

168

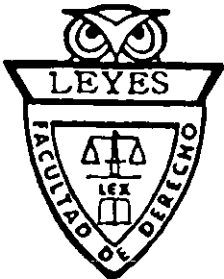


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HECTOR FRIAS MONTES



MEXICO, D. F.

2000

275486



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **HECTOR FRIAS MONTES**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional titulada "**COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL**", bajo la dirección del Licenciado **FELIPE ROSAS MARTINEZ**, para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El licenciado **FELIPE ROSAS MARTINEZ** en oficio de fecha 29 de enero del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida Tesis; por lo que, personalmente he procedido a su revisión, misma que resulta satisfactoria; con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
México D.F. a 26 de Noviembre de 1999.**



**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.**

Nota de la Secretaría General.- El interesado deberá de iniciar el trámite para su titulación dentro de los 6 meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna inyección del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancias graves, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL" elaborada por el alumno HECTOR FRÍAS MONTES.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración mas distinguida.

A T E N T A M E N T E
"PRO MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 29 de 1999.

Felipe Rosas Martínez

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

AGRADECIMIENTOS

A mi queridísima
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**
que me trajo a conocer
un nuevo mundo,
que me vino haciendo
e hizo para siempre
este hombre.

A mi querida
Facultad de Derecho
que me introdujo
el espíritu
de consumir
todo tipo
de enseñanza,
que influye
suave pero firme
al desarrollo
de mi formación
jurídica, cultural,
social, política,
con un estilo
de conciencia
y principios
que son hoy
el sentido
de mi vida.

A mis maestros,
porque me enseñaron
el aprecio y el amor
al estudio y el conocimiento.

A mi asesor
Felipe Rosas Martinez
por su apoyo recibido
en comentarios,
tanto de detalles
como de fondo
en la elaboración
de esta tesis,
que resultaron
invaluables.

Con todo mi agradecimiento
a mis padres y hermanos
por toda su comprensión.

Extiendo mi gratitud
a mis maestros,
miembros del jurado
por su paciente
revisión a mi tesis.

Finalmente les doy
las gracias a
Araceli Frias Montes y
Graciela Morales Ramirez,
Fco. Javier Espinosa Morales,
porque sin su amistosa
insistencia y generosidad
no me habría atrevido
a emprender nuevamente
una tarea truncada
tan complicada
y laboriosa.

ÍNDICE

	Página
PRESENTACION	I
INTRODUCCIÓN	IV
Capítulo I	1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS	1
1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN EL MUNDO	1
1.1.1. Edad Antigua	1
1.1.2. Edad Media (476-1453)	15
1.1.3. Edad Moderna	22
<i>España</i>	23
<i>Inglaterra</i>	28
<i>Francia</i>	33
<i>Estados Unidos de Norteamérica</i>	40
1.1.4. Edad contemporánea	50
1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO	55
1.2.1. Bando de 1810 de don Miguel Hidalgo	55
1.2.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814	57
1.2.3. Constitución Federal Mexicana de 1824	58
1.2.4. Constitución de las Siete Leyes de 1836	61
1.2.5. Acta de Reforma de 1847	65
1.2.6. Constitución de 1857	67
1.2.7. Constitución de 1917	69

Capítulo II

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE DERECHOS HUMANOS	76
2.1. Artículo 102, apartado B constitucional	76
2.2. Sistema Nacional de Derechos Humanos	82
2.3. Competencia e incompetencia	90
2.4. Resoluciones	98
2.5. Recursos	100

Capítulo III

INICIATIVA DEL EJECUTIVO QUE ADICIONA UN APARTADO B, Y EL PROPIO ARTÍCULO PASA A SER EL APARTADO A.	108
- Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos	110
- Dictaminación	112
- Discusión	113
- Propuestas	114
- Nociones	115
- Puntos de Acuerdos	116
- Tratamiento en la Cámara de Senadores	116

