, ni privado de su libertad sino mediante procedimiento legal, la que señala que en toda causa penal el acusado tendrá derecho a ser juzgado pronta y públicamente por un jurado imparcial y a que se le informe sobre la naturaleza y causa de la acusación, a ser confrontado con los testigos de cargo, a que se cite a los de descargo, y a contar con un abogado defensor que lo asista en su defensa, la que proscribe las cauciones y multas excesivas, así como las penas crueles, la inviolabilidad del hogar, estableciendo además la prohibición de ocupar la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización.

C) LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789.

Francia le da al mundo la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, otorgándole el carácter de universalidad a los derechos humanos, toda vez que no creo un proyecto local, sino que encauzó a los hombres de todo el mundo señalándoles los principios de libertad e igualdad.

La Revolución Francesa liberó al individuo de los poderes feudales y la monarquía imponiendo criterios universales relativos a las libertades civiles y políticas de los ciudadanos. “Esta Declaración representa sin lugar a dudas uno de los hitos más importantes y trascendentales en la historia de la positivación de los derechos humanos”.
(11)

Los derechos humanos adquirirán a partir de esta Declaración un carácter constitucional tanto en lo que se refiere a los derechos en sí mismos, como en lo relativo al aseguramiento de su ejercicio.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su preámbulo establecía:

“Considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre a fin de que esta Declaración, teniéndola siempre presente todos los miembros del cuerpo social, les recuerde constantemente sus derechos y deberes, con el fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, al poder ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política sean más respetados, con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables se dirijan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos”.

“En esta se estipularían principios relativos a la libertad individual:

Artículo 1. *Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden fundarse sino sobre la utilidad común.*

(11) Pérez Luño, Antonio Enrique, *El Proceso de Positivación de los Derechos Fundamentales*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, España 1979, Pág. 274.

Artículo 4. *La libertad consiste en poder hacer lo que no dañe a otro por lo que el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites, que los que aseguran a los miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites no se pueden determinar sino por la ley.*

Artículo 7. *Ningún hombre puede ser acusado, detenido ni arrestado sino en los casos determinados por la ley y según las fórmulas que ella ha prescrito. Los que solicitan, expidan ejecutan o hacen ejecutar las ordenes arbitrarias, deben ser castigados, pero todo ciudadano llamado o aprehendido en virtud de la ley debe obedecer al instante: se hace culpable por la resistencia.*

Artículo 9. *Todo hombre se presume inocente hasta que haya sido declarado culpable.*

Artículo 10. *Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, aunque sean religiosas, con tal de que su manifestación no turbe el orden público establecido por la ley.*

Artículo 11. *La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre, debiendo responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.*

Artículo 17. *Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado nadie puede ser privado de ella si no cuando la necesidad pública lo exija y bajo la condición de una previa y justa indemnización".(12)*

“Además de principios relativos al Estado y su organización:

Artículo 2. *El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.*

(12) Vazquez Corrizosa, Alfredo, *Los Derechos como Normas Universales* Pág. 10.

Artículo 3. *El principio de esta soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo o individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.*

Artículo 5. *La ley no puede prohibir sino las acciones nocivas para la sociedad. Todo lo que no es prohibido por la ley no puede ser impedido y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no manda.*

Artículo 6. *La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente, o por sus representantes, a su formación. Ella debe ser la misma para todos, sea que proteja o castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales ante ella son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos, sin otra distinción que la de sus talentos y virtudes.*

Artículo 8. *La ley no debe establecer sino penas estrictas y evidentemente necesarias y ninguno puede ser castigado sino en virtud de una ley promulgada anteriormente al delito y legalmente aplicada.*

Artículo 12. *La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública: esa fuerza pues, se instituye para beneficio común y no para utilidad de aquellos a quienes es confiada.*

Artículo 13. *Para el mantenimiento de la fuerza pública y los gastos de administración es indispensable una contribución común: ella debe repartirse igualmente entre los ciudadanos en proporción a la capacidad de cada uno.*

Artículo 14. *Todos los ciudadanos tienen derecho a verificar por si mismos o sus representantes, la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente, saber su empleo y determinar su proporción, la base, el recaudo y la duración.*

Artículo 15. *La sociedad tiene derecho a pedir cuenta de su administración a todo funcionario público.*

Artículo 16. *La sociedad en la cual la garantía de los derechos no esta asegurada, ni determina la separación de los poderes no tiene Constitución".(13)*

(13) Ob. Cit. Pág 11.

D) LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

El 22 de octubre de 1814, el Congreso expide el llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue un documento que no tuvo vigencia pero que representó la ideología insurgente, contiene un capítulo destinado a las Garantías Individuales.

Textualmente su artículo 24 establecía:

Artículo 24.- "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La integra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

Fue un documento impregnado de los principios jurídicos y filosóficos de la Revolución Francesa. "Reputaba a los derechos del hombre o garantías individuales como elementos insuperables del poder público que siempre debía respetarlos en toda su integridad". (14)

Consagró la garantía de audiencia al establecer que nadie podía ser juzgado ni sentenciado sino después de haber sido oído legalmente, retomando claramente disposiciones anteriormente señaladas en las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos y de la Carta Magna inglesa. Las disposiciones contenidas en este ordenamiento no se dirigían a una clase social específica.

(14) Burgoa O., Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México 1994, Pág 121.

En su artículo 14 se establecía que:

Artículo 14.- "El gobierno no se instituye por honra o interés particular, de ninguna familia, de ningún hombre, ni clase de hombres sino para la protección general de todos los ciudadanos."

E) LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

Nuestra primera ley fundamental tuvo como modelo la Constitución de los Estados Unidos de América, contiene un título denominado "Reglas generales a que se sujetará en todos los Estados y Territorios de la Federación la Administración de Justicia" en el que están comprendidas garantías de seguridad jurídica como la prohibición de penas trascendentales, la de confiscación de bienes, la de juicios por comisión, la aplicación retroactiva de las leyes, la abolición de los tormentos y la de legalidad para los actos de detención y de registro de casas, papeles u otros de los habitantes de la República. Se garantizó a todo hombre el derecho a que se le administre pronta e imparcial justicia. Consagró la intolerancia religiosa y el fuero personal en favor de los militares y eclesiásticos.

F) LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Es en esta Constitución mexicana donde se encuentran reflejados fielmente los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Rompe con los privilegios y fueros personales, recoge las ideas liberales y jusrnaturalistas, no se ocupa de conservar la idea de status clasista y sectario. El miedo al cambio de las estructuras sociales y económicas impidió que los fines sociales que consignaba en beneficio de los grupos mayoritarios de nuestro país se adelantaran a otros ordenamientos emitidos con posterioridad.

En su artículo Uno estipulaba:

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

Puede observarse la tendencia individualista de este ordenamiento jurídico al considerar que los derechos del hombre son el objeto y fundamento de toda institución jurídica, y si bien no estableció cuales eran esos derechos específicos los dio por supuestos, enunciando las garantías que detentaría el individuo para asegurar su cumplimiento.

1.5.- ÉPOCA ACTUAL.

El siglo XX representa la consolidación de los derechos económicos, sociales y culturales, logrando su integración con los derechos civiles y políticos, caracterizándose además porque a partir de este momento se tomaría conciencia de la insuficiencia de la protección nacional de los derechos humanos y de la necesidad de una protección a nivel internacional.

A) LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917.

En esta aparecen consignados por primera vez en el mundo los derechos sociales entendidos como: "el conjunto de derechos otorgados a determinadas clases sociales que propenden a consolidar su situación económica. Esos derechos sociales se contienen sobre todo en los artículos 27 y 123 constitucionales, preceptos que cristalizan las aspiraciones revolucionarias fundamentales, consistentes en resolver en beneficio de las

masas desvalidas, los problemas obrero y agrario".(15) Esta Constitución superó los avances logrados por las anteriores cartas políticas, adelantándose en materia laboral a todos los países del mundo.

B) LA CONSTITUCIÓN DE REICH ALEMÁN DE 1919.

Este texto constitucional es resultado de la situación generada tras la Primera Guerra mundial, se inició entonces la construcción de un sistema liberal democrático volviéndose a instaurar las libertades públicas, con amnistía política, con jornada laboral de ocho horas y con el sufragio universal a partir de los veinte años de edad entre otros derechos.

C) LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA DE 1931.

Recoge entre sus capítulos lo relativo a las garantías individuales y políticas, los derechos económicos sociales y culturales bajo el rubro de familia, economía y cultura. Establece las denominadas "Garantías y Reformas a la Constitución" referidas a la protección judicial de los derechos y la creación del recurso de amparo de las garantías individuales. La parte dogmática de esta Constitución contiene principios como la afirmación democrática y liberal, el sentido laico, la emancipación femenina y filial, orientación social, de la propiedad y de la cultura, así como la efectividad en la defensa judicial de los derechos.

(15) Ob. Cii. Pág 150.

C) LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS DE 1936.

Acoge entre sus principios fundamentales las declaraciones formuladas por el marx-leninismo. Este documento establece entre otras prerrogativas, la igualdad económica, social, cultural y política entre el hombre y la mujer, así como por razón de nacionalidad y raza. Hace referencia a la libertad de conciencia, de culto y propaganda antirreligiosa basada en la separación de la Iglesia y del Estado.

Reconoce, pero al mismo tiempo supedita la libre expresión del pensamiento a la conformidad entre lo que se emite y los intereses de los trabajadores, así como a la consolidación del régimen socialista. Se instituye constitucionalmente por el mencionado hecho la llamada dictadura del proletariado, toda vez que se condiciona el actuar del individuo a los intereses de un régimen político. Establece además que las detenciones solo procederán por decisión del Tribunal o bien la sanción del fiscal, sin indicar los casos y condiciones para que estas puedan practicarse, esto es que no incluye garantía de seguridad jurídica alguna relativa a la libertad personal. "El Juez emite sus resoluciones, no en atención a la interpretación de las normas, sino que actuará según los principios establecidos por el partido gobernante". (16)

1.6.- LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Constituye el último proceso de su evolución a través de la historia en el mundo moderno, cuya consagración se plasma en los textos del Siglo XX, y casi todos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

(16) Principio de legalidad Socialista, Publicado en la Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Volumen V, Número 2, Invierno 1964.

A partir de los excesos y criminal ofensiva de los regímenes totalitarios contra los derechos del hombre y contra los principios postulados por el ideario francés de 1789, fue que se tomó conciencia en relación a que los mecanismos hasta ese momento consagrados para su protección tenían un alcance muy reducido por lo que se debía formular una concepción global de estos a efecto de salvaguardarlos a nivel internacional, pues hasta entonces se limitaba a ser protegidos en el ámbito estatal.

Era necesaria la defensa generalizada de todos los derechos del hombre y lograr su reconocimiento universal, así como el respeto realmente efectivo de estos, haciendo preciso crear para ello organismos internacionales que actuaran en forma permanente.

“Una protección supranacional, porque el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en esta materia, se impone por encima de la competencia antes exclusiva de este, e incluso contra su voluntad soberana”.(17) Situación que supone la ruptura del principio de soberanía nacional que niega todo poder por encima del Estado y no admite ninguno otro superior.

La internacionalización requerirá entonces de una autoridad con capacidad de aplicar a los Estados una sanción por haber transgredido los derechos humanos. Dentro de esta actividad tendiente a lograr la proclamación y reconocimiento internacional de los derechos del hombre encontramos importantes declaraciones que posteriormente darían origen a una gran diversidad de documentos con tal objeto.

(17) Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *La Detención Preventiva y los Derechos Humanos en el Derecho Comparado*, Pág. 110.

- “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948
- Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948
- Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y Protocolo Adicional de 1950
- Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966 y el Protocolo Facultativo (Derechos Civiles y Políticos, Económicos, Sociales y Culturales).
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969”. (18)

Pueden mencionarse también en el campo del derecho positivo internacional sobre derechos humanos diversas Convenciones sobre derechos específicos:

- “Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948
- Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951
- Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer de 1952
- Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud de 1953
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954
- Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud de 1956
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada de 1957
- Declaración de los Derechos del Niño de 1959
- Convención para reducir los casos de Apátrida de 1961
- Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios de 1962
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965
- Las Convenciones Internacionales del Trabajo
- Las Convenciones de la Cruz Roja sobre socorro humanitario y protección de las personas civiles y familiares en casos de guerra de 1929 y 1949 junto con sus Protocolos Adicionales”.(19)

(18) Vazquez Carrizosa, Alfredo. *Los Derechos Humanos como Normas Universales*. Pág. 18.

(19) *Ob. Cit.* Pág. 18.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

2.1.- SU REGULACIÓN EN EL DECRETO QUE LE DA ORIGEN.

El 5 de junio de 1990, Carlos Salinas de Gortari como presidente de México, dicta un decreto por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Derechos humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual sería publicado al día siguiente, es decir el 6 de junio de 1990 en el Diario Oficial de la Federación. Se trata según se establece en el mismo, de un decreto expedido de conformidad a las facultades otorgadas por la ley al Ejecutivo Federal.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos humanos obedeció al ejercicio de una facultad conferida por nuestra Constitución al Presidente de la República.

Al respecto la fracción primera del artículo 89 Constitucional señala como facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal la de:

“Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

2.1.1.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Se establece también que la creación de la Comisión tiene como fundamento lo dispuesto por los artículos 17 y 27 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 17.- “Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del

ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Artículo 27.- “A la Secretaría de Gobernación le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV.- 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 que requiera ese cumplimiento”.

2.1.2.- LOS CONSIDERANDOS DEL DECRETO.

El marco de referencia legal anteriormente señalado sin duda constituye el punto de partida a partir del cual pueden formularse cuestionamientos y críticas en relación a la naturaleza jurídica de la Comisión. Es esta situación por la que resulta de suma importancia hacer un examen del contenido del decreto que dio origen a la Comisión, a efecto de ir conociendo la evolución normativa de dicha institución.

Podemos mencionar que de los considerandos de dicho decreto se desprenden principios que a juicio del Ejecutivo Federal fueron primordiales para la instauración de lo que sería una nueva institución en nuestro país.

Por citar se manifestó que un Estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad no sólo de sus ciudadanos sino también la de los extranjeros que se encuentren en su territorio, sus características serán: la respetar la ley y hacerla respetar, reconocer la pluralidad política, admitir críticas, evitar que se vean agudizados los problemas entre los diferentes grupos y buscar que se hagan más fáciles las relaciones de este con las organizaciones tanto políticas como sociales.

Se establece entonces que la obligación del Estado Mexicano es la de defender el orden, la paz y la estabilidad social del país, protegiendo el ejercicio pleno de las garantías individuales y la vigencia de un principio de legalidad en la ejecución de las facultades otorgadas a cada uno de los órganos de gobierno.

Según el Decreto, es el Ejecutivo Federal quien determinará cuales serán las políticas que aseguran una convivencia civilizada, el orden y la paz interna respetando para ello lo que tantas veces ha sido denominado "Estado de Derecho". Se consignó que la observancia de estas políticas requerirán de la atención y respuesta del mas alto nivel por lo que sería la Secretaría de Gobernación la encargada de establecer cuales serán las acciones tendientes a la promoción del respeto a los derechos fundamentales.

Fue así como se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación. Los antes mencionados argumentos denotan únicamente cuestiones de índole política soslayando aspectos de mucho mas fondo toda vez que se trataba de la instauración de un órgano protector de los derechos humanos. El Gobierno no asumió la responsabilidad que significaba la creación de un organismo de esta naturaleza, fue al parecer mas importante lograr impactar a la población son simple demagogia que el considerar que se trataba de una medida con la cual toda actuación de la autoridad tendría que ajustarse a derecho.

2.1.3.- PROPÓSITOS DEL EJECUTIVO FEDERAL AL CREAR A LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Lo que si resultó claro fueron los propósitos del Ejecutivo Federal al momento de crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- Dar a conocer que la creación de este organismo era el fruto de una demanda popular relativa a la defensa y protección de los derechos humanos.
 - Que realmente existía voluntad política para alcanzar importantes logros en este campo.
 - Se estableció que sería una especie de Ombudsman al cual se le otorgarían funciones que generalmente no poseen estos organismos en otros países.
 - Que existiría una relación directa entre este órgano y la sociedad en razón de la composición de su Consejo.
-

- Se argumentó que sería un órgano situado dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación porque es a esta a quien la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le otorga competencia en materia de derechos humanos.

- Su autonomía quedaría demostrada en virtud de que las recomendaciones emitidas tendrían como único soporte las evidencias contenidas en el expediente, sin la injerencia de ninguna autoridad que pudiera influir en las mismas.

- Que con su creación quedaría comprendida en nuestro sistema jurídico la tendencia de otros países de fortalecer el respeto a los derechos humanos.

- Su instauración obedecía a una realidad a la que el Gobierno de México no podía escapar, manifestando el interés de este en perfeccionar un régimen de libertades y estabilidad social que hacia necesaria la consolidación del llamado principio de legalidad.

Retomando el análisis del decreto en cuestión, es de gran significación hablar de las características que este le concedió a la Comisión Nacional, otorgándole facultades peculiares respecto de otros organismos semejantes. Si la Comisión surgía como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación significaba que la hacia dependiente administrativa y financieramente de aquella, en este último caso el decreto de creación no contempló disposición alguna relativa a su presupuesto y patrimonio quedando sujeta al ámbito del Titular de la Secretaría y por ende a la decisión del Ejecutivo Federal.

Este Decreto le encomendaría a la Comisión Nacional de Derechos Humanos tareas de carácter político al establecer que sería:

“El órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de derechos humanos”.

De esta forma quedarían limitados sus alcances asignándole esta única tarea, la cual realizaría instrumentando sistemas de protección de los derechos humanos de mexicanos y extranjeros en nuestro territorio, en este último caso en coordinación con la Secretaría de Gobernación. Podemos afirmar entonces que las atribuciones de la Comisión sólo tendrían carácter propositivo y en todo caso de ejecución pero en coordinación con las políticas previamente establecidas por la autoridad de la materia. En conclusión se trataba de un órgano que orgánicamente dependía de una Secretaría de Estado y por tanto del Presidente de la República quien fue el que le dio origen, pero funcionalmente se dijo que si era independiente en virtud de que ninguna autoridad podía intervenir en sus decisiones.

2.1.4.- INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL.

En cuanto a su integración el Decreto estableció que contaría con:

Un Presidente.- Su nombramiento significaría un punto a partir del cual se presentarían las primeras diferencias en relación al perfil detentado por organismos similares en otros países, al ser designado por el Ejecutivo Federal, facultad que exclusivamente tendría este órgano estatal. Algunas de las obligaciones del Presidente de la Comisión consistían en rendir en forma semestral un informe sobre el desempeño de las funciones de la Comisión al Presidente de la República.

Un Consejo.- Creado para el mejor desempeño de las responsabilidades de la Comisión, estaría integrado por personas de reconocido prestigio en la sociedad, su cargo sería honorario e invitados a participar en el por el Ejecutivo Federal a través del Presidente de la Comisión. Se estableció que funcionaría como un cuerpo colegiado de examen y opinión cuyo propósito radicaba en proponer a aquel, los lineamientos para la adecuada prevención y protección de los derechos humanos.

Secretario Técnico.- Se estableció que actuaría como un órgano de apoyo del Consejo, designado también por el Titular del Ejecutivo Federal.

Secretario Ejecutivo.- Que auxiliaría en el ejercicio de sus funciones al Presidente de la Comisión, sus facultades consistirían en proponer las políticas generales que la Comisión debería seguir.

Un Visitador.- El cual dependería del Presidente de la Comisión, sus atribuciones se referían a la promoción de las relaciones entre la Comisión y los organismos públicos nacionales y extranjeros, establecer vías de comunicación y colaboración con la sociedad, representar al Presidente de la Comisión en los actos relacionados con el desempeño de las funciones del órgano. Su tarea principal sería denunciar ante la autoridad competente los actos puestos a su consideración que pudieran consistir en violaciones a los derechos humanos.

En lo tocante a la competencia de la Comisión Nacional, el Decreto dispuso cuales serían las facultades que se le otorgarían como cuerpo colectivo, y por otra parte especificó cuales serían encomendadas a cada uno de sus funcionarios. Destacan entre las asignadas a la Comisión:

- La de ser el organismo rector de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos coordinando mecanismos para su efectiva ejecución.

- La de elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales relativos a los derechos humanos.

- Realizar programas de prevención en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.

- Representar al Gobierno Federal ante organismos nacionales y extranjeros, constituyendo una innovación respecto de las características atribuidas a esta clase de instituciones en otros países.

- Formular acciones que impulsen el cumplimiento de tratados convenios y acuerdos internacionales firmados por México.

Finalmente hay que hacer notar que el decreto no contenía disposición alguna relativa al procedimiento, es decir en ninguno de sus preceptos quedo establecido el mecanismo o formalidades a través de las cuales se recibiría la denuncia de un posible hecho violatorio de los derechos humanos, por lo que se entendía que los asuntos sometidos a la consideración de la Comisión se atenderían y serían resueltos según fueran las atribuciones de cada uno de sus órganos.

En los transitorios de este Decreto se estipuló que los recursos con que contara la Dirección General de Derechos Humanos de Gobernación, la cual hasta el momento de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue el órgano por así decirlo protector de los derechos Humanos pasarían a formar parte del ahora órgano desconcentrado.

Con independencia de la forma en que surge la Comisión Nacional, no puede dejar de reconocerse que hasta ese momento en México no existía un organismo de esa naturaleza a nivel nacional sólo algunas Entidades Federativas contaban con órganos similares pero con facultades limitadas. El Ejecutivo Federal dio vida a un órgano similar al Ombudsman, figura de la que se desconocía desde su significado hasta su funcionamiento, no existía experiencia alguna sobre el tema que permitiera comprender lo importante que resultaría el procedimiento por el cual se le daría origen.

Muchos fueron los comentarios que se generaron con su creación pues se quiso abanderar a la Comisión con un carácter apolítico y apartidista al afirmar que esta operaría con independencia del gobierno y de los partidos políticos garantizándose así su imparcialidad, hecho que solo era aceptado por quien o quienes habían planeado su instauración pero no por un marco legal que determinaba lo contrario.

Sin embargo y aclarando que en ningún momento se pretende polemizar sobre las facultades concedidas legalmente al titular del Ejecutivo Federal para crear la Comisión, si es posible cuestionar el porque estructurar un organismo de esta clase como un ente desconcentrado el cual estaría subordinado a la voluntad presidencial.

2.2.- LINEAMIENTOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS SEGÚN SU ANTERIOR REGLAMENTO INTERNO.

La precisión y perfeccionamiento de los principios contenidos en el Decreto de creación de la Comisión fue una facultad asumida por su Consejo, cuyos integrantes caracterizados por su pluralidad ideológica y representación social crearon el Reglamento que regiría las actividades del nuevo órgano de protección de los derechos humanos. Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de agosto de 1990.

Es notorio que del estudio del contenido del anteriormente mencionado Decreto a las disposiciones estipuladas en este Reglamento existieron grandes diferencias. Resultó que el Decreto se vio superado por su Reglamento, porque en este se introdujeron lineamientos no contemplados por aquel, y que sin embargo aportarían elementos en su beneficio, pero que al mismo tiempo darían lugar a confusiones.

Algunas de las variantes que se presentaron en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos consistieron en:

- Que la Comisión Nacional era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tenía a su cargo la responsabilidad de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de derechos humanos.

Al respecto en el artículo Uno de dicho Reglamento se estipuló:

Artículo 1.- “La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México”.

- Que la Comisión es un órgano de la sociedad y defensor de esta

- Se definió a los Derechos Humanos como “aquellos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano”.

- En relación a la conformación de la Comisión Nacional fueron creadas diversas direcciones con funciones específicas para lograr un óptimo desempeño del organismo.

Dirección General de Administración

Dirección General de Comunicación

Dirección General de Divulgación y Capacitación

Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación

Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión

Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones

- Se precisaría en su artículo Tres la competencia de la Comisión Nacional facultándola para intervenir en los siguientes casos:

a) “Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, *que sean cometidos por una autoridad o servidor público*

b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, *cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y*

c) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, *por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público*".

- El ámbito de competencia de la Comisión se vería ampliado al establecerse nuevas atribuciones, como el apoyo y asesoramiento técnico para la creación y funcionamiento de organismos similares de carácter local, la elaboración de convenios de colaboración con los organismos protectores de los derechos humanos de las Entidades Federativas, así como con los organismos no gubernamentales tanto nacionales como extranjeros en esta materia y proponer las reformas que fuesen necesarias a esos nuevos instrumentos jurídicos para una mejor protección de los derechos humanos.

- Se estableció que la Comisión Nacional no sería competente para intervenir respecto de las sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo, pero si tratándose de vicios en los procedimientos incluidos los jurisdiccionales.

- Se le negó competencia para conocer de los conflictos laborales en los que existiera una controversia individual o colectiva entre trabajador y patrón y que esta sea de competencia jurisdiccional, a menos que se tratara de asuntos laborales en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa con este carácter que haya violado derechos humanos.

- Le otorgó competencia en la cuestión electoral, al conocer sobre la posible violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución y que se cometan durante los procesos comiciales pero no para tomar parte en la calificación de las elecciones.

2.3.- ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

El Consejo de la Comisión Nacional, envió al Presidente de la República un anteproyecto de Ley Orgánica para que por su conducto fuera remitido al Congreso de la Unión y así lograr una mejor estructuración en sus órganos y funciones. Este serviría de modelo para lo que posteriormente sería la Ley de la Comisión Nacional.

En la Exposición de Motivos de este anteproyecto se habló de que si la Comisión Nacional es un órgano que pretende tutelar en forma directa los derechos fundamentales consagrados en nuestra Ley Suprema, su ámbito de aplicación debe ser toda la República y no sólo la esfera local.

El artículo Uno de esta iniciativa de ley establecía:

Artículo 1.- “Esta ley es de orden público en toda la República en materia de Derechos Humanos respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentran en territorio nacional”

Se reitera la intención de aproximar todavía más a la Comisión con los atributos del denominado Ombudsman en atención a la necesidad de los Estados de contar con una instancia sencilla y rápida que complemente los instrumentos clásicos de protección de los derechos fundamentales los cuales se encuentran congestionados debido al aumento de conflictos jurídicos entre el Estado y los particulares, por lo que hay que reforzarlos toda vez que estos no pueden cumplir con la administración de justicia en forma rápida y expedita como lo establece nuestro máximo ordenamiento legal.

En cuanto a la integración de la Comisión Nacional, se estableció que su Consejo estaría integrado honoríficamente por personas de notorio prestigio intelectual y moral pertenecientes a las diversas corrientes políticas y de opinión, debiendo ser considerado este hecho como una aportación del Derecho Mexicano a la figura del Ombudsman.

Respecto del nombramiento del Presidente de la Comisión se planteo que su designación se llevaría a cabo a través del mecanismo utilizado para el de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es que el Ejecutivo Federal presentaría una terna de candidatos a consideración del Senado a efecto de que fuera este quien decidiera quien seria la persona idónea para ocupar el cargo pero en este caso por un período de cuatro años, con la posibilidad de reelección. Lo que se busca es la imparcialidad e independencia del titular de la Comisión, otorgándole las mismas garantías de autoridad, autonomía y remuneración de que gozan los integrantes de nuestro máximo Tribunal.

La experiencia que se tenía hasta ese momento de la Comisión demostraba que resultaba excesivo concentrar todas las investigaciones en un Visitador, por lo que era conveniente que esta importante actividad quedara distribuida hasta en tres Visitadores que además auxiliarían al Presidente de la Comisión y lo sustituirían durante sus ausencias realizando así funciones que corresponden a los Adjuntos del Titular en organismos similares.

Se establecerían nuevas atribuciones a la Comisión de gran significado, como son las de promoción, estudio, capacitación y publicación orientadas a la divulgación de los Derechos Humanos y de sus instrumentos de protección entre los diversos sectores de la población a fin de crear y perfeccionar una cultura sobre los mismos la cual se hace indispensable para su efectiva tutela.

Se reitera la no competencia de la Comisión en los actos y resoluciones de carácter jurisdiccional y conflictos de naturaleza electoral por las razones en que encuentra sustento la figura del Ombudsman. Se señala la inconveniencia de que la Comisión desahogue las consultas planteadas por autoridades, grupos sociales

o particulares que impliquen hacer una interpretación de los derechos fundamentales, porque no debe de prejuzgar sobre materias que son de su competencia en forma general y fuera de los casos que se someten a su consideración o que pueda iniciar de oficio.

En materia judicial no resultaba fácil delimitar cuales serían los actos por los cuales podía recurrirse a la Comisión, lo que se pretende es no intervenir en lo absoluto en la independencia y autoridad de jueces y tribunales, teniendo injerencia solo en los casos de algún acto u omisión de órganos judiciales que tengan carácter administrativo.

En cuanto al procedimiento se dedicaría un capítulo para regularlo de manera precisa, breve y sencilla sólo con las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos, atendiendo a los principios de inmediatez, concentración y rapidez, procurando en la medida de lo posible el contacto directo con los quejosos y autoridades y así evitar la dilación que implican las comunicaciones escritas.

Se destinaría también un capítulo que determinaría cuales serían las obligaciones de las autoridades y servidores públicos y la forma en que colaborarían en cuanto a las actividades de la Comisión, lo que hacia necesario reformar la ley respectiva a fin de establecer el alcance de estas disposiciones.

En relación a las Recomendaciones de la Comisión Nacional, las cuales son decisión final de su presidente se estipuló que no tendrían carácter imperativo y que no podían anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubieren presentado las quejas.

Su carácter no obligatorio para autoridades y servidores públicos no le quitarían eficacia, porque su fuerza radicaría en la publicidad de sus Recomendaciones y consideración de la opinión pública. De tener carácter vinculatorio se convertirían en decisiones jurisdiccionales para lo que se requeriría entonces de las formalidades de un

proceso en sentido estricto. Una vez comunicada la Recomendación a la autoridad o servidor público estos estaban obligados a informar dentro de los quince días hábiles siguientes si la aceptaban, en este supuesto se establecía otro plazo de treinta días hábiles para entregar a la Comisión las pruebas que correspondieran a fin de garantizar su cumplimiento y así evitar que dichas autoridades o servidores públicos retrasaran o evadieran la ejecución de la Recomendación que en forma expresa habían aceptado.

La obligación de rendir informes periódicos sería anual, ya que los semestrales ocupaban tiempo que debía mejor destinarse a las investigaciones. El informe había que enviarlo a la Cámara de Senadores y al Ejecutivo Federal y ser difundido a través de los medios de comunicación, sin perjuicio de la rendición y publicación de informes especiales, los cuales generalmente se referían a puntos específicos y los cuales a juicio de la Comisión resultaban convenientes. Tanto el Presidente de la República como el Senado podían hacer comentarios y observaciones a estos informes pero en ningún caso implicarían instrucciones específicas en atención a la autonomía de la Comisión.

El articulado de este anteproyecto remite a disposiciones Constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos en relación a la responsabilidad penal y administrativa en que pueden incurrir las autoridades públicas durante y con motivo de la tramitación de quejas ante la Comisión Nacional, en los casos de acciones evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades o servidores públicos en las que debieran intervenir o colaborar para las investigaciones de la Comisión y no obstante los requerimientos que se les hubieren formulado, podían ser objeto de una amonestación pública o privada según el caso. Pero con independencia de esto la Comisión debería de denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas cometidas, solicitando la aplicación de las sanciones respectivas.

Aunque en esta Exposición de Motivos no existió señalamiento alguno respecto a la transformación de la naturaleza de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su articulado encontramos el avance que se alcanzó en relación con este punto al definirla *como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios*.

Al respecto el artículo Dos establecía:

Artículo 2.- “La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el organismo público descentralizado, de carácter autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por finalidades esenciales la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos establecidos por la Constitución Federal, así como de los consagrados en los pactos y convenios internacionales aprobados por el Senado de la República y ratificados por el Ejecutivo Federal”.

Esta forma de organización administrativa tiene como característica que “los funcionarios y empleados que la integran gozan de autonomía orgánica y no están sujetos a poderes jerárquicos”. (20)

Con este cambio se pretendió fortalecer su autonomía funcional, así como su independencia de las autoridades estatales y cumplir entonces adecuadamente con sus objetivos. En congruencia con estas disposiciones ahora su patrimonio estaría elaborado por la propia Comisión, el cual sería presentado directamente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dejando de formar parte del que elaboraba la Secretaría de Gobernación.

Se conservaría el esquema hasta entonces contemplado en relación a la integración de la Comisión, un Presidente, un Consejo, un Secretario Técnico, un Secretario Ejecutivo, así como el personal profesional Técnico y Administrativo.

(20) Nava Negrete, Cita a Gabino Fraga en la “Voz Descentralización”, del Diccionario Jurídico Mexicano, México 1987, Editorial Porrúa, Pág. 1085.

El órgano que si sería objeto de una modificación era el Visitador, según la iniciativa podían llegar a ser hasta tres, con el propósito de dinamizar el trámite de las quejas y evitar así la carga de trabajo que se veía acumulada en la figura del Visitador General.

2.4.- LA CONSTITUCIONALIZACION DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Ley Fundamental en noviembre de 1991, proponía elevar a rango constitucional la protección que brinda la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La consagración constitucional de este "Ombudsman mexicano" aseguraría el impulso que en materia de derechos humanos se había comenzado. Esta iniciativa de ley sería posteriormente aprobada por ambas Cámaras y por las Legislaturas Locales, publicándose el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

En este Proyecto de Ley se hacía referencia al interés de combatir la impunidad y defender el principio de legalidad, insistiendo sobre la relevante contribución que en esta labor venía llevando a cabo la Comisión y los logros que esta había alcanzado, así como la resolución satisfactoria de la mayoría de las quejas presentadas.

La propuesta de reforma a la Constitución consistía en que los organismos protectores de los Derechos Humanos quedaran incluidos en el artículo 102 de nuestra Carta Magna. Este precepto estaría dividido en dos apartados, el primero de ellos contemplaría los principios actualmente establecidos en relación a la organización y atribuciones del Ministerio Público Federal, y en el segundo se consagraría la existencia de un órgano de defensa de los derechos humanos, configurado según la ley que al respecto expidiera el Congreso de la Unión.

El artículo 102 Constitucional una vez reformado quedaría de la siguiente manera:

Apartado A.-

Apartado B.- “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga 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. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los Estados”.

En los transitorios del Decreto que declaraba reformado este artículo se consignó que en tanto se establecieran los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados, la Comisión Nacional podía seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

2.5.- LA LEY REGLAMENTARIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Después de la Constitucionalización de los organismos protectores de los derechos humanos, había que determinar cuáles serían las características que definirían a la Ley Reglamentaria de la Comisión Nacional. Esta iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo Federal tuvo como origen el proyecto formulado por la propia Comisión a

través de su Consejo, además de las observaciones realizadas por el Presidente de la República y en la experiencia alcanzada en casi dos años a partir de su creación.

La estructura del organismo defensor de los derechos fundamentales sería similar a la del Ombudsman de otros países, donde sus recomendaciones tienen la característica de ser públicas, autónomas y no obligatorias para las autoridades a quienes van dirigidas.

La ley reglamentaria del apartado B del artículo 102 Constitucional se denominaría "Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", cuyo logro sería el de transformar su organización administrativa.

El artículo Dos de la iniciativa de ley estipulaba:

Artículo 2.- "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los previstos en los tratados y convenios internacionales que celebre el Presidente de la República con la aprobación del Senado".

2.6.- MODIFICACIONES A LA LEY REGLAMENTARIA.

La iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional presentada ante el Congreso de la Unión fue objeto de diversas reformas, se estructuró su contenido a fin de hacer fácil su estudio y aplicación por lo que quedaría dividida en diferentes títulos para quedar de la siguiente forma:

- Disposiciones Generales
 - Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
 - Del Procedimiento ante la Comisión
 - De las Autoridades y Servidores Públicos
 - Del Patrimonio y Presupuesto de la Comisión Nacional
 - Del Régimen Laboral
-

Algunas de las modificaciones consistieron en suprimir lo de “orgánica” para quedar como “Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos” lo cual se explica en razón que del contenido de la misma se desprende que no solo se hace referencia a la manera en que esta integrada la Comisión sino que también se establecen reglas relativas al procedimiento de substanciación de las quejas.

En lo que toca a la conformación de la Comisión se establecieron requisitos para ocupar el cargo de la Secretaria Ejecutiva homologándolos con los de los Visitadores, sólo que para estos últimos se agregaría el de ser Licenciado en Derecho con tres años de ejercicio profesional. El número de Visitadores Generales podría ser de tres hasta cinco, siendo el Presidente de la Comisión quien decidiría sobre el número de estos.

Respecto a la garantía otorgada al titular de la Comisión así como a los Visitadores, la reforma realizada fue más acertada en el sentido de que dichos funcionarios no podían ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones y recomendaciones que formularan o en virtud de los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones eliminando así las críticas que se hubieran podido formular de haber sido aprobada la disposición que utilizaba el término “inmunidad” para ambos funcionarios. Se dejó claro que tendrían fe pública pero sólo para calificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas e inconformidades presentadas, las actuaciones realizadas por estos funcionarios constituyen prueba plena pero únicamente en relación a ese procedimiento pero no para que esas mismas actuaciones sean utilizadas como medio de prueba en otros procedimientos.

El procedimiento sería dinámico sencillo y eficaz eliminando todo formalismo y exigencias procesales que contravinieran de algún modo estos fines, se afirmó que en casos urgentes la queja se podía formular por cualquier medio electrónico de comunicación.

En situaciones graves a juicio de la Comisión la rendición del informe a que las autoridades y servidores públicos estaban obligados a presentar una vez aceptada una recomendación cuyo plazo es de quince días en circunstancias ordinarias podía reducirse a ocho horas y en casos extremos dicho informe debía ser rendido en forma inmediata.

De relevancia resulta la disposición relativa a que en los hechos que impliquen lesa humanidad no mediaría plazo para la interposición de la queja. Si de la naturaleza de una queja se desprende que no implica una violación a los derechos humanos se orientará al quejoso brindándole asesoría legal a efecto a que acuda a la instancia correcta.

En relación a los medios de impugnación se procuró su eficacia al precisar quienes serán las personas con facultad para interponerlos, los supuestos de su procedencia, ante quien se llevará a cabo su tramitación y la forma de substanciación.

2.7.- LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

Una vez reformado el artículo Tres de la Ley Federal de Entidades Paraestatales el 24 de julio de 1993 se establecería que:

Artículo 3.- “Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento”.

Los argumentos que dieron lugar a la reforma de este precepto fueron que la promoción, ejecución y vigilancia del cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos es una tarea tan importante que tiene a su cargo la Comisión Nacional de Derechos Humanos que se requiere que su actuación sea independiente de toda autoridad gubernamental, partido político y organización social.

El ejercicio autónomo e imparcial de sus facultades implica la independencia de la institución, la cual no sólo debe garantizarse, sino consolidarse en relación a su aspecto orgánico, dejando de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

2.8.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Es aplicable en lo que se refiere a los deberes que tiene todo servidor público en el ejercicio de sus funciones. Al respecto el artículo 47 Fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece:

Artículo 47.- “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión”.

2.9.- LA ACTUAL LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

El Decreto presidencial por medio del cual había sido creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación dejaría de tener vigencia al momento de ser aprobada por el Congreso de la Unión la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual sería publicada el 29 de junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.

Este nuevo marco jurídico de la Comisión Nacional conformado por la adición de un apartado B al artículo 102 de la Constitución Federal y esta nueva ley que lo reglamenta representaría un paso importante en relación con el antes mencionado Decreto:

El artículo Uno de la Ley de la Comisión Nacional estipula:

Artículo 1.- “Esta Ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos en el apartado “B” del artículo 102 Constitucional”.

Se estableció entonces que la Comisión había adquirido un rango Constitucional y que contaría con una ley cuyo fin sería asegurar su autonomía.

El artículo Dos de la misma expresa:

Artículo 2.- “La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano”.

Asimismo el artículo Tres de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en sus tres primeros párrafos señala:

Artículo 3.- “La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades

federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta Ley”.

En los casos de la interposición del recurso de queja ante un organismo estatal si la Comisión considera que es un asunto importante y aquel puede tardar mucho tiempo en emitir su Recomendación, el organismo nacional de protección y defensa de los derechos humanos tendrá la facultad de atraer esa queja y continuar su trámite para ser este el que emita la Recomendación que corresponda.

A) INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL.

En cuanto a su integración contará con:

- Un Presidente
- Una Secretaria Ejecutiva
- Hasta 5 Visitadores
- Visitadores Adjuntos
- Personal técnico y administrativo
- Un Consejo

B) ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

El artículo Seis de la Ley de la Comisión Nacional establece cuales son sus atribuciones:

I- Recibir quejas de los presuntas violaciones a los derechos humanos.

II- Conocer e investigar a petición: de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de los derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de estos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país

VIII- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos

IX- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X- Expedir su Reglamento Interno;

XI- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII- Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV- Proponer al Ejecutivo Federal en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

Esta Ley establece los asuntos en los cuales no tendrá competencia la Comisión, como son los actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones jurisdiccionales, conflictos de índole laboral, y en relación a las consultas que otras autoridades, particulares u otras entidades le formulen para efecto de que interprete disposiciones constitucionales y legales.

Sólo se admitirán quejas o inconformidades contra actos u omisiones de alguna autoridad judicial con excepción de las de carácter federal cuando dichos actos u omisiones sean en materia administrativa, porque por ningún motivo será competente para examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

2.10.- EL REGLAMENTO INTERNO VIGENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992 abrogaría el publicado el uno de agosto de 1990, se trata del ordenamiento que reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, regulando su estructura, facultades como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyo objeto queda determinado en la mencionada ley. En este Reglamento se habla de nueva cuenta del carácter social que asume la Comisión Nacional al denominarla “órgano de la sociedad y defensor de esta”.

Se reitera la autonomía de la institución al establecer que no recibirá instrucción o indicación alguna por parte de autoridad o servidor público, sus resoluciones se basarán únicamente en las evidencias que consten en los expedientes. Quedan definidos en este ordenamiento los derechos humanos: *"como los inherentes a la persona humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano, y en su aspecto positivo los consagrados en la Constitución Federal así como los acogidos en pactos, convenios y tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país"*.

En las Entidades Federativas hasta el momento en que cada Legislatura Local le otorgue un nombre determinado los organismos protectores de los derechos humanos serán llamados Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

En relación al procedimiento este será breve y sencillo sin formalismos, procurando la comunicación inmediata con los quejosos y autoridades ya sea en forma personal o por cualquier otro medio para así hacerse llegar de los elementos necesarios para determinar la competencia de la Comisión y poder entonces iniciar el trámite que corresponda. Las investigaciones deberán hacerse lo más pronto posible eliminando cualquier actuación que no sea indispensable, estas actuaciones son gratuitas, hecho que deberá hacerse del conocimiento de quienes acudan a la Comisión. Si el quejoso decidiera contar con los servicios de un abogado igualmente se le debe comunicar que esto no es indispensable recordándole en todo momento el carácter gratuito de los servicios que se otorgan.

Los servidores públicos que presten sus servicios en la Comisión no tienen la obligación de rendir testimonio cuando esta prueba sea ofrecida en procesos civiles, penales o administrativos y se relacione con el trámite de una queja que haya sido radicada ante la propia Comisión.

En el desempeño de sus funciones, el personal de la Comisión procurará:

- La protección de los Derechos Humanos de los quejosos.
- Participar en la promoción de los Derechos Humanos.
- Hacer del conocimiento y resolución de sus superiores jerárquicos cualquier iniciativa que pueda contribuir a una mejor realización de los fines que persigue la Comisión Nacional.

La Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un órgano oficial de difusión con que cuenta la institución, su publicación es mensual, se trata de un medio a través del cual se hacen saber en forma íntegra las Recomendaciones emitidas por su titular o bien puede ser que se trate de una síntesis de las mismas; los documentos de No Responsabilidad o bien los informes especiales que por considerarse importantes deben darse a conocer.

Este Reglamento Interno precisará conceptos como:

- **Los actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal:** serán los que provengan de instituciones dependencias u organismos tanto de la Administración Pública Federal Centralizada como Paraestatal.

- **Ilícitos:** son las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o las infracciones administrativas

- **Son resoluciones de carácter jurisdiccional:**

- a) las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia
- b) las sentencias interlocutorias
- c) los autos y acuerdos para cuya expedición se haya hecho una valoración o determinación jurídica
- d) en materia administrativa los análogos a los mencionados en los incisos anteriores.

- **Conflictos laborales:** son los suscitados entre un patrón o varios y uno o mas trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal estatal o municipal.

CAPÍTULO III

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

3.1.- BREVES REFERENCIAS SOBRE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN.