Capítulo IV

ANÁLISIS DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL		119
4.1.	Naturaleza jurídica	119
4.2.	Integración de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	123
4.3.	Atribuciones y Competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	131
4.4.	Facultades del Consejo y de los funcionarios de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	138
4.5.	Procedimiento	140
	4.5.1. Disposiciones Generales	142
	4.5.2. Pruebas	156
	4.5.3. Acuerdos y Recomendaciones	158
	4.5.4. Notificaciones	162
4.6.	Recursos	163
	4.6.1. Recurso de Queja	164
	4.6.2. Recurso de Impugnación	166
4.7.	Informe	167
4.8.	Obligaciones y colaboración de las autoridades y servidores Públicos	168
4.9.	Responsabilidad de las autoridades y servidores públicos	170

4.10.	Promoción y difusión de los derechos humanos	172
4.11.	Patrimonio y presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	173
	CONCLUSIONES	175

PRESENTACIÓN

Esta tesis se presenta con el fin de obtener el título de Licenciado en Derecho. El tema es la historia de los *Derechos Humanos* y su institución a rango constitucional en nuestro país. El proceso evolutivo de los derechos humanos ha sido una lucha penosamente larga a través de los siglos, que ha preocupado al hombre desde la antigüedad hasta nuestros días, por asegurar los más nobles atributos de su personalidad como el derecho a la vida, a la libertad, a la dignidad, a la igualdad y a la seguridad de su persona, lo cual ha costado derramamientos de sangre e infinidad de vidas para vencer aquellos obstáculos y oponerse a la opresión, a la esclavitud, al servilismo y al aniquilamiento de la libertad.

Durante esta evolución se consagraron en cartas, documentos y constituciones los derechos humanos como: la Carta Magna Inglesa de 1215; los fueros españoles de Aragón y Castilla de 1283 y 1394; la *Petition of Rights* y el *Bill of Rights* de 1689, ambos ratifican las disposiciones de la Carta Magna; la declaración de Derechos del Pueblo de Virginia de 1776; la Revolución Francesa que conquista la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano de 1789; la Constitución de Suecia que da origen a la institución del Ombudsman para proteger los intereses de los ciudadanos de 1809; la Constitución mexicana de 1917, que agrega a sus garantías individuales, garantías sociales en salud, educación, vivienda y

trabajo. Y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre del 10 de diciembre de 1948.

Por ello en México existe una larga tradición jurídica por construir instituciones y medios que garanticen a los ciudadanos y a sus familias el respeto a sus derechos. En ese contexto se creó la Comisión de Derechos humanos del Distrito Federal, para dar respuesta a un fenómeno común que es la insensibilidad de las autoridades y servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y de los órganos de procuración y administración de justicia que ejerce jurisdicción en el Distrito Federal, por comportamiento prepotente, trato grosero, abuso, arbitrariedad, indiferencia, negligencia, demora e ilegalidad en la aplicación de los actos etcétera.

Por consiguiente, el presente trabajo es un estudio respecto de la Legislación que rige a la citada Comisión, y que responde a los reclamos de la ciudadanía y a la voluntad política del gobierno del Distrito Federal.

Esta investigación comprende cuatro capítulos cuyos títulos y contenidos son: primer capítulo, *Antecedentes Históricos de los Derechos Humanos*, con el cual se pretende conocer el fondo histórico de la evolución de los derechos humanos que motiva la elaboración de documentos que consagraron los derechos fundamentales del hombre. Segundo capítulo, *Sistema Nacional de*

Protección no Jurisdiccional de Derechos Humanos, se refiere a los antecedentes de la Comisión Nacional, así como a una descripción breve de las atribuciones esenciales de dicha Comisión.

Tercer capítulo, *El Proceso legislativo a la Reforma del Artículo 102 Constitucional*, tiene el propósito de exponer el procedimiento llevado a cabo para la constitución del proyecto de reforma y adición al artículo 102 constitucional. Finalmente, el cuarto capítulo, *Análisis de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, tiene como finalidad un Análisis detallado de la Legislación que reglamenta a la Comisión del Distrito Federal.

INTRODUCCIÓN

El tema de actualidad e importancia, sin duda alguna, es el de los *Derechos Humanos*, los cuales son el resultado de un largo proceso histórico en cuya consolidación confluyeron una gran cantidad de factores para su reconocimiento jurídico en los ordenamientos constitucionales bajo la forma de un catálogo o una declaración de derechos fundamentales de la persona humana. Estos catálogos o declaraciones se encuentran en diferentes documentos oficiales en donde tienen distintas denominaciones, tal es el caso de nuestra Constitución, en donde son llamados garantías individuales.