Debido al crecimiento de la actividad gubernamental las posibilidades de fricción entre el gobierno y el ciudadano también han aumentado, por lo que ha sido necesario que junto con los mecanismos tradicionales de control, por cierto insuficientes y con debilidades se establezca un órgano que los auxilie y supervise. Se trata de un instrumento que pretende controlar el poder del Estado en beneficio de los derechos fundamentales del hombre como son la igualdad libertad y seguridad jurídica de las personas.

Es entonces cuando cabe preguntarnos el porque ha sido adoptado este instrumento por algunos países. La respuesta es sencilla y atiende a la necesidad de que una vez determinada la competencia de los órganos del gobierno se establezca la creación de esta clase de mecanismos jurídicos que evitan la extralimitación de la actividad estatal en detrimento de los derechos fundamentales del gobernado y se entienda entonces cual es su función en la sociedad.

“La administración pública ha crecido y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta la posibilidad de problemas entre los órganos del poder y los individuos, debido a que no existen muchas instancias para presentar quejas, y los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos, y porque cada día es mayor la corriente internacional que esta preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos”. (21)

(21) Per-Erik-Nilsson, *el Ombudsman, Defensor del Pueblo ¿o que?, en la Defensoria de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, UNAM, México 1986. Pág. 13.*

Por la importancia que tienen los derechos humanos es que han surgido instituciones con el fin de lograr su protección. Podemos mencionar sin lugar a dudas como predecesor clásico al denominado Ombudsman de los países escandinavos.

Ombudsman es un vocablo sueco que significa mediador o representante, que se aplica a una institución jurídica que se ha ido extendiendo en muchos otros países, incluso en algunos de América Latina, obviamente con características y denominaciones diferentes pero siempre encaminada al mismo propósito: la protección y defensa de los derechos humanos.

3.1.1.- SU ORIGEN EN LOS PAÍSES ESCANDINAVOS.

A) SUECIA.

El Ombudsman nació en Suecia con la Constitución de 1809, en este instrumento de gobierno se logró una muy importante innovación como fue la creación del Justitie Ombudsman, figura jurídica contemplada en la Ley Suprema de este país toda vez que su artículo 96 establecía:

Artículo 96.- “El Parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario del Parlamento encargado según las instrucciones que este le dará, de controlar la observancia de la leyes por los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos”.

El Ombudsman sueco tiene como característica principal la separación de este con el Rey y su dependencia con el Parlamento, pues es este órgano quien lo nombra y ante el cual se tiene la obligación de informar todo lo relativo a su actividad fiscalizadora de la administración de justicia.

Posteriormente debido a la carga de trabajo se aprobaría la creación de un órgano semejante que solo estaría facultado para conocer sobre asuntos del orden militar.

El Ombudsman sueco es un representante del Parlamento y por ello del pueblo que tiene la obligación de velar tanto por los derechos individuales como generales de aquel, así como vigilar el cumplimiento efectivo de las leyes por parte de los funcionarios administrativos pero también de los propios jueces. Sus atribuciones consistirán en recibir las quejas que los gobernados formulen en contra de las acciones de los gobernantes por considerar que existe una lesión a sus derechos; emitir recomendaciones no obligatorias a las autoridades infractoras, así como publicar sus opiniones en los informes que periódicamente deben presentar ante el Poder Legislativo.

B) FINLANDIA.

La figura del Ombudsman posteriormente es adoptada por Finlandia, país que después de estar bajo el dominio sueco se anexo al Imperio Ruso y no obstante tal hecho mantuvo instituciones jurídicas originalmente suecas. Por ejemplo, el denominado en un principio Canciller de Justicia, cuya labor consistía en vigilar la actuación de los demás servidores reales, posteriormente se le denominaría Jefe del Ministerio Público, para que finalmente y sin sufrir cambio alguno en sus atribuciones y obligaciones fuera llamado Procurador. En su Constitución de 1919 se instaura el Ombudsman con rasgos comunes al sueco.

C) NORUEGA.

Hacia 1952 se establece el Ombudsman noruego pero sólo se le confirieron facultades para participar en lo relativo a las fuerzas armadas. En su ley fundamental se expreso que el Parlamento nombraría a una o dos personas que no pertenecieran al mencionado órgano, las cuales tendrían a su cargo el deber de vigilar la administración civil y militar del Estado. La diferencia que se observa respecto de otros Ombudsman radica en la exclusión de su competencia lo referente a las cuestiones judiciales.

3.1.2.- OTRAS DENOMINACIONES.

Paulatinamente después de la consolidación de la figura escandinava se fue dando la introducción del Ombudsman en las legislaciones de Europa Occidental con diferentes denominaciones como fue el Comisionado Parlamentario para la defensa de la República Alemana creado en 1956 como un Ombudsman militar; el Mediateur, Ombudsman en Francia establecido en el año de 1973 como un mecanismo que intentaba mejorar el programa de reforma administrativa iniciado por el gobierno; el Promotor de Justicia en Portugal que fue creado una vez establecida la Constitución democrática de ese país en 1976; el Defensor del Pueblo consagrado en la Constitución Española de 1978 para la defensa de los derechos de los particulares y para supervisar la actividad administrativa de los órganos del gobierno.

3.1.3.- DEFINICIÓN DE OMBUDSMAN.

Para lograr su definición es importante considerar donde se encuentra regulada esta institución, cuales son sus fines, sus facultades, sus características y el porque de su implantación, todos estos elementos son estimados por la International Bar Association que proporciona la siguiente definición:

“El Ombudsman es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o el Parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual

debe ser independiente y responsable ante la legislatura o el parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes". (22)

Hector Fix- Zamudio describe al Ombudsman como: "el organismo dirigido por uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, que con el auxilio del personal técnico, posee la función especial de recibir e investigar las reclamaciones por la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados, realizados esencialmente por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto y con motivo de esta investigación puede proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los más altos órganos del gobierno o del Parlamento, con la atribución de sugerir las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los derechos humanos".(23)

3.1.4.- CARACTERÍSTICAS DEL OMBUDSMAN.

Independencia Funcional.- Es la característica mas importante porque de esta forma se garantizara sin duda alguna la eficacia de sus funciones. No debe de existir la injerencia de los poderes estatales en la forma de resolver algún hecho, la independencia de esta figura debe de asegurarse por medio de disposiciones que determinen desde el nombramiento de su titular hasta la forma en que le será asignado su presupuesto.

(22) Venegas Alvarez, Sonia, *Origen y Devenir del Ombudsman ¿Una Institución Encomiable?* Pág. 40.

(23) Fix Zamudio, Héctor. "Ombudsman", *Diccionario Jurídico Mexicano, México UNAM, 1984, Tomo VI, Pág. 307.*

Autonomía de organización.- Se le conceden facultades discrecionales para estructurar internamente su oficina, de tal suerte que resulte eficiente su trabajo.

Accesibilidad al Ombudsman.- Debe ser considerado como un órgano que supere a otros en relación a que realmente resulte sencillo a cualquiera que solicite sus servicios. Las formalidades deben ser mínimas al momento de presentar una queja.

Las Resoluciones del Ombudsman.- Tienen carácter no vinculatorio, es decir carecen de potestad coercitiva directa, solo pueden hacer críticas, sugerencias u opiniones, pero nunca sus decisiones podrán cambiar alguna actuación de los funcionarios de la administración pública. Lo que se pretende a través de sus resoluciones es su aceptación por parte de las autoridades en razón de los conocimientos y autoridad moral del titular de este instrumento.

Las características antes mencionadas se refieren precisamente a la autoridad moral de quien detenta el cargo por ello la importancia de que la persona elegida sea la idónea, pues en gran medida esta circunstancia determinará el éxito de la institución y por ello los requerimientos de que el Ombudsman no tenga intereses políticos para que no se ponga en duda su imparcialidad al resolver sobre los asuntos que son sometidos a su consideración.

Publicidad.- Debe procurarse que verdaderamente existan campañas que den a conocer la forma en que funciona la institución y como son atendidas las quejas. Se requiere de auténticos esfuerzos que permitan la divulgación de esta figura a través de los distintos medios de comunicación. Es necesario considerar que lo que realiza esta institución es una función social la cual tiene que hacerse del conocimiento de absolutamente todos los sectores de la población y sobre todo a las clases desprotegidas para evitar que estas ignoren que existen instancias ante las cuales puede acudir en el caso de agravios a sus derechos fundamentales. Tiene que erradicarse el considerar que las acciones deficientes de los funcionarios de la administración pública son una práctica normal.

Los Informes Anuales.- Se traducen en un instrumento de presión, porque pueden significar el desprestigio de algún funcionario público toda vez que se da a conocer su ineptitud en las labores que realiza.

3.2.- ANTECEDENTES EN MÉXICO DE LOS ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.2.1.- LEY DE PROCURADURÍAS DE POBRES DE 1847.

El antecedente más remoto en México de un organismo protector de los derechos humanos que puede considerarse como un primer intento de Ombudsman en nuestro país surge a nivel local y lo encontramos en la denominada Ley de Procuradurías de Pobres que Ponciano Arriaga promovió durante su gobierno en el Estado de San Luis Potosí.

Esta ley creo los llamados Procuradores de Pobres que eran tres funcionarios con facultades expresas en el Estado cuya labor consistía en defender a las personas desvalidas toda vez que el fin de su actividad era promover el respeto de estas ante cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía por parte de alguna autoridad o funcionario.

Esta situación obligaba según las disposiciones de esta ley a los procuradores de pobres a exigir a las autoridades competentes que las personas bajo su protección fueran atendidas según el derecho y tomando en cuenta su situación de desventaja, solicitando una pronta e inmediata reparación del daño cometido contra su persona, ya fuera en el orden judicial, militar o político.

A través de su actuación se obligaba a que sin demora alguna se investigaran los hechos y se determinara como se repararía la injuria cometida o en su caso establecer la inculpabilidad de la autoridad. Si la autoridad resultaba ser culpable y no acataba las recomendaciones del Procurador de Pobres entonces se daba a conocer su nombre a la opinión pública, pero si el hecho cometido ameritaba una pena grave el delincuente era presentado ante el Juez competente.

Los Procuradores de Pobres visitaban todos aquellos lugares en los que pudieran existir violaciones a los derechos humanos, como Juzgados, oficinas publicas y cárceles a efecto de formular quejas contra los abusos cometidos, contando además con los informes y datos que las oficinas del Estado estaban obligadas a proporcionarles, toda vez que la propia ley al crear este órgano protector determinaba el deber de las autoridades de auxiliar y proteger a la Procuraduría de Pobres a efecto de que esta alcanzara sus objetivos.

3.2.2.- DIRECCIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Es creada en el Estado de Nuevo León en el año de 1979, su objeto consistía en recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos formuladas en contra de las autoridades administrativas estatales, municipales e incluso federales.

Esta Dirección tenía la facultad de presentar propuestas de índole legislativo, informar a la opinión pública sobre sus actividad y primordialmente realizar las investigaciones necesarias y relativas a una posible violación a los derechos constitucionalmente consagrados tanto a nivel federal como local.

3.2.3.- LA PROCURADURÍA DE VECINOS.

El Ayuntamiento de la ciudad de Colima establece en 1983 la denominada Procuraduría de Vecinos que posteriormente se convertiría en una figura institucionalizada en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima. Una de las facultades del denominado Procurador de Vecinos consistía en recibir e investigar todas las reclamaciones del pueblo relacionadas con las acciones de las autoridades administrativas municipales así como aconsejar en el informe periódico de sus actividades sobre las reformas que en materia administrativa dicho funcionario considerara oportunas.

3.2.4.- LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS.

La Defensoría de los Derechos Universitarios es creada el 29 de mayo de 1985, su estatuto le otorgaría la característica de ser un órgano de carácter independiente el cual tiene como finalidad esencial recibir las quejas de carácter individual por parte de los estudiantes y de los integrantes que conforman el personal académico de la institución por los posibles agravios a los derechos que la propia legislación universitaria les otorga.

En este caso la figura del denominado Defensor Universitario llevará a cabo las investigaciones pertinentes y posteriormente planteará a las autoridades universitarias la solución del asunto.

3.2.5.- LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DEL INDÍGENA.

Es creada en el Estado de Oaxaca en 1986, puede considerarse como la primera en ser producto de la coordinación de un esfuerzo legislativo para la defensa del indígena. En el Decreto que le dio origen se aludió a “una deuda histórica” que México tiene con su población indígena, al considerar que esta es quien ha aportado el territorio, identidad primigenia y el inquebrantable espíritu de lucha contra la opresión y la injusticia.

Algunas de sus facultades más importantes consistían en:

- Ser la responsable del proceso de liberación de los indígenas que se encuentren privados de su libertad por causa de problemas relacionados con su condición social, económica y cultural.

- Intervenir para evitar que a los procesados indígenas se les den malos tratos.

- Fungir como órgano de asesoría jurídica a instituciones gubernamentales que desarrollan acciones tendientes a la defensa de los derechos étnicos.

- Brindar asesoría jurídica general (individual o colectiva) a las distintas etnias de la Entidad.

- Promover la difusión de los instrumentos legales vigentes a través de campañas realizadas en idiomas indígenas.

3.2.6.- LA PROCURADURÍA SOCIAL DE LA MONTAÑA.

Se establece en el Estado de Guerrero en el año de 1987, su objetivo consistía en impulsar el crecimiento integral de la población indígena en el Estado, representó además un instrumento jurídico oportuno en esa Entidad Federativa, así como también constituyó un precedente que recogió experiencias, al precisar todo lo relativo con el indígena, toda vez que ocasiono un giro histórico en las relaciones de la sociedad y el Estado Mexicano con nuestros antepasados. Esta institución pretendía que los municipios más poblados por indígenas y en general todo indígena, al solicitar su auxilio tuviera la oportunidad de acceder a una instancia segura y especializada que los atendiera.

3.2.7.- LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN CIUDADANA DE AGUASCALIENTES.

Fue creada el 14 de agosto de 1988 dentro de la ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos, su finalidad consistía en desahogar las quejas de los afectados por violaciones a las obligaciones que tienen los servidores públicos según lo indicaba la mencionada ley, esta expresaba además que entre las facultades de la Procuraduría de Protección Ciudadana estaba la de investigar la procedencia de las quejas e indagar sobre la verdad, pedir informes a los propios servidores públicos, tener acceso a los expedientes y documentos de carácter administrativo y judicial, y la de elaborar recordatorios y recomendaciones. Sin duda un aspecto relevante aportado por esta Ley fue el de utilizar medios de apremio para el cumplimiento de sus resoluciones.

Una de las obligaciones del Procurador de Protección Ciudadana consistía en rendir en forma anual al Gobernador del Estado y al Congreso Local un informe por escrito de sus actividades con el objeto de dar a conocer si los fines de la institución se estaban cumpliendo o bien existía el rechazo de las autoridades y funcionarios públicos locales para acatar las recomendaciones que se formulaban.

3.2.8.- LA PROCURADURÍA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Al ser la ciudad de México una de las más pobladas del mundo se hizo necesaria la creación de una institución que facilitara los procedimientos formales, que obedeciera a las demandas formuladas por la propia ciudadanía en lo relativo a la prestación de los servicios públicos prestados por el antes denominado Departamento del Distrito Federal para que así todos los actos de autoridad y la prestación de dichos servicios se realizaran apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

Las quejas se presentarían directamente en las oficinas centrales de la Procuraduría Social o en las destinadas para tales fines en las Delegaciones Políticas. Para la presentación de las mismas no se requeriría formalidad alguna por lo que su formulación podía ser verbal siendo suficiente la sola comparecencia del interesado o bien por medio de un escrito debidamente firmado. Se establece la improcedencia de las mismas cuando estas sean anónimas o cuando denoten mala fe; las que traten de actos políticos o sobre la seguridad del Estado o versen sobre inconformidades sujetas a algún trámite jurisdiccional o bien las relacionadas a una averiguación previa.

Si se determinara la improcedencia o inexistencia de los hechos reclamados porque así lo acreditara la autoridad o servidor público, el asunto se sobreseera haciendo la debida notificación al quejoso archivando en consecuencia el expediente. Si por el contrario hubiera disposición de la autoridad para cumplir lo reclamado por el quejoso la Procuraduría comprobará que su ofrecimiento se realice dando por terminado el asunto.

De no lograr una solución oportuna a la queja planteada, entonces la Procuraduría conforme a las actuaciones que obren en el expediente formulará un dictamen de Recomendación debidamente fundado y motivado con el fin de notificar y exhortar al responsable a que atienda a su conclusión, de no ser así entonces podrá solicitar la intervención de su superior jerárquico a efecto de lograr el cumplimiento de su recomendación.

3.2.9.- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

Su creación en 1989 introduce la colaboración de las fuerzas civiles, culturales, económicas y políticas organizadas del Estado de Morelos, al establecer que esta Comisión tendrá el carácter de organismo de participación ciudadana para la vigilancia del respeto a los derechos humanos, toda vez que no basta la simple expedición de las leyes sino que es necesario que todos los sectores de la población intervengan de manera directa de tal forma que exista una efectiva protección a los derechos fundamentales.

Este principio se patentiza al establecer que la Comisión estaría integrada entre otros funcionarios por “vocales representantes de entidades públicas y organizaciones diversas” por ejemplo, de la Procuraduría General de Justicia del Estado, del Congreso y Tribunal Superior de Justicia del Estado, del Ayuntamiento del Municipio donde estuviera ubicada la autoridad señalada como responsable, de partidos políticos, la Universidad, industriales, etcétera.

El objeto de esta Comisión sería:

- Promover la defensa y el respeto de los derechos humanos por parte de todas las autoridades que actúen en el ámbito del Estado.

- Operar como una instancia de recepción de quejas o denuncias por violaciones a derechos humanos.

- Recabar de los quejosos o denunciantes la información necesaria para realizar los actos conducentes a que cese la transgresión y se restituya al afectado en el pleno goce de sus derechos

3.2.10.- LA DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

La cultura de los derechos humanos en la sociedad mexicana generó el ánimo de la Secretaría de Gobernación para crear en 1989 esta Dirección. Se trató de una instancia del gobierno federal que puede ser considerada como el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las atribuciones de esta tenían carácter propositivo, es decir se sometía siempre al titular del órgano la aprobación de cualquier asunto de su competencia.

Sus facultades consistían en:

- Proponer programas que promuevan e impulsen dentro del marco de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el cumplimiento de los acuerdos firmados por México.

- Proponer proyectos de iniciativas, programas, acciones, y mecanismos que contribuyan a la planeación de una política sobre derechos humanos.

- Proponer las medidas necesarias tendientes a la salvaguarda de los derechos humanos.

- Establecer mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados para promover la aplicación y respeto de los derechos humanos.

- Recibir y atender las quejas administrativas que sobre la violación de los derechos humanos presentaran los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al Titular del ramo las acciones necesarias para una solución inmediata.

- Poner a disposición de su superior jerárquico, los programas tendientes a la capacitación ciudadana en la promoción y salvaguarda de los derechos humanos.

- Proporcionar apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos a las personas, entidades, instituciones y organismos relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos.

3.3.- LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

Los reclamos de la sociedad generaron la necesidad de una mejor y más transparente impartición de justicia, términos como la no impunidad se convirtieron en una exigencia nacional e internacional, derivado de tal situación fue que se creó un órgano para defender los derechos fundamentales de los mexicanos que complementa los instrumentos clásicos de salvaguarda de las garantías individuales como el Juicio de Amparo. Se pretende sea un nuevo órgano que auxilie y colabore en la solución de conflictos entre particulares y autoridades en forma breve y sencilla entre particulares y autoridades, no sólo a través de Procuradurías o Defensorías de carácter local sino que se establezca como un órgano nacional cuya característica esencial sea la de un instrumento de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos.

3.4.- ESTRUCTURA INTERNA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Resulta preciso determinar además de las condiciones en que fue creada la Comisión Nacional las funciones que esta deberá realizar a través de sus órganos, saber cuáles son las características que estos deberán poseer para ejercerlas y la forma en que serán designados sus titulares.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que esta contará con los siguientes órganos:

- Un Presidente
- El Consejo
- Secretario Técnico del Consejo
- Secretario Ejecutivo
- Hasta cinco Visitadores Generales
- Visitadores Adjuntos
- Personal profesional técnico y administrativo necesario para la realización de las funciones del organismo

3.4.1.- NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL.

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional a quien le corresponde realizar las funciones directivas del organismo. Su nombramiento será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de esta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El artículo Nueve de la Ley de la Comisión establece cuales son los requisitos que el Presidente de la Comisión debe reunir para su designación:

I- "Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II- No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento; y

III- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de mas de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto publico, inhabilitara para el cargo cualquiera que haya sido la pena".

La duración del cargo de Presidente de la Comisión será de cuatro años pudiendo ser designado de nueva cuenta sólo para un segundo período.

Quienes desempeñen los cargos ya sea de Presidente, Visitador General y Secretario Ejecutivo, no pueden ocupar algún otro empleo cargo o comisión de la Federación, Estados, Municipios o en organismos privados relativos al ejercicio de su profesión salvo que se trate de la realización de actividades de tipo académico.

No pueden ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa el Presidente de la Comisión y los Visitadores Adjuntos por las opiniones y recomendaciones que estos formulen, ni tampoco por los actos que realicen en el ejercicio de las funciones que en virtud de sus cargos la ley de la Comisión les otorga.

Puede darse la destitución del Presidente de la Comisión y en su caso ser sujeto de responsabilidad; será substituido en forma interina por el Primer Visitador General en tanto sea nombrado el nuevo Titular de la Comisión por el Ejecutivo Federal.

El artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional establece cuales son las facultades del Presidente de la Comisión:

I “Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

II- Formular los lineamientos generales a que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;

III- Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;

IV- Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno;

V- Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;

VI- Celebrar en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

VII- Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los Visitadores;

VIII- Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;

IX- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarlo al Consejo de la misma”.

Para el despacho de los asuntos de la Presidencia de la Comisión esta contará con:

- Una Dirección General De Quejas Y Orientación
- Una Dirección General De Administración
- Una Dirección General De Comunicación Social
- Una Coordinación General De Seguimiento De Recomendaciones
- Una Contraloría Interna

Una facultad importante de que gozan el Presidente de la Comisión, Visitadores Generales y Adjuntos es la de poseer fe pública en las actuaciones que realizan a efecto de certificar la veracidad de los hechos de que tienen conocimiento con motivo de las quejas o inconformidades que hayan sido presentadas ante la Comisión.

Las Visitadurias Generales, la Secretaría Ejecutiva y el Secretario Técnico del Consejo son órganos auxiliares del Presidente de la Comisión que llevan a cabo las funciones que la ley les encomiende y según las instrucciones dadas por el propio presidente de la Comisión.

3.4.2.- INTEGRACIÓN Y FACULTADES DEL CONSEJO.

Este órgano de la Comisión Nacional es el encargado de establecer los lineamientos generales conforme a los cuales actuará la Comisión, así como también determina los programas de trabajo que en forma anual realizará la institución.

El presidente de la Comisión Nacional fungirá como Presidente del Consejo, los cargos de los demás miembros de este órgano serán honoríficos. Cada año debe ser substituido el miembro con mayor antigüedad con excepción del Presidente del Consejo.

El Consejo esta integrado por diez personas de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y cuando menos siete de ellos no deben de desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público. La designación de los miembros del Consejo la realizará el Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente en su caso.

Es el único cuerpo colegiado de la Comisión Nacional. El Consejo es un órgano cuya composición hace patente la idea de pluralidad, al estar integrado por personas de diversas corrientes de opinión y pensamiento social, constituyendo esta característica una aportación de México a la figura del Ombudsman.

Según se desprende de las funciones que lleva a cabo el Consejo, algunas lo convierten en el órgano supremo de la Comisión en virtud de que:

- *Define los lineamientos a partir de los cuales actuara la Comisión*
- *Aprueba su Reglamento Interno*
- *Dicta las medidas internas de la institución*

El artículo 19 de la Ley de la Comisión dispone cuales son las facultades del Consejo:

- I- "Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
 - II- Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
 - III- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;
-

IV- Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal;

V - Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y

VI- Conocer el informe del Presidente de la Comisión respecto al ejercicio presupuestal”.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias que se llevarán a cabo por lo menos una vez al mes y en extraordinarias; las decisiones que emita este órgano serán por mayoría de votos de los miembros presentes. En relación a las extraordinarias estas sesiones se efectuarán por la convocatoria que formule el Presidente de la Comisión o bien por la solicitud que a este hagan por lo menos tres de los miembros del Consejo cuando se considere que existen razones importantes para su celebración.

De las sesiones del Consejo deberá de elaborarse una acta en la que quede asentada una síntesis de las intervenciones de los Consejeros y funcionarios administrativos asistentes, la aprobación de las actas corresponde al propio Consejo.

En los casos en que se requiera la interpretación de alguna disposición o de cuestiones que el Reglamento de la Ley no contemple, el Presidente de la Comisión pondrá a disposición del Consejo tales asuntos para que sea este órgano quien emita el acuerdo que corresponda.

3.4.3.- LA SECRETARÍA TÉCNICA Y SUS FACULTADES.

El Consejo cuenta con un Secretario Técnico designado por el propio Consejo mediando la propuesta del candidato que para tal cargo haga el Presidente de la Comisión.

El Secretario Técnico contará para el cumplimiento de sus funciones con:

- Una Dirección de Capacitación
- Una Dirección de Publicaciones
- El personal profesional, técnico y administrativo necesario

El artículo 57 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional establece las atribuciones de la Secretaría Técnica del Consejo:

I- “Proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Consejo celebre;

II- Remitir oportunamente a los Consejeros los citatorios, órdenes del día y material indispensable para realizar las sesiones ordinarias y extraordinarias;

III- Brindar a los Consejeros el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades;

IV- Organizar el material y supervisar la elaboración de la Gaceta de la Comisión Nacional;

V- Coordinar la edición de las publicaciones que realice la Comisión Nacional;

VI- Supervisar las actividades de distribución y comercialización de las publicaciones;

VII- Diseñar y ejecutar los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos;

VIII- Promover y fortalecer las relaciones con las organizaciones no gubernamentales pro Derechos Humanos en el país;

IX- Promover el estudio y enseñanza de los Derechos Humanos dentro del sistema educativo nacional”.

3.4.4.- LA SECRETARÍA EJECUTIVA.

A) REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO.

La designación del Secretario Ejecutivo la realiza libremente el Presidente de la Comisión Nacional. Los requisitos para ocupar el cargo son los siguientes según lo estipulado en el artículo 21 de la Ley de la Comisión:

- I- "Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II- Gozar de buena reputación; y
- III- Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento".

B) OBLIGACIONES Y FACULTADES.

En cuanto a las obligaciones y facultades de la Secretaría Ejecutiva el artículo 22 de la Ley de la Comisión estipula:

I- "Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales;

II- Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos;

III- Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos;

IV- Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;

V- Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales así como de los especiales;

VI- Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional;

VII- Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias”.

La Secretaría Ejecutiva para la realización de las funciones que la ley le encomienda contará con:

- Una Dirección General
- Dos Direcciones de Área
- El personal técnico y administrativo que le sea asignado

La Secretaría Ejecutiva brindará apoyo a las Visitadurías Generales cuando estas lo soliciten. Las quejas que se presenten ante la Comisión Nacional donde el quejoso radique fuera de México que hagan necesaria la práctica de diligencias o el requerimiento de informes, la Secretaría Ejecutiva será quien de respuesta a las consultas que formule la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación al estado de una queja así como también dará contestación a los informes recibidos del extranjero.

3.4.5.- LAS VISITADURÍAS GENERALES.

La Ley de la Comisión Nacional establece que esta tiene a su cargo tres Visitadurías Generales, sin embargo existe la posibilidad según lo dispuesto por la propia Ley que sean hasta cinco las Visitadurías Generales con que pueda contar.

El Visitador General fungirá como titular de cada una de ellas, el cual será nombrado y removido libremente por el Presidente de la Comisión.

A) REQUISITOS PARA SER VISITADOR GENERAL.

Para ser Visitador General se deben cumplir los siguientes requisitos según lo estipula el artículo 23 de la Ley de la Comisión:

- I- “Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II- Ser mayor de treinta años de edad, el día siguiente de su nombramiento;
- III- Tener Título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos; y
- IV- Ser de reconocida buena fama”.

B) OBLIGACIONES Y FACULTADES DE LOS VISITADORES GENERALES.

El artículo 24 de la Ley de la Comisión establece cuales son las obligaciones y facultades de los Visitadores Generales:

- I- “Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;
- II- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
- III- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;
- IV- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdos, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y
- V- Las demás que señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.”

D) DENOMINACIÓN DE LAS VISITADURÍAS GENERALES.

Las Visitadurías Generales son denominadas de la siguiente manera:

PRIMERA Y SEGUNDA VISITADURÍA GENERAL.- Conoce de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica con excepción de las que se refieren a asuntos penitenciarios o cometidos en los centros de reclusión. Tendrán a su cargo los Programas Especiales que según el plan anual de labores les asigne el Presidente de la Comisión.

Cada una contará con:

- Una Dirección General
- Tres Direcciones de Área
- Una Coordinación de Procedimientos Internos
- Coordinaciones de Programas especiales
- Los Visitadores Adjuntos
- El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones

LA TERCERA VISITADURÍA GENERAL.- Conocerá exclusivamente de quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos cometidos dentro de los centros de reclusión o cualquier asunto de tipo penitenciario.

Su labor consiste en supervisar la protección efectiva de los Derechos Humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores sin que sea necesaria la presentación de queja; formula los estudios y los programas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario.

Esta Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios contará con:

- Una Dirección General
 - Una Dirección de Área
 - Una Coordinación de Procedimientos Internos
 - Los Visitadores Adjuntos
 - El personal profesional técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.
-

Actualmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con una Cuarta Visitaduría General para la atención de Asuntos Indígenas.

3.4.6.- LOS VISITADORES ADJUNTOS.

Su labor radica en auxiliar a los Visitadores Generales en sus funciones. Son Visitadores Adjuntos los miembros del personal profesional que laboren en las Visitadurías Generales que hayan recibido tal designación, están encargados de llevar a cabo la integración de los expedientes de queja y su consecuente investigación. Su designación la realiza el Presidente de la Comisión a propuesta de los Visitadores Generales.

Son Visitadores Adjuntos cuyas actuaciones tendrán fe pública los siguientes:

- Los Directores Generales
- Los Directores de Área
- Los Coordinadores de Programas Especiales
- Los Coordinadores de Procedimientos Internos adscritos a las Visitadurías Generales
- El Director General de Quejas y Orientación

A) REQUISITOS PARA SER VISITADOR ADJUNTO.

El artículo 69 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional estipula que para ser Visitador Adjunto se requiere:

- I- "Tener un título profesional legalmente expedido;
 - II- Ser ciudadano mexicano;
 - III- Ser mayor de 21 años de edad; y
 - IV- Tener la experiencia necesaria, a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes".
-

3.5.- LA INCOMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

La Comisión Nacional tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidos por autoridades o servidores públicos de carácter federal.

Admite quejas únicamente relativas a actos u omisiones por parte de alguna autoridad judicial con excepción de las que tengan carácter federal y siempre que dichos actos u omisiones sean de carácter administrativo, quedando impedida la Comisión para examinar como ya se dijo anteriormente cuestiones jurisdiccionales de fondo.

En el caso de que en un mismo hecho hayan participado autoridades federales y locales, la Comisión Nacional conocerá en segunda instancia de las inconformidades que hayan sido planteadas en contra de los organismos estatales, es decir de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

No será competente para conocer:

- de los actos y resoluciones emitidas por autoridades electorales*
- de resoluciones de carácter jurisdiccional*
- conflictos laborales*
- ni para interpretar disposiciones constitucionales y legales*

3.6.- ARGUMENTOS PARA SU INCOMPETENCIA.

A) EN MATERIA ELECTORAL.

Mucho se ha hablado respecto de su incompetencia en materia electoral precisamente en razón del carácter apolítico y apartidista del organismo debiendo por ello mantenerse al margen de cualquier debate político, de intervenir se vería afectada su imparcialidad. Su participación en cualquier contienda política significaría la vulnerabilidad de su calidad moral. Cuestionar las resoluciones emitidas en forma definitiva por el órgano de decisión competente se traduciría en una objeción a la legitimidad del funcionario que la manifiesta.

B) EN MATERIA LABORAL.

En lo que respecta a los conflictos laborales, no puede ser competente en virtud de que se trata de controversias donde las partes son particulares por lo que no cumple el requisito de que se trate de una posible violación a los derechos humanos por parte de algún servidor público o autoridad.

En el caso de que alguna de las partes fuera el Estado, este actuaría no como tal sino como patrón, de ser competente la Comisión en esta materia se daría la sustitución o duplicación de funciones propias de las Juntas Laborales.

C) EN MATERIA JURISDICCIONAL.

En lo que toca a los asuntos jurisdiccionales, la razón de no otorgarle competencia obedece al respeto de la independencia del Poder Judicial Federal, en ningún caso la Comisión Nacional podrá suplir a los órganos encargados de la impartición de justicia.

Ahora bien, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sí puede intervenir en los siguientes casos:

EN ASUNTOS JURISDICCIONALES.- Cuando durante el procedimiento se violen garantías individuales.

EN ASUNTOS ELECTORALES.- Para conocer de posibles violaciones a las Garantías Individuales ocurridas durante los procesos electorales, hasta antes de que se califique la elección.

EN ASUNTOS LABORALES.- Para conocer de violaciones administrativas durante el procedimiento laboral por autoridades o servidores públicos.

3.7.- PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

A) PRESENTACIÓN DE LA QUEJA.

El procedimiento inicia con la queja que cualquier persona presente ante la Comisión Nacional denunciando posibles violaciones a los Derechos Humanos. La presentación de las quejas puede hacerse directamente o por medio de representante, por los parientes o vecinos de los afectados, por un menor de edad o por los organismos no gubernamentales.

B) PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA QUEJA.

Es importante mencionar que las quejas tienen un plazo para ser presentadas el cual es de un año a partir de la fecha en que se haya iniciado la ejecución de los hechos considerados como violatorios de los derechos humanos, o bien a partir del momento en que el quejoso tenga conocimiento de los mismos. Excepcionalmente la Comisión puede ampliar este plazo cuando se trate de infracciones graves a los derechos por lo que tendrá que emitir una resolución razonada para tal caso. Sin embargo cuando se trate de hechos que por su gravedad sean considerados como violaciones de lesa humanidad no existirá plazo alguno para la presentación de las quejas.

C) AUSENCIA DE FORMALIDADES PARA LA PRESENTACIÓN DE LA QUEJA.

Las quejas deben ser presentadas por escrito y en casos de urgencia pueden formularse por cualquier medio de comunicación electrónico. No se aceptarán quejas anónimas, por esta razón se exige que las quejas deban ser ratificadas dentro de los tres días siguientes a partir de su presentación, esto cuando el quejoso no se identifica pero si firma en el momento en que formula una queja ante la Comisión Nacional.

Cuando el quejoso se encuentre privado de su libertad sus escritos se harán llegar sin demora a la Comisión Nacional o bien entregarse en forma directa a los Visitadores Generales o Adjuntos.

Las quejas también pueden presentarse en forma oral cuando quien comparece no sabe escribir o es menor de edad, si se trata de personas que no hablan el idioma español serán auxiliados por un traductor.

Si no es posible la identificación por parte del quejoso de la autoridad o servidor público que considera a afectado sus derechos fundamentales, la instancia se admite con la condición de que se haga dicha identificación dentro de la investigación de los hechos.

En el acuerdo de admisión de la instancia debe indicarse al interesado que la presentación de las quejas así como las resoluciones emitidas por la institución no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa, ni suspenderán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

Cuando una queja no es admitida por ser improcedente o infundada, se debe dar orientación al reclamante a efecto de que este acuda al órgano o autoridad que corresponda, esto es, que si sea competente para resolver el asunto.

3.8.- LA CONCILIACIÓN.

Admitida una queja, el Presidente de la Comisión o los Visitadores Generales o Adjuntos y en su caso el personal técnico profesional se comunicarán de inmediato con la autoridad señalada como responsable de una posible violación a los derechos humanos a efecto de hacer un intento por lograr la conciliación de intereses entre las partes y así alcanzar una solución inmediata del conflicto. Si se logra un resultado satisfactorio para las partes, o bien el allanamiento de las autoridades o servidores públicos responsables la Comisión así lo hará constar ordenando el archivo del expediente.

3.9 FACULTADES DE LOS VISITADORES GENERALES EN EL PROCEDIMIENTO.

El artículo 39 de la ley de la Comisión Nacional establece que cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

I- "Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;

II- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o autoridades todo genero de documentos e informes;

III- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;

IV- Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y

V- Ejecutar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto".

Las pruebas ofrecidas por las partes o las recabadas o requeridas oficio por la Comisión Nacional serán valoradas por el Visitador General.

3.10.- LAS RECOMENDACIONES.

Una vez concluida la investigación el Visitador General formulará un Proyecto de Recomendación o acuerdo de No Responsabilidad, en estas resoluciones se analizarán los hechos, argumentos, pruebas, elementos de convicción y las diligencias practicadas que permitan determinar si existe o no violación a los Derechos Humanos. En dicho Proyecto deberán señalarse las medidas que sean necesarias para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y cuando proceda, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. El Presidente de la Comisión será quien considere finalmente los proyectos antes mencionados.

A) CARACTERÍSTICAS DE LAS RECOMENDACIONES SEGÚN LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL.

Las características de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional, según se desprende de lo establecido en el primer párrafo del artículo 46 de la Ley de la Comisión son las siguientes:

- *Son públicas y autónomas*
- *No tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigen*
- *No pueden por si mismas anular, modificar, o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales haya sido presentada una queja.*

Al recibir una Recomendación la autoridad o servidor público debe informar dentro de los 15 días hábiles siguientes a partir de la notificación de la misma si la acepta o no. Si la acepta se abrirá un nuevo termino de 15 días para que pueda ofrecer las pruebas que correspondan a efecto de hacer saber a la Comisión que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo puede ser ampliado cuando así lo amerite la naturaleza de la Recomendación.

Si no es aceptada la Recomendación la Comisión Nacional podrá manifestar públicamente que la Recomendación emitida no fue atendida o bien cumplida en su totalidad por la autoridad o servidor público que violó los derechos humanos.

3.11.- DOCUMENTOS DE NO RESPONSABILIDAD.

En aquellos casos en que después de haber concluido una investigación la Comisión determina que no hay elementos de convicción que permitan afirmar y demostrar de manera fehaciente la existencia de una violación de los derechos humanos, se expedirá un acuerdo de No Responsabilidad en virtud de no haberse comprobado la violación de derechos humanos imputados a determinadas autoridades o servidores públicos.

Tanto las Recomendaciones como los acuerdos de No Responsabilidad se referirán a casos concretos y en ningún caso se podrán aplicar a otros asuntos por analogía o mayoría de razón. Contra las resoluciones definitivas emitidas por la Comisión Nacional no procederá recurso alguno.

3.12.- LOS INFORMES DE LA COMISIÓN NACIONAL.

Se refieren a algunas de las obligaciones que tiene el Presidente de la Comisión como son:

I- El publicar ya sea en su totalidad o en forma resumida las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional y solo excepcionalmente determinará si deben comunicarse sólo a los interesados según sea la circunstancia del caso.

II- Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Presidente de la República sobre las actividades realizadas en el período respectivo, este informe debe ser difundido para que la sociedad lo conozca.

III- En los informes anuales debe hacerse una descripción del número y características de las quejas y denuncias presentadas, los efectos de la conciliación, las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de No Responsabilidad, los resultados de estos, las estadísticas y los programas desarrollados.

IV- El informe anual puede incluir proposiciones a las autoridades y servidores públicos competentes, federales, locales y municipales con el objeto de promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas, todo con el fin de proteger de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la labor de los servidores públicos.

Los informes presentados por la Comisión Nacional por conducto de su Presidente no serán objeto de instrucción alguna por parte de servidor público o autoridad.

3.13.- COMISIONES ESTATALES DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS.

Como ya se señaló anteriormente en este trabajo el apartado B del artículo 102 Constitucional establece la obligación de las legislaturas locales de crear organismos protectores de los derechos humanos en todas las entidades federativas del país, quienes serán competentes para conocer de las violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades locales. Ahora bien, cuando se trate de posibles violaciones a estos derechos que por ser de suma importancia trasciendan los intereses de una Entidad Federativa e incidan en la opinión pública entonces la Comisión Nacional tendrá facultad de atracción.

3.14.- LAS INCONFORMIDADES.

Fue necesario que una vez creadas las Comisiones Estatales de Protección a los derechos humanos se tuviera que establecer la relación que éstas tendrían respecto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En atención precisamente a este tema es que se conformaron mecanismos a través de los cuales se activarían tanto las Comisiones Locales como la Nacional, los cuales serían aplicados en determinados casos y bajo diferentes principios a seguir, esto a efecto de reglamentar el último párrafo del artículo 102 Constitucional en su apartado B.

Estos instrumentos se traducen en “inconformidades”, las cuales se substanciarán mediante dos recursos, el de impugnación y el de queja. Contra las resoluciones emitidas en razón de estas inconformidades no se admitirá recurso alguno.

3.15.- EL RECURSO DE QUEJA.

En los casos de un perjuicio grave provocado por las omisiones o la inacción de los organismos locales en atención a los procedimientos substanciados ante ellos, el quejoso puede promover este recurso ante la Comisión Nacional.

Solo procederán cuando “no exista una recomendación” sobre el asunto de que se trate y hayan transcurrido seis meses a partir del momento en que fue presentada la queja ante ese organismo local contra el cual se dirige el recurso.

Si el organismo local logra acreditar el estar dando un seguimiento adecuado a la queja, entonces el recurso de queja debe ser desestimado.

A) SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE QUEJA.

Debe presentarse directamente ante la Comisión Nacional por escrito y en casos urgentes oralmente o bien por cualquier medio de comunicación, en este último supuesto debe ser ratificada la instancia dentro de los tres días siguientes por el interesado.

Tienen que precisarse las omisiones o la inactividad en que incurrió el organismo local respectivo anexando las pruebas documentales que así lo sustenten. Antes de admitir el recurso la Comisión puede solicitar alguna información o aclaración a los interesados o bien desechar el recurso por considerarlo infundado o improcedente.

Admitido el recurso, se corre traslado del mismo al organismo estatal contra el cual se promueve, a efecto de que aquel rinda un informe en un plazo que no exceda de 10 días hábiles; en dicho informe deberán anexarse las constancias y fundamentos que justifiquen su actuación. Si el informe no es presentado en el término indicado, se presumirán ciertos los hechos salvo prueba en contrario.

La Comisión cuenta con un plazo no mayor de 60 días a partir de la aceptación del recurso para decidir sobre el mismo, ya sea emitiendo una Recomendación al organismo local para que subsane las omisiones o inactividad en las que hubiere incurrido, o bien declarará infundada la inconformidad toda vez que el organismo local logro justificar su conducta.

Si la Comisión Nacional emite una Recomendación, el organismo local debe informarle en un plazo no mayor de 15 días hábiles sobre la aceptación y cumplimiento de la misma.

3.16.- EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Procede ante la Comisión Nacional en los siguientes casos

I- Contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos.

II- Respecto de las informaciones definitivas de las autoridades locales en relación al cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los organismos estatales de derechos humanos.

III- Excepcionalmente pueden impugnarse los acuerdos de los organismos estatales cuando se trate de violaciones en los procedimientos y se trate de derechos que deban ser protegidos de manera inmediata.

A) SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

La impugnación contra una Recomendación de carácter local o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, debe presentarse por escrito ante el propio organismo estatal que la emitió en un plazo de 30 días naturales contados a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la Recomendación. El organismo estatal dentro de los 15 días siguientes debe enviar el recurso ante la Comisión Nacional.

El organismo estatal de derechos humanos enviará con la instancia del recurrente un informe sobre la Recomendación y los documentos justificativos que estime necesarios a la Comisión Nacional.

Los legitimados para la interposición del recurso sólo serán quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo estatal.

Recibido el recurso por parte de la Comisión Nacional, esta examinará su procedencia y de ser necesario solicitará la información que requiera al organismo estatal o a la autoridad que corresponda. Puede desechar el recurso por ser infundado o improcedente.

Admitido el recurso se corre traslado al organismo o autoridad contra el que se interpuso el recurso para que en un término de 10 días naturales remita un informe que justifique su conducta, si este no es presentado en forma oportuna se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso salvo prueba en contrario.

Por excepción y solo cuando sea necesario la Comisión Nacional abrirá un período para la recepción de las pruebas que sean ofrecidas por los interesados o por los organismos estatales a través de sus representantes oficiales.