Los derechos humanos son reconocidos por las constituciones de la mayoría de los países, así como por los más importantes instrumentos internacionales de carácter general sobre la materia, como la *Declaración Universal de Derechos Humanos* proclamada en 1948, el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 1950* y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José*, instituido en 1969.

Además, de que la mayoría de las constituciones reconocen los derechos humanos a través de declaraciones sobre los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, éstas cuentan con el establecimiento de instituciones jurídicas que comprenden recursos y mecanismos para la defensa y protección efectiva de los derechos

humanos contra las violaciones cometidas o toleradas por los poderes públicos y agrupaciones o particulares poderosos. Entre éstos se puede citar el *habeas corpus*, el amparo y el ombudsman, entros otros.

Sin embargo, estas medidas de protección de los derechos humanos no se refieren exclusivamente a medidas legislativas o judiciales, puesto que hay otras que condicionan y hacen posible la efectividad de tales derechos, como el desarrollo económico, el progreso social y cultural y los programas de salubridad, etcétera.

Por otro lado, en las distintas constituciones mexicanas que nos han regido en diversos momentos de la historia hay constancia de la preocupación, de sus diferentes protagonistas, por los derechos humanos. La Constitución de 1917, vigente en nuestro país, introduce un catálogo de derechos humanos agrupados en derechos civiles, derechos políticos, derechos económicos, sociales y culturales, éstos tres últimos son denominados garantías sociales.

Aún así, no basta el reconocimiento de los derechos fundamentales en las distintas legislaciones, pues en los últimos años el reclamo de justicia social es evidente en la manifestación de inconformidades, respecto de todos aquellos actos de autoridad que de una u otra manera vulneran los derechos humanos; por lo que se advierte en la sociedad mexicana el surgimiento de una cultura

de los derechos humanos. Siendo cada vez mayor el número de personas, grupos sociales, culturales, políticos e instituciones públicas y privadas que demandan la protección jurídica de tales derechos. Y con el fin de que haya mayor efectividad en el respeto de estos derechos, se han organizado para protegerlos, defenderlos y promoverlos. En México, son muchos los movimientos que han influido en la institución de una instancia reguladora de los derechos humanos y por consiguiente en la transformación de nuestra sociedad. Así lo demuestra la creación en México de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990 y, posteriormente, el surgimiento de otros organismos similares a nivel estatal y federal.

Así tenemos que el significado de este fenómeno puede analizarse desde diversos puntos de vista. Jurídicamente ha existido el reclamo de la ciudadanía mexicana de crear normas jurídicas que impongan obligaciones y confieran derechos que puedan exigir. Esta es la razón toral por la que los derechos humanos se fundamentan en las normas jurídicas, para darles mayor capacidad de realización y efectividad. Debido a que no fue suficiente este reconocimiento dentro del marco normativo positivo y rector de los derechos humanos, se instituyeron organismos de buena fe como instrumento específico de tutela de los derechos fundamentales, totalmente apartidistas y antiburocráticos, que cuentan con gratuidad en su actuación y, sobre todo, que es imparcial en sus resoluciones, destacándose en México los

Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, cuya efectividad ha sido la causa de su extensión, dada la carencia de instancias que permitan presentar inconformidades sin agotar disposiciones rigurosas y formalistas que lleven implícitos los costos para su tramitación. Ahora bien, diremos que socialmente la lucha por la defensa de los derechos humanos no ha sido causa que sólo competa a un grupo aislado de personas, instituciones o a un sólo partido político sino de muchos grupos que no se resignan a la falta de seguridad pública, a la corrupción generalizada, a la impunidad, a las privaciones ilegales de la libertad, a la tortura, a la demora e ilegalidad en la procuración de la justicia por parte de los organismos correspondientes. Además del deterioro en las condiciones de vida que se han hecho presentes en el funcionamiento de la sociedad, la cual se ampara en derechos fundamentales que son a la vez normas de conductas aceptadas para hacer comprender la urgente necesidad de adoptarlos y exigirlos en la vida cotidiana, en el trabajo, en la familia y en la comunidad; así como generar hábitos y actitudes para convencer a otros individuos que se debe exigir el trato como seres humanos. Por ello, el tema de los derechos humanos es del dominio e interés general de la sociedad mexicana, convirtiéndose en objeto de análisis y debate cotidiano en los medios de comunicación. En la actualidad, el individuo desea no sólo conocer sus derechos sino que últimamente se ha percibido su necesidad de comprender términos filosóficos más trascendentales como la dignidad de la persona; el respeto a la vida, cuya vigencia se anhela como

necesaria; y la libertad de conciencia que rige la conducta del hombre provenientes de las virtudes morales, cuya sanción en caso de incumplimiento se concreta a un remordimiento de conciencia.