El recurso de impugnación deberá ser resuelto en un plazo no mayor de 60 días hábiles, las decisiones de la Comisión Nacional pueden consistir en:

- *la confirmación de la resolución definitiva*
 - *la modificación de la propia Recomendación*
 - *la declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación*
 - *la declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación*
-

3.17.- LA COLABORACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La ley de la Comisión Nacional obliga a las autoridades y servidores públicos federales que participen en el tratamiento de los asuntos competencia de esta, y también a los que por motivo de sus actividades o funciones puedan proporcionar información oportuna a cumplir con las solicitudes o peticiones que les sean formuladas por la Comisión Nacional.

Las autoridades locales y municipales cuando el asunto así lo amerite deberán igualmente proporcionar a la Comisión Nacional los datos e información que le sea solicitada por esta.

En el caso de que las autoridades o servidores públicos a quienes la Comisión les solicita información o documentación consideren que se trata de datos que tienen carácter reservado, deberán expresar a la Comisión las razones por las que tienen tal característica. En este supuesto se faculta a los Visitadores Generales para que califiquen de manera definitiva la reserva de dichas autoridades..

3.18.- RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley de la Comisión Nacional contempla un capítulo destinado a determinar cuales son las obligaciones y responsabilidades en que pueden incurrir las autoridades y servidores públicos por sus acciones y omisiones en relación al procedimiento seguido por la Comisión Nacional, toda vez que los antes mencionados pueden ser sujetos de responsabilidad penal y administrativa durante y con motivo de la tramitación de las quejas.

En el caso de que se sigan presentando acciones u omisiones que impliquen conductas de evasión o entorpecimiento por parte de los servidores públicos o autoridades que intervienen en las investigaciones, la Comisión Nacional puede rendir un informe especial. Teniendo además la facultad de denunciar ante las autoridades competentes los delitos o faltas que pueden ser cometidas por dichas autoridades o servidores públicos. Si durante el procedimiento ante la Comisión es un particular el que incurre en alguna falta o delito, la Comisión lo hará del conocimiento de la autoridad competente a efecto de que sea esta quien aplique la sanción que corresponda según las leyes de la materia.

3.19.- EL RÉGIMEN LABORAL DE LA COMISIÓN NACIONAL.

Las disposiciones previstas en el apartado B del artículo 123 constitucional serán aplicables al personal que preste sus servicios a la Comisión, así como también las contenidas en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, quedando por tanto dicho personal incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Los servidores públicos que forman la planta laboral de la Comisión Nacional son considerados trabajadores de confianza en virtud de la naturaleza de las funciones que esta desempeña.

3.20.- PATRIMONIO Y PRESUPUESTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Cuenta con patrimonio propio, siendo el Gobierno Federal el que suministra a esta institución los recursos materiales y financieros que requiera para su debido funcionamiento. La Comisión elabora un anteproyecto de presupuesto anual de egresos que tendrá que enviar de manera directa al Secretario De Hacienda y Crédito Público para que le de el trámite que corresponda.

CAPÍTULO IV

LAS DIFERENTES FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

4.1 BASE CONSTITUCIONAL DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

El artículo 90 constitucional establece:

Artículo 90.- “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

4.2.- BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La administración en las sociedades más remotas surgió primero para regular el reparto de los escasos satisfactores que tenían los diferentes grupos humanos y posteriormente con fines tributarios. Más tarde con la expansión de los imperios de la antigüedad se observaría un avance respecto del manejo de las riquezas que se obtenían a través de las guerras. Específicamente en cuanto a la administración pública, “existió en Egipto un manual de jerarquía, en China en el año 500 a.C., un manual de organización y gobierno, así como también diversas estructuras administrativas en Roma”. (24)

(24) Galván Escobedo, José, *Tratado de Administración General*, Publicaciones Esapac, San José Costa Rica, 1962. Pág. 19.

4.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA.

Debido a la incorporación de nuevas tareas al ámbito de competencia del Estado fue que se dio un aumento en el campo de acción de lo que es la función administrativa, el cual por cierto no ha dejado de cesar. Es así como prácticamente cualquier actividad de tipo social implica una relación con los órganos del poder, situación que ha generado que la Administración Pública tenga que actuar en áreas hasta ahora poco conocidas.

Estos argumentos han sido utilizados para la creación de diversas unidades o estructuras administrativas encargadas precisamente de cumplir con estos nuevos cometidos, lo cual se hace patente con el surgimiento de nuevas Secretarías de Estado así como de otras formas de organización administrativa.

Se presenta entonces la problemática de determinar cuales serán los instrumentos o métodos que en razón de nuestro entorno social tengan que ser aplicados para lograr la realización efectiva de esta función estatal, además de establecer la coordinación que existirá entre todos los órganos que integran la Administración Pública Federal.

Son precisamente estas características las que serán consideradas en este trabajo a efecto de hacer un estudio relativo a la estructura de la Administración Pública, así como de las relaciones existentes entre sus órganos y de estos con los del Estado, además de enfatizar en lo que a la regulación del sector desconcentrado y descentralizado respecta con el objeto de precisar su configuración y funcionamiento.

4.4.- EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN.

“En su concepto tradicional “administrador” - del latín administrador, compuesto de ad y manus y tractum -, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio es la persona que administra, es decir, que tiene a su cargo y

bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda". (25)

La Administración alude a una actividad realizada por algún órgano u órganos, implica gestión o servicio subordinado. "En sentido estricto cuando se menciona a la administración se designa al conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas públicas".(26)

4.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder Ejecutivo Federal que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación".(27)

El propósito de la Administración Pública consiste en la realización del interés general a través de acciones no lucrativas, al contrario de la privada donde los particulares actúan en plano de igualdad jurídica con el fin de obtener un beneficio personal. Se trata de una parte de la actividad del Estado que depende en forma directa del Ejecutivo Federal, que se caracteriza por el conjunto de órganos que tienen a su cargo la atención de las necesidades públicas, labor que cumplen por medio de los denominados servicios públicos.

(25) Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México 1984*, INAP-CONACYT, Volúmenes.

(26) Serra Rojas, Andres, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Porrúa, México 1996, Pág. 79.

(27) Ob. Cit. Pág. 79.

“La Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas del interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación”.(28)

4.6.- LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

Los fines del Estado se traducen en los objetivos o metas generales por alcanzar, los cuales se encuentran plasmados en la Constitución y se desarrollan a través de la legislación administrativa. El poder estatal realiza su actividad por medio de funciones que están determinadas expresamente a través de competencias y atribuciones diversas.

“La función administrativa, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de policía o control”.(29)

(28) *Pierre, Escoube, Introducción a la Administración Pública, Material de Trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central 1954.*

(29) *Miguel S., Morienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I., Pág. 133, Edición 1965.*

Hans Kelsen establece que la función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador así como los fines del Estado, la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general que determine la esencia de la actividad del Estado.

4.7.- EL SERVICIO PÚBLICO.

De gran importancia constituye la atención de las necesidades colectivas, labor que la Administración Pública realiza a través de diferentes organismos encargados de llevar a cabo determinadas actividades como pueden ser la salud y educación entre otros.

“El servicio público es una actividad técnica directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público”.(30)

Debe siempre tenerse en consideración que el elemento esencial de todo servicio público lo constituye el interés general o social para la atención de necesidades a cargo del poder público, para lo que son creadas instituciones y sistemas jurídicos diversos.

Si una actividad privada no cubre en forma suficiente esas necesidades generales entonces es el Estado quien tomará las medidas que considere pertinentes para asumir esa misión y lo hará propiciando la iniciativa privada, actuando de la mano con esta, o incluso sustituyendo a la propia acción particular.

(30) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 112.

4.8.- LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La Administración Pública requiere ser ordenada para realizar de manera eficaz su actividad, es por esto que tienen que buscarse las formas de organización idóneas para la atención de las necesidades de una sociedad.

Podemos decir entonces que las formas de organización administrativa, son los sistemas en que se estructuran los órganos del Poder Ejecutivo, debiéndose precisar las relaciones que estos órganos guardarán respecto del titular del Poder Ejecutivo Federal.

La ciencia del Derecho Administrativo estudia tres formas de organización administrativa:

- La centralización
- La desconcentración
- La descentralización

4.8.1.- LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Es una forma de organización administrativa en la que los órganos o entes de la Administración Pública se encuentran estructurados jerárquicamente bajo el mando inmediato y directo del Presidente de la República como titular de la Administración Pública con el fin de mantener la unificación de acciones de decisión, ejecución y mando básicas para la realización de sus fines.

4.8.2.- LA RELACIÓN JERÁRQUICA.

La doctrina administrativa define a la jerarquía de la siguiente manera: "Jerarquía es la relación jurídica que vincula entre sí a los órganos de la administración y los funcionarios mediante el poder de subordinación para asegurar la unidad en la acción".
(31)

(31) Sayagues Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo, T. I, Cuarta Edición, Montevideo 1979, Pág. 215.*

La relación jerárquica, es el orden y grado que guardan entre si los distintos entes de la administración pública, esta relación se establece por medio de un vínculo jurídico que sirve para determinar cuales serán los órganos superiores y cuales los inferiores mediante el ejercicio de las facultades que implica esa relación y que son ejercidas por los titulares de dichos órganos.

Es importante mencionar que esta relación jerárquica debe ser analizada a partir del estudio de los diferentes ordenamientos legales que regulan las actividades de cada uno de los órganos de la Administración Pública, así como de su reglamento interno.

Centralizar significa agrupar y dirigir atribuciones legales a partir de una autoridad central superior personificada en el Presidente de la República encargado de la ejecución de las leyes.

El Ejecutivo Federal se auxilia del trabajo que en forma subordinada y dependiente realizan los otros órganos administrativos secundarios los cuales no tendrán en ningún caso competencia o iniciativa propia para resolver, pero que son necesarios para la ejecución de las decisiones administrativas.

Esta forma de organización administrativa se asemeja a una pirámide en cuya cúspide encontramos al Presidente de la República y en los niveles o peldaños siguientes a los órganos inferiores de la Administración.

A través de esta relación de jerarquía, el poder central vigila y controla todos los actos realizados por los funcionarios que le están subordinados que por lo tanto tienen la obligación de obedecer los mandatos de los órganos superiores. Este poder central se patentiza por medio de instrucciones y ordenes relativas a la manera en que debe actuar el órgano inferior así como también vigilando sus resoluciones para aprobarlas, modificarlas o bien revocarlas.

4.8.3.- PODERES QUE IMPLICA LA RELACIÓN JERÁRQUICA.

Son las facultades que posee la autoridad administrativa central como órgano superior frente al subordinado para que sea posible la unificación de la acción administrativa.

A) PODER DE DECISIÓN.

Decidir significa ejecutar algún acto de la voluntad y así resolver en un sentido determinado. Es la potestad para indicar el contenido de la actividad de la Administración Pública, puede comprender desde la orientación política de esta actividad hasta las cuestiones de mero trámite, pero sin duda las decisiones de mayor relevancia tendrán siempre su origen en el titular del Poder Ejecutivo.

B) PODER DE NOMBRAMIENTO.

La designación de los funcionarios que ocuparan algún empleo o cargo público, es una facultad otorgada por la Constitución y las leyes que de ella emanan al Jefe de Estado. Este es quien elegirá a la persona que considere más capaz tomando en consideración sus aptitudes, capacidad, conocimientos y experiencia.

C) PODER DE MANDO.

Se refiere a la facultad que el superior jerárquico posee en relación al hecho de ordenarle al subordinado sobre el destino que debe tomar la realización de todo acto ya sea jurídico o material relacionado a los asuntos de su competencia. En consecuencia el superior es quien dispone la forma en que habrá de emitirse cualquier resolución, por lo que los funcionarios inferiores tienen la obligación de acatar las ordenes emitidas por aquel.

D) PODER DE REVISIÓN.

Esta facultad de la autoridad administrativa central le permite examinar la labor llevada a cabo por sus subalternos con el objeto de encontrar algunas fallas o anomalías en su actuación, permitiéndole confirmar corregir o dejar sin efecto las decisiones que hubiese dictado.

Se trata de la competencia del órgano superior para supervisar los actos del inferior no con el fin de substituir en sus atribuciones a aquellos sino para corregir los actos administrativos que emitan por considerar que no han sido pronunciados conforme a lo dispuesto por las leyes aplicables con el objeto de lograr una eficaz administración.

E) PODER DE VIGILANCIA.

A través de esta facultad la autoridad administrativa central conoce los pormenores de los actos efectuados por las autoridades inferiores. La autoridad central supervisa, y las autoridades inferiores informan sobre su actuación teniendo que rendir cuentas a aquella.

Este poder de vigilancia le permite a los órganos superiores de la administración avalar el trabajo de sus subordinados revisando sus tareas y emitiendo las disposiciones que sean necesarias para la regularidad de su actuación. Es una forma de ejercer control sobre la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno.

F) PODER DISCIPLINARIO.

Constituye un instrumento por medio del cual como consecuencia de la comisión de algunas faltas e incumplimiento por parte de los subordinados pueden ser aplicadas diversas sanciones como son llamadas de atención, apercibimientos, suspensiones o cese del cargo. De esta forma toda acción irregular de los servidores públicos será objeto de una sanción encaminada al buen funcionamiento de la administración.

G) PODER DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

En los casos en que sea necesario delimitar la competencia de los órganos administrativos, el Presidente de la República será quien determine por conducto de la Secretaría de Gobernación a que dependencia le corresponderá el despacho de un determinado asunto.

Esta problemática se presenta cuando las leyes administrativas no precisan los límites de actuación de los órganos públicos, en virtud de que no existe en forma expresa una disposición que así lo indique, o porque hay una contradicción entre leyes las cuales le otorgan la misma competencia a distintos órganos.

Si se trata de un conflicto de competencia dentro de una Secretaría en el que dos oficinas se disputen dicha competencia, el Titular de la misma será quien resuelva mediante el acuerdo respectivo.

4.9.- LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL.

“Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente la relación de jerarquía y subordinación”.(32)

La desconcentración administrativa implica diluir el poder y competencia para la atención de determinados asuntos que le permiten al poder central actuar con mayor eficacia, pero sin dejar de existir el nexo de jerarquía respecto del órgano superior. Es una forma de organización administrativa por medio de la cual el poder central otorga ciertas facultades a favor de órganos que le están jerárquicamente subordinados.

(32) *Ob. Cit., Pág., 224.*

4.9.1.- CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.

-Forman parte de la centralización administrativa, toda vez que no se separan de este régimen.

-Mantienen la relación jerárquica con algún órgano centralizado y si bien esta se atenúa no desaparece conservando aquellas facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia.

-Poseen autonomía técnica para su actuación.

-Son creados por una ley, decreto, reglamento o acuerdo.

-Pueden o no tener patrimonio propio.

-Pueden o no tener personalidad jurídica propia.

-Las decisiones de mayor importancia requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

-No son órganos superiores, es decir no pueden ocupar la cúspide de la jerarquía administrativa

4.9.2.- VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACIÓN.

-La acción administrativa es más rápida y flexible.

-Ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

-La acción administrativa se acerca a los particulares ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.

-Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos".(33)

(33) Barreiros Mancilla, Elba, *Los Organismos Descentralizados en la Legislación Mexicana*, Tesis, México 1964, Pág. 104.

4.9.3.- AUTONOMÍA TÉCNICA Y FINANCIERA.

La característica esencial de todo órgano desconcentrado es su autonomía técnica, es decir el otorgamiento de facultades limitadas de decisión y operación en alguna materia

Esta clase de organismos al depender invariablemente de un órgano central tienen que sujetarse a los lineamientos generales establecidos por aquel. Si no cuentan con la aprobación del órgano del cual dependen, no pueden en ningún caso tomar decisiones importantes.

En relación a la autonomía financiera esta no existe, toda vez que su presupuesto esta incluido en el del ente central al que pertenecen, tampoco cuentan con patrimonio e ingresos propios, porque en el supuesto de que puedan recaudar alguna clase de ingresos estos deben ser concentrados en la Secretaría de Estado competente.

4.10.- LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

Artículo 45.- “Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

4.10.1.- CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS.

I- Son creados por un acto legislativo, ya sea por ley del Congreso de la Unión, o bien por decreto del Ejecutivo Federal.

II- El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia creada a partir de un acto legislativo.

- III- Tienen un régimen jurídico propio.
- IV- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- V- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- VI- Dependen indirectamente del Poder Ejecutivo Federal.
- VII- Poseen facultades más autónomas.
- VIII- Realizan actividades que son competencia del Estado o de interés público.
- IX- Debe determinarse su objeto o finalidad.
- X- Cuentan con un régimen fiscal.
- XII- Su denominación generalmente hace alusión a su objeto.
- XIII- Debe determinarse el ámbito territorial donde actuará el organismo descentralizado.

4.10.2.- ELEMENTOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

El artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece:

Artículo 15.- “En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán entre otros elementos:

- I.- La denominación del organismo;
 - II.- El domicilio legal;
 - III.- El objeto del organismo;
 - IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento;
 - V.- La manera de integrar el órgano de gobierno y designar al Director General, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
-

VI.- Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo;

VIII.- Sus órganos de Vigilancia así como sus facultades; y

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El Órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El Estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación”.

A) RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO.

Los organismos descentralizados tienen un régimen jurídico que regula su personalidad, denominación, patrimonio, objeto así como las actividades que realiza. Dicho régimen en la mayoría de los casos se encuentra establecido en su Ley Orgánica, que puede ser una Ley del Congreso o un Decreto del Ejecutivo.

A través de estos ordenamientos se regulan de manera específica esta clase de organismos, son instrumentos jurídicos que nos permiten conocer todo lo relativo a su composición, por ejemplo que son personas morales, la manera como esta integrado su patrimonio, cuales son sus órganos de gobierno, cual su objeto, e incluso en algunos de ellos la forma en que será supervisado su funcionamiento por parte del Poder Ejecutivo, así como la autorización para la expedición de su Reglamento Interno.

B) LA PERSONALIDAD JURÍDICA.

Es otorgada a estos organismos a partir del acto por medio del cual son creados, es decir a través de una decisión de autoridad. Sabemos que es el Estado quien le reconoce personalidad a determinados grupos sociales o colectividades para que de esa manera un organismo pueda ser sujeto de derechos y obligaciones.

Esta personalidad detentada por los organismos descentralizados es distinta de la del Estado, toda vez que les permitirá la ejecución de actos indispensables para alcanzar sus objetivos y fines.

Los organismos descentralizados son creados por normas de derecho público y por una decisión político-administrativa, antes de darles vida no existieron elementos personales ni materiales, hecho en el que radica la diferencia respecto de otras personas morales, donde son las personas físicas las que las organizan y asignan un patrimonio.

C) DENOMINACIÓN.

Se refiere al nombre o la palabra que servirá para la identificación del organismo descentralizado respecto de otras instituciones semejantes en los distintos niveles de gobierno e incluso en el ámbito internacional. Esta denominación es precisada en la Ley o Decreto que crea al organismo, en la mayoría de los casos se refiere a su objeto.

D) ÓRGANOS DE DIRECCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y REPRESENTACIÓN.

Son diversas las denominaciones con que puede designarse el Órgano Supremo de un organismo descentralizado, por ejemplo Asamblea General, Junta Directiva o Junta de Gobierno entre otros. Generalmente es un cuerpo colegiado el órgano de mayor jerarquía el que resuelve en relación a las cuestiones relevantes de la actividad y administración de estos organismos.

En relación a este tema la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que puede ser Junta de Gobierno o su equivalente además de un Director General.

Estipula que este órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes, será presidido por el Titular de la Coordinadora del Sector o por la persona que este designe.

En el grado jerárquico siguiente esta ubicado un órgano de representación unipersonal de ejecución, designado por el órgano colegiado o bien por el Presidente de la República según lo establezca el Decreto o Ley respectiva.

Este funcionario recibe también diferentes denominaciones como pueden ser, Director General, Rector o Gerente General; podrá contar con la colaboración de diversos funcionarios y personal previsto en la reglamentación correspondiente, teniendo además la facultad de nombrar a los que serán sus apoderados para la realización de determinadas actividades de índole legal.

En la mayoría de los casos el nombramiento y destitución de este órgano unipersonal son realizados por el Ejecutivo Federal a través de la representación mayoritaria del Cuerpo Colegiado.

E) ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INTERNA.

La estructura interna de los organismos descentralizados esta definida en su Ley o Decreto de creación, y en algunos casos en su reglamentación interna. Esta forma de estructuración difiere de otros organismos en atención a la actividad a la que están destinados, considerando además aspectos de suma importancia como son, los recursos económicos con que dispone y la orientación política que asumirá el organismo.

Generalmente cuentan con una serie de órganos inferiores, así como de direcciones y departamentos.

F) PATRIMONIO PROPIO.

Los organismos descentralizados al tener personalidad jurídica cuentan también con patrimonio propio, referido al conjunto de bienes y derechos de que dispone para la realización de su objeto, como son los inmuebles que están dentro de su patrimonio que por así establecerlo la ley son considerados del dominio público, y por lo tanto inalienables, toda vez que se trata de bienes regulados por normas de Derecho Público.

Puede ser que cuenten con bienes del dominio directo como los que forman el subsuelo y la plataforma continental, elementos con que por ejemplo dispone Petróleos Mexicanos para el cumplimiento de su objeto.

El patrimonio de los organismos descentralizados puede estar integrado también por bienes y derechos sobre los que puede decidir en forma libre al estar sujetos a un régimen de derecho privado. Es importante tomar en consideración que el patrimonio de esta clase de órganos está conformado por subsidios o aportaciones asignadas por la Administración Central.

Dentro de su patrimonio están los ingresos propios que por motivo del ejercicio de su actividad obtienen ya sea por la prestación de bienes o servicios o bien por los que produce.

G) OBJETO.

El objeto de estos organismos está determinado en atención a las condiciones políticas y de orden práctico que se toman en consideración al momento de ser creados, pueden comprender en términos generales:

I- "La realización de actividades que corresponden al Estado;

II- La prestación de servicios públicos;

III- La administración y explotación de determinadas actividades del dominio público o privado del Estado;

IV- La prestación de servicios administrativos;

V- La realización coordinada de actividades federales, locales y municipales o con organizaciones internacionales de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales; y

VI- La distribución de productos y servicios que se consideren de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio".(34)

Al respecto el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece:

Artículo 14.- "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II.- La prestación de un servicio público o social, o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

H) FINALIDAD.

La finalidad del Estado al crear este tipo de entes administrativos radica en la satisfacción del interés general. Por medio de la realización de la función administrativa se llevan a cabo determinadas actividades que son propias del Estado y de las que se requiere su ejercicio oportuno y eficaz.

(34) Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1993, Pág. 486.

1) RÉGIMEN FISCAL.

Con motivo de las actividades que desempeñan la mayoría de los organismos descentralizados están exentos del pago de impuestos, sin embargo existen casos en los que estos organismos están obligados a su pago en favor de la Federación, toda vez que los ingresos que obtienen por concepto de contribuciones se consideran captados por el Estado teniendo entonces naturaleza fiscal, por lo que tendrán que concentrarse en favor de la Tesorería de la Federación.

CAPÍTULO V

INEFICACIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

5.1.- ANÁLISIS GENERAL.

Sin duda alguna la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, significó en su momento, un punto a partir del cual se generarían una gran diversidad de polémicas y expectativas en torno a su marco legal y alcances.

Si bien resultó plausible que en México existiera la figura del denominado Ombudsman o Defensor del Pueblo, cuyas características y atribuciones detentadas a nivel internacional por otros países distan de las que posee este órgano en nuestro país tomando en cuenta las condiciones políticas económicas y sociales de cada Estado, si debieron conservarse aquellas que fuesen fundamentales para su óptimo desempeño y conveniencia de los intereses de la sociedad.

Se estaba dando vida a un órgano de gran trascendencia cuya labor consistiría nada menos que en la protección de los Derechos Humanos, principio que se dejó a un lado, obedeciendo sólo a una decisión presidencial basada en la omnipotencia del Ejecutivo Federal, así como los beneficios que para su política sexenal significaría su creación respecto de la opinión que del presidente en turno se tenía en el ámbito internacional.

Resulta entonces que la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue y es hasta el momento una institución creada más por un capricho presidencial que por un beneficio social, que se traduce en un presupuesto más que cubrir, en la proliferación de la corrupción, aumento de la burocracia, menor eficacia en su funcionamiento y por ende un adorno más dentro de la Administración Pública Federal.

Si realmente hubiera existido hace ocho años voluntad política del Presidente de la República para crear un órgano protector de los Derechos Humanos, debió de haberse estipulado en forma por demás clara y precisa todo lo relativo a su regulación, soslayando presiones de índole internacional, intereses económicos y beneficios personales para lograr una buena imagen pública hacia el exterior, lo único que se logró fue el lucimiento de un Presidente que pretendió instaurar una especie de Ombudsman toda vez que no dotó a la Comisión Nacional de los elementos necesarios para su real funcionamiento, comenzando por su dependencia respecto del Ejecutivo y por las deficiencias que respecto de sus facultades presentaba.

Incluso dentro del mismo proceso normativo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se tuvo que rectificar en relación a su estructura y características, primeramente se establecería en el Decreto que le daba origen que se trataba de un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, posteriormente se propone una adición a la Constitución para su regulación, para que finalmente la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos estableciera que se trataría de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Ahora bien no sólo es el problema de su dependencia del Ejecutivo lo que la hace ineficaz en nuestro sistema jurídico, sino que es una institución cuyas resoluciones no son obligatorias para las autoridades que transgreden los Derechos Humanos, razón por la cual debe de discutirse lo innecesaria que resulta su labor.

Además es importante destacar que a o largo de su desempeño resulta ser un problema gravísimo por ser contrario a los fines que supuestamente persigue la institución, el hecho de significar para quienes imparten justicia en este país un instrumento que solo ha venido a entorpecer el ejercicio de sus funciones.

Igualmente grave es la desinformación relativa al tema de que la Comisión Nacional protege a la delincuencia, esta consideración acogida por la sociedad deteriora los principios sobre los que descansa la naturaleza de los órganos protectores de los derechos humanos, ya que estos deben ser entendidos en su concepción universal y no solo enfocarlos a los vicios que nadie puede negar existen en los órganos encargados de investigar y perseguir los delitos así como de los que tienen a su cargo la impartición de justicia.

Desde los comienzos de la labor de la Comisión debió de haberse informado a la sociedad porque surgía, para que servía, como llevaría a cabo sus funciones, quienes podían acudir ante ella, en que casos, etcétera. Así como nos hostigan y enajenan con anuncios, propagandas, y campañas de partidos políticos a quienes si se les otorgan espacios en radio y televisión que implican el gasto de grandes cantidades de dinero, bien valía la pena entonces preguntarnos por que no invertir en cuestiones de tanta trascendencia como el hacer saber a la sociedad absolutamente todo lo relativo a la salvaguarda de sus derechos fundamentales.

Resulta increíble de creer que el grueso de la sociedad debido a esta falta de interés estatal de querer informar considere a la Comisión como una institución cuyo único campo de acción es el Derecho penal, cuando de lo que se trata es de la protección de los derechos consagrados en nuestro máximo ordenamiento legal.

El éxito de la Comisión podía haberse fincado en su correcta estructuración y en que sus objetivos y alcances fueran bien entendidos y aplicados, de ser así la institución hubiera sido de gran ayuda, lamentablemente poco a poco los principios detentados por la Comisión se fueron desvirtuando hasta haber perdido credibilidad.

Si bien los órganos internos de la Comisión llevan a cabo un labor loable, esta finalmente no se materializa toda vez que sus Resoluciones conocidas como Recomendaciones no son obligatorias.

Si cada uno de los mexicanos conociera sus derechos, si cada uno de los servidores públicos realizara sus tareas conforme a lo estipulado por la propia ley, si cada uno de los órganos del Estado realizara cabalmente sus tareas no se criticaría a la Comisión como institución, toda vez que esta no tendría por que existir, al ser eliminados los abusos y arbitrariedades que le dieron origen como órgano de auxilio y colaboración para los tribunales creados exprofeso para la atención y resolución de los conflictos entre el Estado y los particulares.

Sin embargo este análisis relativo a las razones por las cuales la Comisión no es eficaz en México debe ser objeto de un estudio todavía más profundo, no debe limitarse a cuestiones de política interna o dependencia del Ejecutivo, por lo es conveniente considerar los siguientes argumentos que estimo importante debatir:

5.2.- DEMOCRACIA Y OMBUDSMAN.

Para dar inicio a este tema cito una famosa frase del demócrata Pericles recogida hacia el año 430 a.C. y que señala lo siguiente: "Si bien sólo unos pocos son capaces de dar origen a una política, todos nosotros somos capaces de juzgarla". (35)

"La democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo, todo poder público dimana de el, apoya la acción gubernamental, es un medio poderoso para dilucidar los graves conflictos del Estado moderno". (36)

(35) Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la CNDH.*

(36) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo Primer Curso.* Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 52.

Cabe entonces preguntarnos la relación que existe entre la democracia y un órgano protector de los derechos humanos. Primeramente partiremos del hecho de que a través de la democracia la sociedad ve cumplidas sus aspiraciones y lo logra, es decir se puede hablar de un efectivo ejercicio de la democracia cuando se dan los medios idóneos a través de los cuales se conservan la libertad y dignidad humanas. A los conflictos que puedan surgir en el entorno social del país se les debe hacer frente con instituciones cuyo objetivo sea lograr un cambio social.

El artículo Tres Constitucional en su fracción II apartado A define a la democracia de la siguiente manera:

“La democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

El pueblo al ejercer su soberanía a través de un grupo de representantes tiene el derecho de juzgar las acciones del poder, por ello el papel tan importante que debe jugar la opinión pública, su presencia debe ser constante en la vida política de nuestro país con el objeto de lograr mejores condiciones sociales económicas y culturales.

Los procesos históricos en algunos países en favor de la democracia y en detrimento de los gobiernos militares y dictatoriales han generado que los ordenamientos legales como son las Constituciones contemplen diferentes instituciones que han venido a fortalecer este denominado régimen democrático.

Sin embargo hay que aclarar que las ideas antes expuestas hacen referencia a “verdaderas democracias”, no podemos hablar de un órgano protector de los derechos humanos en un Gobierno donde existen guerrillas, miseria en gran parte de su territorio, narcotráfico, falta de seguridad pública, una deficiente distribución de la riqueza,

corrupción, concentración del poder, etcétera. Todas estas condiciones convierten a la Comisión Nacional en un órgano carente de resultados prácticos.

Si no hay interés real para la salvaguarda de los derechos humanos, donde las autoridades actúen no solo conforme a derecho, sino también de buena fe, además de la intención de que a los gobernados se les garantice que la negligencia o errores de los servidores públicos no se volverán a producir, no se logrará en ningún caso la convicción de que la autoridad actúe respetando los principios de un régimen democrático.

México no cuenta con un sistema democrático que funcione efectivamente, es más podemos decir que no existe la democracia en virtud de que quienes vivimos en este país no logramos ejercer en forma plena nuestros derechos políticos y sociales. Es imposible afirmar que la Comisión Nacional ha venido a fortalecer nuestro sistema democrático, toda vez que este es deficiente, así como tampoco ha contribuido a reforzar el control sobre el poder público y mucho menos para lograr el mantenimiento de un Estado de Derecho.

5.3.- LA INEXISTENCIA DE UN ESTADO DE DERECHO.

El mal funcionamiento del orden jurídico, su falta de aplicación y sobre todo la irresponsabilidad con que actúan los servidores públicos fueron los motivos que dieron origen a la Comisión Nacional, por esta razón es que hay que considerar que cuando exista realmente un Estado de Derecho los organismos protectores de los Derechos Humanos tendrán que desaparecer por que resultarían inútiles al quedar plenamente tutelados los derechos fundamentales de un país.

Legalmente el Estado cumple con sus propósitos a través de funcionarios públicos a los cuales se les señalan las tareas políticas que habrán de llevar a cabo acatando el contenido de un orden jurídico vigente.

A partir de esta última observación podemos hacer mención de la existencia de un Estado de Derecho cuyo fin radica en la observancia estricta de las leyes con el objeto de alcanzar el orden social y político en una Nación.

Todo funcionario público debe ser limitado en su actuación, subordinándolo a los mandatos consignados en los diferentes ordenamientos legales aplicables. Cabe entonces retomar lo que en el inicio de este trabajo se cuestiono primeramente, ¿Porque o para que surgieron al mundo los organismos protectores de los Derechos Humanos? Estos fueron consecuencia de los abusos y excesos cometidos por las autoridades que no respetaban las leyes ocasionando por ello agravios y perjuicios en detrimento de la dignidad humana.

Con el hecho de que la autoridad hiciera caso omiso de los ordenamientos jurídicos se dio pauta a los abusos Estatales en contra de los particulares que se encontraban indefensos ante el poder absoluto del Estado.

Teóricamente toda actuación de un funcionario en nuestro país debe estar sometida a la ley, en ningún caso aquel puede cambiar su sentido, así como tampoco particularizarla, toda vez que se estarían violando principios constitucionales. Por esta razón fue que se originaron las aspiraciones revolucionarias encaminadas al sometimiento del Estado y principalmente el de la Administración Pública para que así toda actuación de sus servidores públicos se ajustara a un sistema de normas preestablecido.

Tratar de entender porque en la mayoría de los casos los servidores públicos no aplican y hacen respetar la ley no es un problema tan difícil de descifrar, los interés económicos que mueven al funcionario del más bajo rango hasta quienes ocupan importantes cargos, incluso aquellos cuya labor resulta de vital importancia han dado origen a un sin fin de conflictos que se han ido escapando del control estatal.

El mantener un Estado de Derecho se logrará si quienes tienen a su cargo la obligación y el deber de aplicar y ejecutar las leyes patentizan su convicción para que todas las acciones gubernamentales se realicen conforme a lo dispuesto por las leyes. Aunado a esta importante consideración encontramos otros aspectos relevantes que deben ser tomados en cuenta para explicar porque no existe un Estado de Derecho en México.

La inexacta aplicación de las leyes obedece a una serie de razones que resultan muy graves de aceptar por lo que significan en si mismas, es muy difícil que la sociedad entienda que las personas en quienes depositaron su confianza para gobernar en su representación, actúen en su perjuicio ya sea por ignorar las leyes, porque no quieren aplicarlas, porque no las interpretan adecuadamente o bien las aplican en detrimento del interés general.

La ley se aplica estrictamente a quienes no cuentan con los medios económicos para defenderse de una aplastante maquinaria burocrática que ha generado graves estragos en lo político, social y económico. Pero lo que es todavía más preocupante es la incredulidad por parte del gobernado en relación a quien lo gobierna. Un ejemplo de este problema lo constituye la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, un órgano cuya trascendencia en la vida política y social de México no se quiso ni se quiere dar conocer a una sociedad cansada de atropellos.

La creación de la Comisión no fue producto de una preocupación auténtica del gobierno por proteger los derechos fundamentales de quienes se encuentran en territorio mexicano, sino fue un medio a través del cual se intentaría ocultar la grave crisis que ocurría en el interior del país, fue una pantalla internacional que permitiría hacer creer al mundo que México era un Estado interesado en un tema que estaba siendo del dominio internacional. Se dejaron a un lado los problemas que aquejaban a la sociedad mexicana entre los que se encontraba la falta de observancia de las leyes.

El propio Ejecutivo Federal reconoció la difícil situación que imperaba hacia junio de 1990 toda vez que en su discurso por el que creaba a la Comisión mencionaba que:

“En un país de casi 85 millones de habitantes es imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas o grupos. Ningún sistema puede hacerlo. Pero si podemos asegurar que se investigarán y perseguirán todas las reclamaciones, que se sancionará a los culpables de acuerdo al procedimiento de la ley, sea quien sea y hasta sus últimas consecuencias. Nadie por encima de la ley. No a la impunidad”.(37)

Esto significaba que estábamos siendo testigos de la facturación de un Estado de Derecho. Implícitamente se estaba aceptando las condiciones en que la sociedad tenía que hacer todo lo posible por sobrevivir frente a toda clase de órganos corruptos.

Por otra parte el Ejecutivo nos informaba que era el momento por así demandarlo todo Estado Moderno de darnos la oportunidad de pertenecer a un mundo superior donde la protección plena y efectiva de los Derechos Humanos es su característica fundamental.

No podía aceptarse que con la creación de “otra dependencia oficial” se iba a enderezar el camino hacia un Estado de Derecho. En conclusión el gobierno estaba aceptando la ilegalidad en la actuación de sus órganos y servidores públicos así como la imposibilidad de controlarlos.

(37) Decreto Publicado en el D.O.F., el 6 de junio de 1990.

5.4.- LA FICTICIA DIVISIÓN DE PODERES.

En relación a este tema resultan acertadas las palabras de Locke, “para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder seríaa muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a sus intereses privados haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado”. (38)

En un principio la existencia de diferentes grupos así como la clasificación de funciones obedeció a la necesidad que había de especificar las actividades que se llevaban a cabo, posteriormente con las doctrinas de Locke y Montesquieau estos argumentos para dividir el trabajo pasarían a segundo termino apareciendo una premisa: había que dividir el poder en virtud de la necesidad de precisar sus límites con el objeto de evitar que se cometieran abusos.

Famosa es la frase de Montesquieau que estipula: “Para que no pueda abusarse del poder es preciso que por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder”. (39)

Este filósofo francés afirmaba que era necesario que dentro del Estado no sólo debía de existir el poder absoluto detentado por el rey o ejecutivo sino también otros poderes que logran dar equilibrio a esa fuerza, esos otros poderes serían el Legislativo y el Judicial, las fuerzas de cada uno de estos poderes jugarían y se harían contrapeso de tal suerte que unos a otros se frenarían para así obtener un equilibrio en beneficio de una real democracia.

(38) Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil, Capítulo XII.*

(39) Montesquieau, *El Espíritu de las Leyes, Libro XI, Capítulo VI.*

Sin embargo debemos considerar que no se trata de que cada uno de estos poderes sean autónomos, toda vez que se daría pie a cuestionar que poder esta por encima del otro incluso respecto del propio Estado, Constitución o la comunidad. Legalmente nuestra constitución hace alusión a los casos en que se da la coadyuvancia entre poderes con el fin de lograr los fines estatales, pero en la practica la concentración del poder en la figura presidencial ha generado que este al materializar las leyes cometa toda clase de excesos aniquilando las libertades del hombre.

5.5.- EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO.

Como se menciona con anterioridad el régimen de la centralización administrativa se caracteriza por la forma en que se encuentra organizado el Poder Ejecutivo Federal, el cual esta integrado por un Presidente de la República electo popularmente para ejercer el poder por un tiempo determinado que además es el titular de uno de los tres poderes de la Unión a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.

“Nuestro sistema presidencial, unipersonal ha realizado la unidad de acción del poder Ejecutivo, que además, ha extendido su influencia a los otros poderes de la Unión, que han perdido aspectos importantes de su autonomía, y hasta cierto punto limitado el principio de la División de Poderes”. (40)

El Poder Ejecutivo Federal es un órgano que ha crecido de manera enfermiza razón por la cual tendría que exigirse una revisión a las leyes que regulan sus facultades, aunado a la política imperante que es la que determina su postura y su actuación respecto de las decisiones que deben ser asumidas por el gobierno.

(40) Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona 1962, Pág. 359.

Este tema es de gran significación, toda vez que si bien por un lado es necesaria la presencia de un presidencialismo que sea fuerte para atender las exigencias de una realidad social, por otro lado no se puede permitir que la figura presidencial se convierta en una dictadura fuera de todo orden jurídico, llegando así al extremo de desconocer las libertades fundamentales del hombre. Si realmente contáramos con un presidencialismo bien ejercido, se trataría en todo momento de exigir y asegurar los derechos fundamentales del hombre para entonces si lograr el fortalecimiento de esta forma de gobierno.

A) ELEMENTOS DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL.

- “La existencia de un Presidente de la República que actúa en forma independiente de la dirección de la política nacional.

- Que es electo por el pueblo

- Que designa con entera libertad a los Secretarios de Estado que no son políticamente responsables de su actuación ante las Cámaras.

- El Presidente ejerce los fines contenidos en la legislación”.(41)

Estos elementos demuestran las amplias facultades otorgadas en favor del Ejecutivo Federal dando pauta a la concentración del Poder Público que se manifiesta principalmente en que es el quien toma las decisiones más importantes de la vida política de nuestro país. Es el que nombra a casi todos los funcionarios de Estado, establece cual será la política monetaria entre otras atribuciones, del tal suerte que adquiere mayor importancia respecto del Poder Legislativo y el Judicial

(41) Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo Primer curso, México 1994, Editorial Porrúa* Pág. 562.

5.6.- LA FACULTAD DISCRECIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Ya mencionamos que todo funcionario público tiene la obligación de actuar conforme a los mandatos consignados en las leyes para brindar así una real garantía a los particulares en lo que a la protección de sus derechos respecta. Sin embargo se presenta la problemática de determinar hasta que punto un servidor público puede decidir sobre los alcances de la aplicación de una norma jurídica. El ejercicio de esta facultad sin duda representa un peligro, toda vez que da pie a excesos y arbitrariedades por parte de los servidores públicos.

No es un argumento suficiente el afirmar que existen casos concretos en los que por la supuesta experiencia de la autoridad administrativa esta va a emitir disposiciones en beneficio del interés público, la razón es simple, un servidor público no va a dejar a un lado los intereses económicos que en algunas ocasiones determinan su actuación, para acatar lo estipulado en un marco legal que le da la posibilidad de resolver según su personal punto de vista los asuntos que son puestos a su consideración.

Esta facultad discrecional le permite a la autoridad por así estar contenido en forma expresa en las leyes respectivas, obrar según las circunstancias, por lo que no puede aceptarse que en el ejercicio de esa libertad para resolver se pongan en juego los intereses del gobernado.

Puede darse el caso de que a sabiendas de estar dotado de esta facultad discrecional, el servidor público actúe deliberadamente o deje de hacer algo a lo que por ley esta obligado a hacer por así estimarlo conveniente. Muchos pueden ser ejemplos claros del ejercicio de esta facultad que nuestros gobernantes han convertido en una

forma de abuso del poder, y que ha sido adoptada como práctica cotidiana; el Ministerio Público corrupto, el judicial que tortura, el Director del Reclusorio que se dedica a extorsionar a los internos, el policía arbitrario. Si de por si algunos de los actos del Estado son arbitrarios todavía tenemos que hacer frente a la deficiente interpretación que de las leyes hacen servidores públicos ineptos.

5.7.- EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Sin pretender en ningún momento realizar un análisis profundo del Juicio de Amparo por no ser el tema central de este trabajo, considero oportuno hacer mención de algunos conceptos relativos a tan importante instrumento jurídico creado para la protección de nuestros derechos fundamentales contra el actuar arbitrario de las autoridades públicas.

5.7.1.- ¿PORQUE SURGIÓ EL JUICIO DE AMPARO?

La respuesta a este cuestionamiento tiene en atención al tema de los derechos humanos una fundamentación filosófica, en virtud de que es necesario reflexionar en lo concerniente a conceptos como la libertad y la dignidad humanas, así como la relación de estos con el derecho.

El ser humano tiene derecho a que los demás no atenten contra su vida, su integridad física, su salud, su patrimonio, entre otras garantías. Si el Estado a través de sus órganos encargados de impartir justicia no actúa para salvaguardar esos derechos, entonces el ser humano tiene que hacer uso de sus propios medios para defenderse, toda vez que la protección estatal es ineficaz.

Desde este punto de vista podemos decir que no sólo es suficiente la existencia de un bien estructurado sistema jurídico a través del cual se logre la protección de los derechos para evitar ser víctima de los abusos de otros, sino que también se requiere que los encargados de prestar un determinado servicio lo hagan siempre con la idea de no causar algún daño a las demás personas.

Si en manos de alguien esta el contribuir al mejoramiento del bienestar social, debe impedirle entonces que pierda el control de los recursos, bienes o intereses que maneja para así evitar que ocasione algún perjuicio a quienes acuden ante él para la solución de algún conflicto.

A) LA DIGNIDAD HUMANA.

En cuanto a la dignidad del hombre podemos decir que es el conjunto de capacidades que le permiten a una persona alcanzar su desarrollo en forma plena, es decir es el deseo de cada quien para conseguir los objetivos que se ha trazado. En base a esto realizará todos los actos de su vida, conformando así los valores que serán el sustento de su personalidad.

Por esta razón nadie tiene el derecho de impedirle a otro que realice sus propósitos. Este punto permite cuestionarnos sobre la forma en que el ser humano podrá ver cumplidos sus anhelos.

B) LA LIBERTAD.

Para responder al cuestionamiento anteriormente planteado tenemos que referirnos a la libertad humana. Libertad quiere decir que nadie debe ni puede imponernos términos conforme a los cuales podemos alcanzar nuestros objetivos.

Nosotros somos quienes decidimos que es lo que queremos y la manera conforme a la cual veremos materializados nuestros deseos. Sin embargo en un momento dado tendremos que ceder un poco de esa libertad en beneficio de una vida social de la cual formamos parte, porque si hacemos todo cuanto nos plazca, es decir si abusamos de esa libertad podríamos irrumpir en la esfera de la libertad de los demás.