En efecto, son múltiples los antecedentes que muestran la importancia y preocupación del hombre por los derechos humanos en todos los ámbitos (moral, social, religioso, político, económico y jurídico); rebasando límites culturales y raciales, incluyendo al propio Estado. Imponiéndole deberes y obligaciones para su efectivo respeto y cumplimiento; concediéndoles facultades a las personas, sancionadas para asegurar la efectividad de sus derechos, protegiendo así su vida, su libertad, su igualdad, su seguridad, su integridad, su dignidad, su ambiente, su desarrollo dentro de la sociedad, su crecimiento económico y su tranquilidad, etcétera. De esta manera, los derechos humanos deben ser respetados, protegidos y defendidos por el Estado y por cada persona, pues los derechos humanos pertenecen al hombre, es decir a todo ser humano, por que el hombre es sujeto de estos derechos en cuanto al hombre, en razón de ser miembro de la especie humana, y por esta razón todo hombre los titulariza, por ello, siempre le serán reconocidos sus derechos, por poseer naturaleza humana. De esta forma, los derechos humanos concretizan las exigencias de la dignidad de la persona en cada momento histórico.

No obstante lo anterior, o como consecuencia de ello, no existe consenso ni en la legislación ni en la doctrina sobre el

concepto de los derechos humanos, es decir, no se presenta un concepto claro y preciso, pues existe una diversidad terminológica de tales derechos que son confundidos con otros términos. Es por eso que en esta tesis se intenta esclarecer el concepto de los derechos humanos, con base en los textos de los tratadistas Jesús Rodríguez y Rodríguez y Surya Peniche de Sánchez Macgregor, quienes coinciden al afirmar que los derechos humanos son el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural (incluidos los recursos y mecanismos de garantías de todas ellas), que se reconocen al ser humano, considerándolo individual y colectivamente.¹ Según lo anterior, los derechos humanos aparecen como un conjunto de facultades que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las que deben reconocerse positivamente por los ordenamientos jurídicos.

A su vez, el ilustre jurista Alfonso Noriega Cantú define a los derechos humanos como derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social que

1 RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano. Segunda edición. T. D-H. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa, S. A. México, 1987. pág. 1063.

PENICHE DE SÁNCHEZ MACGREGOR, Surya. Terminología de los Derechos Humanos. Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, UNAM. México, 1994.

permita el libre desenvolvimiento de las personas de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social. Lo anterior significa que los derechos humanos son todas aquellas facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo y sin las cuales no se puede vivir como ser humano. También tiene como fundamento la dignidad de la persona humana que, como ya hemos señalado, ha sido reivindicada en cada momento histórico. Además, son un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes y obligaciones al Estado para su efectivo respeto y cumplimiento, y concede facultades a las personas sancionadas para asegurar su efectividad.

-
2. NORIEGA CANTÚ, Alfonso. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1967. pág. III.

I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN EL MUNDO

1.1.1. Edad Antigua

Los tratadistas Margarita Ortiz Herrera, Luis Bazdresch e Ignacio Burgoa, coinciden al afirmar que en las épocas primitivas no existieron los derechos humanos, pues tampoco existía algún régimen gubernativo que garantizara la observancia jurídica obligatoria e imperativa de los derechos del hombre, inclusive los Estados orientales que contaban con gobiernos organizados desconocieron los más mínimos derechos fundamentales del hombre, ignorando los errores o abusos de la misma autoridad contra los individuos, por tanto, los gobiernos eran autocráticos, despóticos y tiranos, aun con aquellos gobernados que intervenían en la formación de las leyes.¹

1 BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésimaquinta edición. Porrúa, S. A. México, 1993. págs. 58,59,60,61 y 62.
HERRERA ORTIZ Margarita. Manual de Derechos Humanos. Editorial PAC, S. A. de C. V. México, 1991. pág. 21.
BAZDRESCH, LUIS. Garantías Constitucionales. Primera reimpresión. Trillas. México, 1992. pág. 39.