El que hace lo que desea sin restricción alguna puede ser que sea libre, pero no lo es la persona que ve invadida su propia libertad.

El hombre vive en sociedad, pero cada ser humano tiene el derecho a que se le respete en forma individual ese espacio del que es dueño para actuar como mejor le parezca, es por así decirlo un territorio al que nadie puede entrar sin su permiso pero del que tampoco podrá salir para atacar el de otro, porque entonces se vería desvirtuado ese afán del hombre por ser feliz, atentando así contra su libertad y dignidad.

5.7.2.- LA REGULACIÓN DE LA CONDUCTA DEL HOMBRE.

El Derecho aparece como un regulador de la conducta del hombre, cuyo fin primordial a través de sus normas jurídicas es dirigir y limitar en aras del bienestar social la actuación de los miembros de una comunidad, respetando en todo momento el espacio que como ser humano posee y el cual nadie puede destruir.

La existencia de elementos externos como son la realidad social y las necesidades del gobernado deben ser consideradas por el Derecho al momento de emitir y aplicar las leyes. El papel del Estado es el de un vigilante de los derechos consagrados por las leyes, que si bien constituye una entidad situada por encima de los hombres para obligarlos al cumplimiento de las normas jurídicas, su actividad esta limitada a favor de quien le dio vida y le otorgó esa misión.

Ahora bien, una vez dotado de ese poder, el Estado puede incurrir en excesos y volcarse en contra de los intereses del gobernado a través de autoridades arbitrarias. Fue así como el gobernado, al encontrarse indefenso ante los excesos estatales que se tuvo que crear el Juicio de Amparo como un medio de defensa que le dio la oportunidad al gobernado de hacerle frente a los atropellos del poder público obligándolo a acatar las disposiciones legales contenidas en la Constitución como Garantías Individuales.

El Juicio de Amparo es un instrumento del que el gobernado se hace valer en defensa de los actos violatorios a nuestro máximo ordenamiento jurídico, pues es en la Constitución donde se encuentran consagrados los derechos que el pueblo detenta en ejercicio de su soberanía.

5.7.3.- CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO.

A través de la historia no sólo en lo que a nuestro país respecta podemos explicarnos como a partir de las necesidades políticas y sociales se presentó la urgencia de dar vida a una técnica jurídica que permitiera proteger los derechos de la persona como tal

Ahora bien los abusos cometidos en detrimento de la persona no sólo podían provenir de algún acto de autoridad, sino también de los propios particulares, para cuyo caso esta lesión de los derechos del hombre se sancionaba por medio de la facultad del Estado para imponer penas.

Cuando los propios agentes del Estado al estar investidos de autoridad y fuerza pública eran quienes cometían algún quebranto a los derechos del hombre, fue que se tuvo que organizar una forma de defensa, que se hizo necesaria desde el punto de vista político; de ahí que la protección de los derechos humanos se orientara a través del Derecho Constitucional. Es así como en nuestra Constitución Política, los derechos humanos aparecen estipulados como Garantías Individuales y Sociales, estas últimas relativas a los grupos sociales débiles.

“El Juicio de amparo se revela teórica e históricamente como un medio de control o protección constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado que se ejercita exclusivamente a impulso de este. La Constitución es por ende el objeto natural y propio de la tutela que el Amparo imparte al gobernado,

de cuya aseveración se deduce la doble finalidad inescindible que persigue nuestra institución a saber, preservar con simultaneidad inextricable la Ley Suprema del País y la esfera específica de dicho sujeto que en ella se sustenta contra todo acto del poder público".(42)

A) EL ACTO DE AUTORIDAD.

Comenzaremos diciendo que acto, es todo hecho que en forma voluntaria o incluso intencional se realiza con el objeto de alcanzar un fin cualquiera que este sea.

"Se dice que las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución es decir que se reputa autoridad a aquel órgano del gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas que pueden presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se llevan a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente".(43)

El acto de autoridad consistirá entonces en algún hecho que en forma ya sea voluntaria o intencional realicen los órganos del Estado por medio del cual emiten una decisión o hacen ejecutar alguna disposición que ocasione alguna afectación o lesión en los intereses del gobernado por ser dictada en forma indebida.

B) EL QUEJOSO.

Es la persona que resulta agraviada en sus derechos fundamentales por lo que promueve el Juicio de Amparo invocando a los Tribunales de la Federación para que sean estos quienes resuelvan en relación al conflicto planteado. El quejoso puede ser una persona física o moral, cualquier gobernado sin distinción alguna, ya sea de sexo, nacionalidad, estado civil o edad.

(42) Burgoa O. Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, Pág 142.

(43) *Ob. Cit.* Pág. 188.

C) EL TERCERO PERJUDICADO.

Es el sujeto que tiene interés jurídico en que subsista el acto reclamado, es decir en que no se conceda al Quejoso la Protección Federal. El Tercero Perjudicado es quien se beneficia con el acto que el Quejoso pretende impugnar, razón por la cual debe ser llamado a juicio para que ofrezca pruebas y alegue en su favor.

5.8.- LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN NUESTRO PAÍS.

Hacer frente a los problemas que atentan contra una verdadera procuración de justicia en México constituye en estos momentos un reclamo de la sociedad, la cual actúa como víctima de los órganos encargados de esta función. En relación a este tema conviene señalar algunos de los entes del gobierno que con mayor frecuencia transgreden los Derechos Humanos.

A) EL MINISTERIO PÚBLICO.

Al otorgarle a este órgano la facultad exclusiva de perseguir e investigar los delitos así como la de ejercitar acción penal, ha generado que los servidores públicos encargados de tan importante tarea hayan olvidado un principio básico, actuar de manera pronta y expedita y conforme a la ley. Son estos los fines de la institución, y por lo tanto un deber que no sólo compete a los agentes del Ministerio Público sino a todo servidor público en el ejercicio de sus funciones.

Cuando el Ministerio Público por algún acto u omisión deja de prestar un servicio según lo señalado en el ordenamiento legal respectivo, este se vuelve deficiente, por lo que puede incurrir en posibles violaciones a los Derechos Humanos.

La negligencia de los servidores públicos, es decir la falta de atención o interés, cuidado o esmero en sus funciones, si bien en algunos casos puede llegar a ser constitutiva de un delito pocas veces se hace pública la responsabilidad penal en que los agentes del Ministerio Público pueden incurrir.

Debido a la importancia de la Averiguación Previa en el proceso penal es por lo que es vital que los encargados de procurar justicia asimilen la responsabilidad de sus cargos, es mucho lo que la sociedad espera de ellos, pero al mismo tiempo también debe ser demasiado lo que se exija de esta institución, su adecuado, exacto y cabal desempeño contribuiría en lo que a sus obligaciones respecta a impedir la afectación de una efectiva administración de justicia por parte de los órganos jurisdiccionales.

Las anomalías que se presentan en la Averiguación Previa en detrimento de los derechos humanos son diversas, su enumeración sería vasta, por ello solo haré alusión de manera breve a los casos que para efecto de este trabajo son por demás ilustrativos de violaciones a los Derechos Humanos que se han convertido en práctica generalizada por parte de quienes intervienen en la Averiguación Previa. La libertad, la vida y la integridad tanto física como mental de las personas que han sido objeto de algún menoscabo en sus derechos fundamentales se relacionan con los siguientes temas.

B) DETENCIONES ARBITRARIAS.

Consiste que en contravención a lo establecido por la Constitución se detenga a una persona sin contar con una orden emitida por el órgano competente, o bien se realiza sin haberse reunido los elementos que la misma Constitución menciona.

Algunas de las características que son comunes al momento de realizar una detención arbitraria generan a la vez otras violaciones a los Derechos Humanos e incluso la comisión de delitos como son la incomunicación y la coacción física y psicológica, el uso de la violencia física infiriendo lesiones, allanamiento de morada, robo, amenazas, tortura.

Muchos de estos actos se cometen con el conocimiento o tolerancia de los jefes policiacos, de los propios agentes del Ministerio Público y peritos en medicina que determinan que el detenido no presenta lesiones externas realizadas de manera reciente.

C) MALTRATOS Y LESIONES.

El artículo 19 Constitucional en su último párrafo establece:

“Todo maltratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos, que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”.

No obstante esta prohibición Constitucional los maltratos y las lesiones se han convertido en un procedimiento que en forma ilícita se utiliza en contra de quienes no pueden defenderse al momento en que son detenidas, independientemente de que esta detención se efectúe en forma legal o no, no permitiendo así la resistencia de quien recibe el agravio, atemorizándolo para que proporcione la información que se quiere de el recibir.

D) LA TORTURA.

El artículo 20 Constitucional en su fracción II establece:

Artículo 20.- “En todo proceso de orden penal tendrá el inculpado las siguientes garantías:

II.- No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y sancionada por la ley penal toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante estos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio”.

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura en su artículo Tres señala:

Artículo 3.- “Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada”.

Del contenido de esta ley se desprende que por ningún motivo existirán justificaciones para la comisión del delito de tortura, señalarse en su artículo Seis la siguiente disposición:

“No se considerarán como causas excluyentes de responsabilidad del delito de tortura el que se invoque o existan situaciones excepcionales como inestabilidad política interna, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia. Tampoco podrá invocarse como justificación la orden de un superior jerárquico de cualquier otra autoridad”.

Señalar cuales son los instrumentos o procedimientos que son utilizados para causar sufrimiento a las personas no es el objeto de este trabajo, sin embargo para nadie es desconocido la existencia de evidencias del uso de la tortura, no se necesita que en un expediente se haga referencia de ella para saber que es una practica utilizada por los cuerpos policíacos para atemorizar y así obtener información que muchas veces quien es víctima de la tortura desconoce.

El jurista Jesús Zamora Pierce al respecto estima:

“La tortura, al igual que la industria, se ha tecnificado en nuestro siglo y se vale de los recursos que han puesto a su disposición la psicología, la química, la electricidad, etcétera. ¿Cuales son, pues, esas violencias de que se dicen víctimas numerosos procesados? Oigamos a un abogado defensor:

Bueno sería saber como pretende un juez demuestre que se le hizo creer que su mujer o su hija eran violadas en la habitación contigua, o que fue golpeada en el estomago y una vez amordazado le echaron agua gaseosa por las fosas nasales, si además la averiguación es acompañada (al ser consignada ante un juez) por

certificados médicos de no presentar huellas de lesiones el indiciado, certificados expedidos desde luego por médicos de la misma institución (que practicó los interrogatorios), o que estuvo tres días o más encerrado en una habitación oscura sin que se le permitiera sentarse, probar alimentos y hacer sus necesidades, si después de "confesar" se le permite descansar, comer y asearse, y en el caso de una mujer, como se supone pueda demostrar que le aplicaron toques eléctricos en los senos y en sus órganos genitales, si todos estos procedimientos no dejan huella física alguna.

En estas condiciones, el primer mandamiento del buen interrogador debe, sin duda, decir: "Atormenta, pero no dejes huellas". (44)

La descripción de este panorama desolador debe detenernos a reflexionar sobre la forma en que se procura justicia en este país. Es por ello que se hace necesario corregir vacíos de las leyes, con el objeto de que los mexicanos comencemos a confiar en las instituciones y sus funcionarios.

5.9.- VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS A GRUPOS VULNERABLES.

A) LOS INDÍGENAS.

México es una Nación con un gran porcentaje de población indígena, caracterizada durante muchos años por la opresión de que son objeto por parte del gobierno. Esto implica que tengan que sobrevivir a condiciones por demás injustas al estar marginados de cualquier participación de índole social, económica, política y cultural.

(44) Jesús Zamora-Pierce, "Grandeza y Miserias de los Derechos Humanos en el Derecho Procesal Penal Mexicano". En Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México UNAM, número 10, enero- abril de 1989 Págs. 45 y 46.

Esta situación ha convertido a los indígenas en un grupo vulnerable, víctima de toda clase de atropellos y explotación no sólo como grupo o comunidad sino también como individuos.

Actualmente ninguna acción del gobierno ha incidido de manera efectiva en este tan apremiante asunto que nos incumbe a todos. Si no se ha hecho nada por salvaguardar los derechos de quienes supuestamente si tenemos en cierta medida acceso a intervenir en la vida política del país, no podemos esperar que aquellos que no tienen la oportunidad de existir como integrantes de nuestra Nación se les otorguen derechos que por mucho tiempo les han sido negados por así convenir a los interés del gobierno.

B) LAS MANIFESTACIONES PÚBLICAS.

Cuando se trata de reclamos, exigencias o peticiones que los gobernados nos decidimos a realizar, también se manifiesta la opresión estatal, esta concentración de la gente para solicitar el respeto de un derecho o la atención de una necesidad es un marco propicio para los excesos cometidos por los encargados de la seguridad pública.

Mucho se ha discutido en relación a las manifestaciones y plantones que perturban el orden publico, sin embargo si atendemos al origen y causas del problema llegaremos otra vez al punto de afirmar que todo es producto de la intolerancia y falta de aplicación exacta de las leyes por parte de nuestras autoridades. Por lo que no puede aceptarse que el gobierno revierta la situación haciendo creer a la sociedad, manipulando la información, que los culpables son quienes deciden manifestarse, y no los órganos del gobierno que no cumplen eficazmente con sus labores aunado a la corrupción de sus funcionarios. Estas circunstancias han generado que una vez agotadas las instancias se vea como ultima opción el plantarse frente a la autoridad en espera de atención y respuesta a sus reclamos.

Se trata del ejercicio de un derecho que se ve vulnerado de tal forma que las opiniones y propuestas con las que se quiere hacer frente a las acciones arbitrarias del gobierno no son consideradas.

5.10.- EFECTOS DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

A una de las resoluciones que puede emitir la Comisión Nacional una vez concluidas las investigaciones se les denomina "Recomendaciones".

Recomendación "es el encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado o diligencia una cosa. Recomendar es encargar, pedir, o dar a uno para que tome a su cuidado una persona o cosa". (45)

La característica de las Recomendaciones dictadas por la Comisión es la de carecer de "potestad coercitiva", esto quiere decir que lo único que puede hacer al emitir una resolución es sugerir, formular una crítica o en todo caso opinar, pero en ningún momento estas resoluciones serán obligatorias para sus destinatarios, es decir para la autoridad que por así considerarlo la Comisión es responsable de alguna violación a los derechos humanos.

La Comisión no cuenta con ningún medio jurídico que le permita imponer sus Recomendaciones directamente cuando estas no quieren ser admitidas. La carencia de esta facultad coercitiva de la Comisión para imponer sus Recomendaciones significa que estas en ningún caso podrán revocar o modificar la actuación de alguna autoridad.

(45) *Diccionario de la Lengua, Madrid 1970, Edición 19, Pág. 1114.*

El éxito de las resoluciones de la Comisión se obtiene cuando la autoridad las acepta. Su sustento radica única y exclusivamente en "el respeto y autoridad moral" de que goza el Titular de la Comisión, aunado a los conocimientos que en materia de derechos humanos se supone debe poseer. Estos endeble argumentos hacen inútil la labor de la Comisión, no puede pretenderse aceptar que el éxito de la Comisión se basa en la capacidad de la persona en quien recae su titularidad, puede ser que su titular cuente con un nivel profesional incuestionable, que no sea miembro de algún partido político, pero esto no garantizará su imparcialidad, autonomía y eficacia como institución.

La Comisión debe esperar a que la autoridad quiera cumplir con la Recomendación. Si la acepta lo hará posiblemente por la presión de que puede ser objeto por parte de la figura presidencial, pero no por lo que la Comisión representa en si misma.

A) CONTENIDO DE LAS RECOMENDACIONES.

Asimismo en lo que toca al contenido de una Recomendación el Reglamento Interno de la Comisión Nacional establece en su artículo 133 los siguientes elementos:

- I- "Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos;
 - II- Enumeración de las evidencias que demuestren la violación a Derechos Humanos;
 - III- Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en que los hechos se presentaron;
 - IV- Observaciones, adminiculacion de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos;
 - V- Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables".
-

La Comisión al realizar el análisis de una queja no solo lo hace desde el punto de vista legal, sino también toma en cuenta principios como la equidad, además de examinar la actuación que conforme a la ley deben guardar los servidores públicos.

La Comisión solo actúa cuando alguna autoridad no cumple con sus funciones, o bien lo hace deficientemente, en ningún caso la Comisión suple a alguna autoridad, su actuación se limita al control de los actos de los servidores públicos y esto se evidencia en sus Recomendaciones.

5.11.- LA FALTA DE DIFUSIÓN DEL TRABAJO DE LA COMISIÓN NACIONAL.

Los resultados del trabajo realizado por la Comisión debe darse a conocer a la sociedad, no obstante lo benéfico que esto resultaría no se otorgan espacios en los medios de comunicación para explicar la forma en que se ha dado resolución a las quejas que le fueron planteadas.

Si bien la Comisión si esta organizada internamente para darle publicidad a su trabajo, al contar con una Gaceta, esta sólo la conoce el personal administrativo que en ella labora, en la práctica no cuenta con el apoyo de eficaces campañas de divulgación o instrumentos a través de los cuales se haga propaganda a su trabajo. La información se proporciona sólo a quienes requieren de material para investigaciones relacionadas con el tema. Se olvida que la labor de la Comisión consiste en un servicio a la sociedad.

Poner al alcance de la sociedad información sobre Derechos Humanos requiere de gran cuidado, es necesario que el contenido de la misma sea claro, sin dar pie a ninguna confusión, una vez cumplido este requisito, es indispensable que haya voluntad de quienes dirigen y manejan prensa, radio y televisión para darla a conocer.

Sin embargo esto no es responsabilidad únicamente de los medios de comunicación, sino también de los servidores públicos de la Comisión Nacional, los cuales deben asumir una actitud más participativa, en beneficio de la propagación del significado y trascendencia de los Derechos Humanos. La elaboración de folletos y videos, organización de debates en escuelas, conferencias, reportajes, entrevistas entre otros deben ser instrumentos cotidianos de difusión del trabajo de la Comisión Nacional.

Se requiere de un esfuerzo de la institución no con el fin de recibir un mayor numero de quejas, sino para que todos los que vivimos en este país tengamos conocimiento de que existe una instancia a la cual acudir, que es accesible para todos, y ver así realizados los fines para los que fue creada la Comisión.

5.12.- LA IMPORTANCIA DE UNA CULTURA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Lograr desarrollar en los individuos la capacidad de conocer y ejercer sus derechos no es una tarea fácil, educar requiere de tiempo. Esta labor comprende no solo el hecho de que se conozcan las leyes y saber de la existencia de órganos encargados de defender a los Derechos Humanos, sino entender que se trata de la tutela de valores universales del hombre, de tal suerte que en todas las acciones de nuestra vida diaria que impliquen contacto con la autoridad prevalezca el respeto absoluto a nuestros derechos.

Hacer valer los derechos que poseemos es una garantía para la sociedad porque la convertirá en una sociedad crítica y participativa que difícilmente podrá ser objeto de más abusos.

El estudio, análisis, investigación y alcances de la defensa de los Derechos Humanos debe ser un tema prioritario en la sociedad mexicana, un compromiso que esta debe asumir sin esperar que el gobierno se coordine con sus servidores públicos y los capacite, o bien confiar en recibir información fidedigna sobre su importancia. La crisis

de la que estamos siendo testigos los mexicanos en lo político y social, así como de sus consecuencias económicas requiere de una sociedad activa y ávida de conocer las leyes que la rigen y pugnar por la justa aplicación de las mismas. La ignorancia debe ya de dejar ser un motivo que permita que se sigan vulnerando nuestros derechos.

En la medida en que más y mejor estemos informados mayor será la oportunidad que tengamos para saber como defendernos contra toda actuación abusiva de nuestras autoridades.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Un régimen democrático existe cuando las acciones del gobierno se ejecutan en beneficio de la mayoría de la sociedad. Si el Estado no garantiza este principio, se genera entonces la incredulidad y la falta de confianza de la ciudadanía, esta ya no acudirá ante sus autoridades, al considerarlas incapaces de solucionar los conflictos que la aquejan. Cabe entonces preguntarnos el rol que la sociedad desempeña para el Gobierno, porque puede ser que se modifiquen leyes, se depuren cuerpos policiacos, se capacite a servidores públicos pero, recuperar la confianza y credibilidad de la gente respecto de sus instituciones y autoridades será el obstáculo más difícil de vencer.

La sociedad tiene que participar en la vida política del país, esto es vital, pero no es a esta a la que le corresponde buscar respuestas o intentar explicar el porque se dieron y como se dará solución a los errores de quienes nos gobiernan. Fue la propia sociedad quien depositó en estos su confianza, el poder público como lo señala nuestra Constitución "dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este". Son nuestros gobernantes los que deben responder, razón por la cual los intereses sociales tienen que ser una prioridad para cualquier política que se quiere tomar.

SEGUNDA.- Al hablar de la deficiencia con que operan las instituciones y autoridades de este país, se hace necesario no sólo determinar cuales son los motivos por los cuales no funcionan en forma adecuada, sino también se requiere analizar las graves consecuencias sociales que genera esta situación. Lamentablemente cuando el Estado no toma las medidas correctas para garantizar seguridad al ciudadano en todos los actos que realiza, este tiene que buscar la manera de proveerse justicia por si mismo, no puede esperar a que el Estado actúe, y por desgracia los medios que utiliza en la mayoría de los casos no son los más apropiados porque dan pie a acciones ilegales que se traducen en el deterioro de la convivencia armónica de una Nación. Resulta que quien

aspira a tener seguridad y cuenta con los medios económicos para ello “compra protección”; se instalan alarmas sofisticadas en los inmuebles, se contratan los servicios de personal de alguna compañía de seguridad privada, pagamos la construcción de casetas de vigilancia en nuestra colonia, cercamos el lugar donde vivimos, y en casos extremos se opta por portar armas de fuego e incluso por linchar a delincuentes, esto para dar cumplimiento a una de las obligaciones medulares del Estado como es el brindar seguridad al gobernado.

TERCERA.- Hay medidas que si bien son necesarias para terminar con la impunidad resultan ser insuficientes, por ejemplo: capacitar al personal policiaco, otorgarle una mejor remuneración a su trabajo, brindarle instrumentos equipo y tecnología de primera para poder hacer frente a la delincuencia; darle trámite a la gran cantidad de denuncias que se reciben; sustituir funcionarios, erradicar redes de complicidad entre delincuentes y autoridades entre otras. Sin embargo es necesario cuestionarnos sobre la forma en que se va a hacer frente a estos males, como controlar a los policías que se creen dueños de la libertad de los demás, que lesionan, torturan e incluso terminan con la vida de las personas, como acabar con el abuso de la autoridad, con la prepotencia y corrupción de los mandos policiacos superiores.