En Grecia, se desarrollaron dos grandes ciudades que dieron vida al Estado Griego, la ateniense y la espartana. Por lo que para su estudio iniciaremos con Atenas. Esta ciudad paso de la evolución del grupo familiar a constituir los grupos tribunales, llamados demos, uno de estos demos impuso su autoridad a otros y surgió una monarquía, pero los jefes de los demás que quedaron sometidos continuaron teniendo una situación privilegiada, formando la clase aristocrática de los eupatridas, esta aristocracia se volvió despótica, lo que motivó problemas con el resto de la población. Por lo que hubo una reducción en las funciones de la autoridad monárquica, hasta reservarles sólo actividades sin importancia. El distinguido jurista, Carlos Arellano expresa que: "se crearon los cargos de arcontes o magistrados que eran elegidos entre los eupatridas por otros órganos limitantes, el consejo de ancianos denominado Areópago",² que estaba compuesto de cincuenta miembros. Al cesar los arcontes en sus cargos pasaban a formar parte del Areópago.

En ese tiempo aparece en Atenas, Solón, un gran legislador

"quien nace en el año 620 A.C. Es elegido arconte en el año 594 A.C. y su actividad la despliega en dos direcciones: en primer término, realiza la liberación de los pequeños campesinos de la carga de deudas y sus intereses que les afectaban gravemente, anula las hipotecas sobre terrenos y prohíbe se comprometa el pago de deudas con el propio cuerpo o con el de los familiares del deudor. En segundo lugar establece disposiciones legislativas que tendían al establecimiento de un orden justo".³

2 ARELLANO GARCIA, Carlos. El juicio de Amparo. Segunda Edición. Porrúa, S. A. México, 1993. pág. 19.

3 Idem. pág. 19.

Al respecto el jurista, José López Portillo y Pacheco añade que las normas de conducta para los ciudadanos estaban integradas por un haz de ordenaciones morales, jurídicas y de costumbres regionales, sancionadas por el aparato coactivo de la organización.⁴

Así mismo, se atribuía también a Solón la agrupación de los individuos en clases sociales, de tal suerte, que el pueblo ateniense se dividió en cuatro clases, según las fortunas que cada familia poseía, es decir, radicaba en la riqueza.

"Los ciudadanos componían la clase social superior, dotada de todos los derechos políticos y formada por los individuos de mayor poderío económico; los caballeros integraban la segunda clase social y aunque gozaban de tales derechos estos sólo los habilitaban para ocupar magistraturas inferiores dentro de la polis; la tercera clase social estaba compuesta por los zeugitas entre quienes se reclutaban los soldados; y por último, eran los tetes los que componían la clase social más baja en Atenas, habiendo estado privados de derechos políticos"⁵

Al respecto el mismo autor José López Portillo, nos dice que el criterio político fundamental descansa en la desigualdad y en la convicción de que sólo el ciudadano gozaba de los derechos que el grupo podía proporcionar, y de que tales derechos no podrían

4 LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Tercera edición. Impresores y Editores S. A. México, 1976. pág. 60.

5 BURGOA, Ignacio. Ob. cit. 64 y 65

ser disfrutados por los extranjeros, y en lo absoluto por los esclavos, los que representaban el mayor número de población. Esta desigualdad era admitida aun por hombres tan excelsos como Platón o Aristóteles.⁶ Lo anterior significa, que la división de clases basada en los bienes de riqueza, no permitió el desarrollo justo de los individuos de las diferentes clases, respecto de la participación de las tareas en el órgano estatal. No obstante, todos los ciudadanos tenían derecho de asistir y participar con su voto en la asamblea popular que se reunía en la plaza pública o Agora para elegir a los magistrados que tenían el poder ejecutivo o (arcontes); al consejo de los cuatrocientos o senado, órgano legislativo; el órgano judicial estaba constituido por los antiguos arcontes, que al cesar en sus cargos integraban el tribunal del Areópago, encargado de administrar justicia. También es importante apuntar que Solón se preocupó porque se le confiriera al Areópago la misión de velar por la estricta aplicación de las leyes.

Así mismo, no fue sino hasta el siglo V a.C., que Atenas llegó a su más alto esplendor bajo el régimen de Pericles, quien terminó consumando el sistema democrático, al respecto nos comenta el maestro Ignacio Burgoa:

"una de las conquistas logradas fue la consistente en el establecimiento de la isonomía o igualdad ante la ley. Además se implantó una especie de 'garantía de legalidad', implicada en la circunstancia de que todo acto público y toda norma legal deberían estar de acuerdo con la costumbre jurídica. De esta guisa, se crearon importantes funcionarios que recibían el nombre de nomotetas o 'guardianes de las leyes' y cuya primordial misión estribaba en impugnar ante la asamblea las normas

⁶ Cfr. LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. Ob. cit. pág. 60.

legales inadecuadas o impertinentes".⁷

Sin embargo, este esplendor democrático no permitió que el individuo gozará de sus derechos fundamentales reconocidos por la polis y opuestos a las autoridades, es decir, no tenían derechos públicos individuales.⁸ "En este Estado, el ciudadano tenía su esfera jurídica completa en cuanto a los derechos civiles y políticos;"⁹ "intervenía directamente en la constitución y funcionamiento de los órganos del Estado debido a que tenía una relación protegida por el derecho en las relaciones con sus semejantes, más no gozaba de ninguna prerrogativa frente al poder público."¹⁰

" Por otra parte, en esparta la población estaba dividida en tres grupos de individuos: los espartanos que tenían todos los derechos políticos y que constituían la clase rectora; los periecos que gozaban de libertad pero que no participaban en el gobierno y los iliotos que estaban sometidos al oprobioso régimen de la esclavitud".¹¹

Ante esta desigualdad de clases sociales, es claro que sólo los espartanos eran la clase social privilegiada, con derecho a participar en las actividades del gobierno y del poder público. Las otras dos no contaban con garantías individuales que fueran

⁷ BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales Ob. cit. pág. 65.

⁸ BURGOA. Ignacio, Ob. cit. pág. 58.

⁹ HERRERA ORTIZ, Margarita, Manual de Derechos Humanos. Editorial Pac., S. A. de C. V. México, 1991 pág.22.

¹⁰ BURGOA, Ignacio, Ob. cit. pág. 58.

¹¹ ARELLANO GARCIA, Carlos, Ob. cit. pág 18.

reconocidas y opuestas al Estado pues éste, tenía un carácter de omnipotente con potestad absoluta en relación al individuo, oponiéndose a éstos de manera tal que no les dejaba esfera jurídica alguna.

Así nos dice el maestro Arellano García que "La organización jurídica de la sociedad espartana se atribuía al legislador Licurgo",¹² y en las cuales se encuentra una reglamentación minuciosa de la sociedad. Esparta tenía un gobierno compuesto por dos reyes¹³ que se limitaban recíprocamente. Además junto a ellos funcionaba un consejo de ancianos que daba los lineamientos necesarios para un adecuado ejercicio del poder. Señala el maestro Burgoa que éste consejo tenía en sus manos la actividad gubernativa y desplegaba también funciones judiciales, decidiendo los negocios importantes en que el Estado tuviese interés. Sigue señalando el maestro, sobre el consejo de Ancianos. *La asamblea del pueblo*, compuesto sólo de espartanos, ejercía una especie de control ya que cualquier asunto debía someterse a la asamblea del pueblo.¹⁴

Más todavía había un sistema de control ejercido a través de los tóforos (inspectores) quienes eran elegidos anualmente en número de cinco. Tenía a su cargo garantizar el mantenimiento de la constitución.

¹² Ídem. pág. 18.

¹³ PORRUA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Vigésimo tercera edición. Porrúa, S. A. México 1990. pág. 48.

¹⁴ BURGOA, Ignacio Ob. cit. pag. 63.

En resumen, el espartano que integraba la clase privilegiada no era titular de derechos públicos individuales, es decir, su esfera jurídica privada, se restringía exclusivamente a derechos públicos y civiles, o sea, podían intervenir en la actividad estatal o en los órganos del poder e incluso elaborando leyes. Leyes que una vez formuladas se imponían a los espartanos y a todos los individuos que componían las demás clases inferiores. De esta guisa, el Estado se imponía de forma absoluta a todos los individuos, de tal manera que no les dejaba esfera jurídica alguna de libertad.