En la integración de la Averiguación Previa se puede apreciar en la mayoría de los casos la falta de atención con que actúa el Agente del Ministerio Público, este de manera voluntaria omite su deber jurídico de perseguir e investigar los delitos, dejando indefensos a quienes pugnan por seguridad pública y a quienes esperan una pronta y expedita impartición de justicia. Es necesario adjudicar responsabilidad a los funcionarios que tienen en sus manos el decidir si se ejercita o no acción penal contra algún probable delincuente, es por esto que deben estar sujetos a una vigilancia y control permanente a efecto de evitar que por su falta de conocimientos, inexperiencia e ineficiencia dejen de interpretar y aplicar correctamente las disposiciones legales contenidas en los distintos ordenamientos jurídicos para obedecer a otra clase de intereses.

CUARTA.- Las condiciones a las que han sido expuestos los indígenas en México, así como su marginación en todos los ámbitos, los ha convertido particularmente en un grupo vulnerable que en forma por demás frecuente los hace víctimas de violaciones a los derechos humanos por parte no sólo de agentes policiacos sino también de líderes campesinos, caciques y autoridades locales entre otros.

México se ha convertido en una ciudad en la que a diario podemos encontrar grupos de manifestantes de diversa naturaleza que claman por atención y respuesta a sus peticiones producto de la grave crisis política, social y económica por la que atravesamos, representan la intolerancia de la autoridad para dialogar y la falta de interés por negociar. Muchos son los grupos débiles a los que se les niega el ejercicio efectivo de sus derechos: niños, ancianos, enfermos, personas con alguna discapacidad entre otros que reflejan una realidad social que no puede dejar de atenderse, es urgente que las acciones del gobierno comiencen a incidir en estos sectores de la población en aras de un Estado Moderno no solo en lo que a los asuntos económicos se refiere sino también en lo social.

QUINTA.- Al concluir el análisis de los hechos que motivaron una queja ante la Comisión Nacional que comprende el estudio de los argumentos pruebas y elementos de convicción que se hayan aportado, se elabora un Proyecto de Recomendación, en este se determina que efectivamente una autoridad violó los derechos de una persona. En la Recomendación se indican las medidas que habrá de tomar la autoridad a la cual va dirigida con el fin de restituir a los afectados sus derechos fundamentales. Ahora bien los inconvenientes que presentan las Recomendaciones de la CNDH en cuanto a su efectividad los encontramos a mi parecer en los siguientes puntos.

- El Proyecto de Recomendación tiene que ser sometido "a la consideración final" del Presidente de la CNDH, a efecto de que sea este el que realice las observaciones y modificaciones que a su juicio considere convenientes.

- Las Recomendaciones “son publicadas exclusivamente” en la Gaceta de la CNDH, que es un instrumento de divulgación interno contemplado por la institución

- Puede ser que “por la naturaleza del caso” el Presidente de la CNDH decida que una Recomendación no debe ser publicada.

- A la autoridad a la que se dirige una Recomendación “se le concede un plazo” a efecto de que tenga tiempo para decidir si acepta o no una Recomendación.

- La CNDH supone que la autoridad que acepta una Recomendación “asume el compromiso” de cumplirla en su totalidad.

- De que sirve que el trabajo de la Comisión no termine con la expedición de una Recomendación argumentando que se le tiene que dar seguimiento con el objeto de que la autoridad “cumpla en forma cabal”. Esto significa que un órgano protector de los derechos humanos tiene que tener fe en que la autoridad quiera restituir en forma íntegra los “derechos fundamentales” de los afectados.

SEXTA.- Es así como las Recomendaciones que emite la CNDH carecen de carácter obligatorio, solo tienen “fuerza moral” la cual esta sustentada en el prestigio que su titular y como institución se ha intentado ganar. En forma errónea se quiere hacer creer que una Recomendación obliga en la medida en que ninguna autoridad desea aparecer como transgresora de los derechos humanos porque esto acarrearía su desprestigio. Este frágil argumento no se da en la práctica porque sólo quienes intervienen en la elaboración de una Recomendación, la víctima y la autoridad saben de manera directa porque fue que existió una violación a los derechos humanos, no así la sociedad en general, esta nunca llega a tener conocimiento a través de los medios masivos de comunicación sobre la gran cantidad de hechos en los cuales la autoridad es responsable de violaciones a los derechos humanos. Para conocer y hacer valer los derechos

fundamentales del ser humano se requiere educar a quienes participan en la relación autoridad-gobernado, por lo que es necesario cambiar actitudes y hábitos, así como desarrollar y en su caso inculcar valores, comprometer la actuación de autoridades e instituciones para que la sociedad pueda creer en estas, toda vez que su funcionamiento estaría sujeto a lo establecido por las leyes. Esta tarea es complicada en países como el nuestro, donde la información es un monopolio, la existencia de grupos que desde el punto de vista económico y político hacen difícil su acceso controlando la que a su juicio si puede hacerse saber a través de prensa, radio y televisión. Es el propio gobierno el que supervisa y en su caso impide la libre utilización de estos medios en beneficio de la sociedad.

SÉPTIMA.- Para poder afirmar que la CNDH es en verdad un efectivo instrumento de protección de los derechos fundamentales en México, es necesaria su reestructuración y perfeccionamiento. Si bien su creación obedeció a intereses políticos y económicos por parte del Ejecutivo Federal que propiciaron que esta institución fuera creada al vapor, es indiscutible que su existencia bien podría significar para la sociedad una instancia segura y confiable que a la postre pudiera contribuir al restablecimiento de un Estado de Derecho para así dejar de ser considerada sólo como una medida paliativa de sexenio.

Se requiere desvincularla del Poder Ejecutivo en lo que se refiere al nombramiento del Titular de la CNDH, un órgano de esta índole no puede ni debe relacionarse con la figura presidencial, es necesario impedir que haya una relación directa con este. La CNDH es un ente descentralizado que como órgano del Estado emite resoluciones contra autoridades en algunos casos dependientes del propio Ejecutivo. Debe ser un órgano autónomo técnica y operativamente y no sólo en lo que se refiere a sus Recomendaciones, la autonomía de la CNDH estará determinada en el contenido de los preceptos que la regulan y que le permitirán decidir sobre los asuntos que legalmente le han sido encomendados, por esta razón es preciso establecer todo lo relativo a la designación de su Titular, a las personas que habrán de integrar el Consejo, como obtendrá recursos económicos y finalmente la forma en que hará valer sus Recomendaciones.

OCTAVA.- La CNDH es un órgano creado al servicio de la sociedad a través del cual el Estado realiza algunos de sus fines; la sociedad participará en la medida en que ejercerá presión para que se le considere y reconozca como un órgano bien planeado que actúa como una instancia viable para lograr la restitución de los derechos fundamentales de los gobernados.

Conveniente sería que dentro del mismo precepto constitucional que regula la existencia de los organismos protectores de los derechos humanos se estableciera la garantía de considerar que las opiniones que estos emitan se conviertan en instrumentos de los cuales pueda auxiliarse el Poder Judicial. La CNDH no sería un enemigo de este, no un órgano impositivo, si uno de coadyuvancia, cuyas Recomendaciones ayudarían a que su trabajo sea lo más apegado a Derecho. Esto en atención a que la CNDH al darle trámite a una queja realiza un procedimiento que implica una escrupulosa investigación de los hechos y análisis de las pruebas ofrecidas y a que en ningún momento atenderá intereses políticos o económicos.

La CNDH debe erigirse como una institución producto de una auténtica preocupación por salvaguardar los derechos fundamentales del hombre, que atienda no solo las exigencias y realidades del momento sino que se trate de una obligación gubernamental ineludible tendiente a la realización permanente de medidas que reduzcan las violaciones al orden jurídico que provocan alguna lesión o deterioro a dichos derechos.

El trabajo de la CNDH no tiene por que ser desestimado por la autoridad a la que se dirige una Recomendación. Si se comprueba fehacientemente que es transgresora de Derechos Humanos, sus resoluciones en mucho ayudarían al poder Judicial, el cual debido a la carga de trabajo en muchas ocasiones le es imposible administrar justicia de manera pronta y expedita. Las Recomendaciones serían consideradas como una herramienta de la cual se podrá hacer uso al momento de tener que resolver sobre un conflicto que ha sido ventilado ante los órganos competentes, a efecto de que sean estos

quienes emitan la resolución respectiva. La CNDH sería entonces un órgano que lejos de ser una carga para el Estado estaría justificando su existencia toda vez que se le reconocería como un verdadero órgano de auxilio y coadyuvancia, eliminando el carácter de entorpecedor de la administración de justicia.

NOVENA.- Es importante establecer el mecanismo a través del cual se llevaría a cabo el nombramiento del Titular de la CNDH. En este caso en atención a la naturaleza y fines de la institución es que resulta conveniente que su elección sea una facultad del Consejo toda vez que es en este en quien recae la rectoría de la Comisión Nacional al establecerse en su propia ley que es el que determina los lineamientos generales de su actuación. Para su designación se tomará en cuenta no sólo su prestigio y fama como profesionista con experiencia y conocimientos vastos, sino también el que posea capacidad técnica multidisciplinaria, que asuma el compromiso de lo que significa ocupar el cargo de mayor rango dentro de la institución.

Por esta razón es necesario que quien sea elegido haya ido escalando paulatinamente la titularidad de cada uno de los órganos de la Comisión Nacional, esto es debe establecerse la existencia de una carrera o trayectoria que permita su formación y que lo haga competir respecto de otros posibles aspirantes, siendo un requisito indispensable el que hayan transcurrido dos años después de haber sido miembro del Consejo, para que así una vez separado del cargo pueda ser tomado en consideración.

Finalmente la votación del Consejo determinara quien será la persona idónea para ocupar el cargo de Presidente de la CNDH. En cuanto a los miembros del Consejo, estos deben caracterizarse por su pertenencia a determinados sectores de la sociedad que resulten representativos de las principales actividades del Estado con el objeto de que su experiencia la proyecten en beneficio de la Comisión, para así tener la posibilidad de opinar validamente sobre los asuntos que sean de su competencia, por esta razón, es que

resulta necesario que los diez integrantes del Consejo no desempeñen cargo alguno como servidor público. Para la instalación de lo que habrá de ser el primer Consejo de la CNDH se requerirá que los titulares de cada uno de sus órganos así como los representantes de las diferentes áreas y direcciones que la integran presenten un candidato para que una vez exhibida la lista de aspirantes sea una votación interna mayoritaria la que determine quienes ocuparán tan prominentes cargos.

En lo relativo a la manera conforme a la cual la CNDH obtiene recursos económicos, si bien por sus propias características como ente descentralizado determinan que contara con un subsidio anual suministrado por el Gobierno Federal, es pertinente indicar lo benéfico que resultaría para el efectivo funcionamiento de la institución el que se especificara su presupuesto, esto es el mecanismo a través del cual podrá obtener otros ingresos para el logro de sus fines así como el derecho para administrarlos.

Además de contar con la aportación del Estado puede ser que también la sociedad participe pagando una cuota simbólica al momento de acudir a solicitar el servicio de la CNDH a efecto de cubrir los gastos menores que su gestión pueda implicar. Si bien esta posibilidad provocaría que quien hiciera uso de este servicio esperara recibir una atención rápida y eficiente se generaría el interés de la sociedad en participar en lo relativo a su efectividad. Esta opción requeriría la creación de una especie de Comité que dentro de la CNDH se encargará de administrar su patrimonio y vigilar su correcta aplicación.

DÉCIMA.- La opinión que del exterior se tenía de México y que actualmente prevalece, es la de un país donde impera la violencia, corrupción, guerrillas, intolerancia, represión, narcotráfico, asesinatos políticos, abuso del poder, etcétera. El gobierno mexicano hasta antes de la creación de la CNDH había evitado reconocer estos problemas y lo hizo no para intentar enderezar el camino sino como producto de esa

presión internacional. Otras naciones venían luchando por el reconocimiento de los derechos humanos en el orden jurídico de cada Estado, México había sido señalado como un país transgresor de los mismos, su prestigio y legitimidad comenzaban a ser cuestionados.

El Presidente en turno vio entonces la posibilidad de proclamar que en su gobierno existía una auténtica preocupación por restablecer la vigencia del orden jurídico ante un evidente deterioro de las Garantías Individuales, manifestó su interés por corregir y enmendar errores, pero lo hizo a su manera atendiendo solo a intereses personales, estaba en juego la firma de un importante pacto económico y por ende su futuro como personaje político.

En ningún momento se consideró la situación apremiante de una sociedad cansada de abusos que requería la creación de un bien planeado órgano defensor de los derechos humanos. En el mundo organizaciones no gubernamentales cuestionaban actitudes arbitrarias de los diferentes gobiernos donde la impunidad se ha convertido en un grave problema. Su labor poco a poco ha rendido frutos, su presencia crítica en eventos internacionales en mucho ha contribuido para lograr que los gobiernos tengan presente que en cualquier momento se les preguntará sobre su proceder en materia de derechos humanos.

Si la protección de los Derechos Humanos es un principio universal debe ser entonces una preocupación de nuestros gobernantes el analizar la conveniencia de aceptar las disposiciones de los Convenios Internacionales en relación a la materia. La posición que México ha asumido hasta ahora en relación a su voluntad de adherirse a estos documentos o instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos no se ha concluido toda vez que no ha querido asumir el compromiso de sujetarse a sus determinaciones que lo obligarían a aceptar la competencia del órgano encargado de hacerlas valer.

DECIMAPRIMERA.- Actualmente existen dos iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución y a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por parte de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática a efecto de ser sometidas a la consideración de la H. Cámara de Diputados.

Estas iniciativas tienen por objeto según lo estiman ambos grupos parlamentarios darle mayor autonomía a la CNDH respecto del Poder Gubernamental, al considerar que el nombramiento del presidente de la Comisión Nacional y el de los miembros del Consejo lo realiza el Ejecutivo Federal, así como la asignación de recursos materiales y financieros.

La iniciativa del Partido Acción Nacional fue presentada el diez de octubre de 1997 por el Diputado Jorge López Vergara, consiste en reformas y adiciones a los artículos 102 apartado B y 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los artículos 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 46 y 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Las propuestas de este partido consisten en suprimir la excepción que la Constitución establece en relación a que la CNDH no puede conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial Federal que violen derechos humanos, para que así la Comisión sea competente para conocer de las quejas que se presenten en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa “provenientes de cualquier autoridad o servidor público de la Federación”. eliminando también lo relativo a que los órganos protectores de los derechos humanos no son competentes en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Estipula que la Comisión sea un “organismo público autónomo” eliminando lo de descentralizado con facultades para nombrar a su propio titular para organizarse internamente y para ejercer de manera libre su presupuesto y funciones. En lo que se refiere al nombramiento de la CNDH se propone que este lo realice en Consejo de la

misma con la ratificación de la Cámara de Diputados debiendo el Consejo convocar a una consulta nacional para la presentación de candidatos. Una vez que el titular de la CNDH termine su encargo se le inhabilitará para ocupar cargos públicos durante un año. El nombramiento de los Consejeros deberá hacerse en el seno mismo del Consejo mediante un procedimiento de consulta abierta a toda la ciudadanía. Cuando la autoridad o servidor público no acepte una Recomendación podrá ser llamado por la Cámara de Diputados para que explique las razones de su negativa. El presupuesto anual de gastos de la CNDH será autorizado directamente por la instancia que determine la Cámara de Diputados quien será la que reciba de la CNDH la cuenta de erogaciones que corresponda.

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática fue presentada el 2 de abril de 1998 por el Diputado Benito Mirón Lince y consiste en adiciones y reformas a los artículos 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 19, 46, 64, 75 y 77 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como a los artículos 21, 73, 74 fracción VI, 76 fracción X, 102 apartados A y B y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las propuestas del PRD consisten en que la Comisión Nacional "*sea un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios con facultades para organizarse internamente y para ejercer libremente su presupuesto y funciones*".

Establece que la CNDH sea competente para conocer de quejas relacionadas con violaciones a los derechos humanos cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal. En relación a sus órganos establece que la CNDH contará con un Consejo Ejecutivo. Entre sus facultades estará la de considerarla legitimada para interponer el Juicio de Amparo y acciones de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter general que vulneren los Derechos Humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano; enviar a la Cámara de Diputados solicitud de juicio político en contra de las autoridades o servidores públicos que se rehusen a atender las

Recomendaciones o que aceptándolas no las cumplan, efectuar la investigación, integrar la averiguación previa y consignarla ante un juez competente cuando del seguimiento de una queja se establezcan indicios suficientes para presumir la comisión del delito de tortura. En cuanto a los requisitos para ser Presidente de la Comisión Nacional se agregaría el de no pertenecer a partido político alguno y para su elección se establece que la Cámara de Diputados una vez realizada una consulta a las organizaciones sociales someterá una terna a la Cámara de Senadores para que sea esta quien elija al Presidente de la Comisión el cual por ningún motivo podrá reelegirse.

En cuanto a la integración del Consejo Ejecutivo la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores elegirán cada una de ellas a cinco miembros previas consultas a las organizaciones sociales. Los Consejeros podrán ser destituidos cuando injustificadamente se ausenten o no se presenten a las sesiones ordinarias o extraordinarias por más de tres ocasiones seguidas. El presupuesto anual de los gastos de la CNDH será autorizado directamente por la instancia que determine la Cámara de Diputados.

DECIMASEGUNDA.- En mi opinión ambas iniciativas presentan deficiencias, toda vez que incurren en mecanismos que en nada contribuyen a lograr la “supuesta independencia” que del gobierno se quiere obtener. Se establece que la CNDH ya no será un organismo descentralizado sino un organismo “*público autónomo*” como si con este nuevo término se quisiera garantizar su total separación del Gobierno Federal. Esta autonomía según se desprende de dichas iniciativas no se da en virtud de que se le otorga injerencia ahora al Poder Legislativo facultándolo para intervenir en lo que al nombramiento del Presidente y Consejeros se refiere así como para asignarle los recursos financieros que requiera para su óptimo desempeño. Otra cuestión importante es la de darle participación a la ciudadanía para que opine sobre las personas que habrán de ocupar los cargos más importantes de la CNDH, lamentablemente en el caso de

México no se puede afirmar que nuestros gobernantes, instituciones y autoridades están preparadas para hacer efectivas nuestras opiniones, tal vez la sociedad mexicana comience a sentirse capacitada para exigir que sus decisiones sean reconocidas, pero en la práctica podemos observar que nuestros representantes terminan siendo personajes populares del medio artístico o del deporte con capacidad limitada para ejercer tan importantes tareas.

Dotar a la CNDH de facultades tan importantes no obstante tener conocimiento de las deficiencias que presenta la convertiría en un verdadero órgano entorpecedor que conocería de todas las materias pero cuyo trabajo no se vería materializado, es decir sería una institución a la que el orden jurídico le otorga facultades que le permitirían ser competente para conocer de actos u omisiones de carácter administrativo de cualquier autoridad o servidor público pero "sin la capacidad" para hacer que su labor sea reconocido por el mismo. Además de que se generarían los mismos vicios que padecen otras instituciones como son carga de trabajo, corrupción y burocracia entre otros.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

I.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décimoprimer Edición. Editorial Porrúa. México 1993.

II.- Aguilar Cuevas, Magdalena. Manual de Capacitación: Derechos Humanos; enseñanza - aprendizaje - formación. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1991.

III.- Alvarez de Lara, Rosa María. Legislación Estatal en Materia de Derechos Humanos. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos 1991.

IV.- Barragán José. El Laberinto de la Ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. Crisol 1991.

V.- Barragán José, Sierra Jorge Luis y Rafael Ruiz Harrel, La Comisión Nacional de Derechos Humanos y los Derechos Humanos: Una Visión desde la Perspectiva no Gubernamental, México. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos A.C.

VI.- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Treigésimasegunda Edición, México 1995.

VII.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésimasexta Edición. Editorial Porrúa. México 1994.

VIII.- Carpizo MacGregor, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman. México. Comisión Nacional de Dererechos Humanos 1993.

IX.- Carpizo MacGregor, Jorge. ¿Qué es la CNDH?. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos 1990.

X.- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cuarenta Meses en Cifras. México 1993.

XI.- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Decreto Constitucional, Ley y Reglamento. Reimpresión México 1993.

XII.- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Documentos Básicos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1990.

XIII.- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. México 1991. Colección de Manuales.

XIV.- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Germán Flores Andrade y Miriam Alvarado Hernández, Coats., México 1993.

XV.- Fix Zamudio, Héctor. Latinoamérica. Proceso y Derechos Humanos. México UDUAL. 1988.

XVI.- Frega Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimaprimer Edición. Editorial Porrúa. México 1992.

XVII.- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso, Segunda Edición México Harla 1994, Textos Jurídicos Universitarios.

XVIII.- Pacheco G. Máximo. Los Derechos Humanos. Documentos Básicos. Segunda Edición Actualizada. Editorial Jurídica de Chile. Septiembre de 1992.

XIX.- Peces-Barba Martínez, Gregori. Hierro, Liborio. Iñiguez de Onzoño, Santiago Llamas Angel. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Editorial Debate. Madrid 1987.

XX.- Procuración de Justicia y Derechos Humanos: Análisis de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos México 1997.

XXI.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésimo octava Edición. Editorial Porrúa. México 1994.

XXII.- Tena Ramírez, Felipe, *El Amparo Mexicano y los Derechos Humanos*, (Dos Ensayos,) México: Francisco Barrutieta. 1975.

XXIII.- Rabasa Gamboa, Emilio. *Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.* México. Comisión Nacional de Derechos Humanos 1992.

XXIV.- Rodríguez y Rodríguez, Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos.* ONU/OEA. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos 1997.

XXV.- Rodríguez y Rodríguez, Jesús. *La Detención Preventiva y Los Derechos Humanos en el Derecho Comparado.* México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 1981.

XXVI.- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Doctrina. Legislación y Jurisprudencia.* Primer curso. Decimaséptima. Edición. Editorial Porrúa. México 1996.

XXVII.- Venegas Alvarez, Sonia, *Origen y Devenir del Ombudsman: ¿Una Institución Encomiable?* México UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas 1990.

FUENTES LEGISLATIVAS.

I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II.- Legislación sobre Derechos Humanos.

III.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

IV.- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

V.- Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

VI.- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

VII.- Ley de Amparo.

VIII.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.

IX.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.