Es admirable ver la cantidad de instituciones jurídicas creadas por los atenienses con el fin de aportar elementos de organización estatal que disminuyeran el poder absoluto para confirmar una plena libertad social individual. Jellinek, nos comenta a través del libro Teoría del Estado de Francisco Porrúa lo siguiente: esa esfera de libertad individual hizo posible el florecimiento de la cultura griega, dio origen a instituciones de Derecho privado de la propiedad, sucesiones, etcétera. También en la esfera de Derecho público, se logró, se reconocieran los derechos políticos como derechos individuales.¹⁵ Sin embargo, esta organización jurídica de la sociedad ateniense, no contemplaba dentro de su régimen jurídico, una institución jurídica que atendiera los derechos fundamentales de los gobernados frente a los gobernantes, sobre todo que estos derechos fueran reconocidos por

15 PORRUA PÉREZ, Francisco. Ob. cit. pág. 55.

las autoridades y oponibles al Estado, ya que, su esfera jurídica se integraba sólo de derechos políticos y civiles, que sólo les permitía participar en la constitución y funcionamiento de los órganos del Estado así mismo regulaba la relación entre sus semejantes y no teniendo prerrogativas frente al poder público.

A su vez el jurista José López Portillo, señala la siguiente información. "Entre los griegos no existía ninguna protección jurídica o política respecto de derechos que le correspondieran al hombre por el hecho de serlo. Aun los ciudadanos libres estaban sometidos de modo absoluto al grupo y frente a él no podían hacer valer ningún derecho específico. Podría haber injusticia, abuso, pero no antijuricidad".¹⁶

En Roma se presentó una situación similar a la que privaba en Grecia. El estado romano atravesaba por diversas etapas que iban del absolutismo al liberalismo. El ciudadano romano gozaba de personalidad jurídica derivada de su *status libertatis*, así la tratadista Margarita Herrera Ortiz puntualiza: "compuesta de derechos civiles y políticos; pero no tenía derechos públicos, oponibles al Estado y que le permitieran, defenderse de las violaciones que cometieran en su contra las autoridades estatales;"¹⁷ esta libertad civil como la libertad política alcanzaron un gran desarrollo en la libertad individual del

16 LOPEZ PORTILLO Y PACHECO. Ob. cit. pág. 61.

17 HERRERA ORTIZ, Margarita. Ob. cit. pág. 22.

ciudadano romano, que dio origen a instituciones de derecho privado protectoras de la propiedad, de las sucesiones, de la familia. Su protección jurídica justificaba al Estado. Existía pues una esfera de derecho privado constituida por la situación jurídica de este orden en que se encontraban los individuos. "Para los romanos el Estado es una persona jurídica que ejerce su autoridad dentro de límites legales determinados; el individuo es también una persona jurídica con derecho y prerrogativas. Todo el sistema de derecho privado se funda en este reconocimiento".¹⁸

En relación a los derechos políticos el ciudadano romano disfrutaba de una esfera jurídica que le permitía "votar y ser votado, de la facultad de intervenir en la vida pública, integrando los órganos de autoridad y teniendo injerencias en su funcionamiento".¹⁹

Pero no todo hombre tenía la calidad de persona y menos aún igualdad de derechos, como era el caso de los ciudadanos romanos que disfrutaban de un estado de libertad con plenitud de derechos civiles y políticos, "sin registrarse como contenido de un verdadero derecho público subjetivo. La desigualdad jurídica fue la que peculiarizó al derecho público romano durante las tres etapas históricas de este gran pueblo".²⁰

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Ciencias Políticas. Décimo-primer edición. Porrúa. S. A. México 1963 pág. 198.

¹⁹ BURGOA, Ignacio. Ob. cit. pág. 68.

²⁰ BURGOA, Ignacio. Ob. cit. pág. 69.

Durante la época de la monarquía, ésta se desarrolló sin una determinada constitucion, sin un derecho prestablecido y todas las cosas se gobernaban por el poder de los reyes. El rey concentraba en su mano todo el poder, era el sumo pontífice, el jefe del ejército, el magistrado que impartía justicia.²¹ Y su poder era limitado por un segundo órgano jerárquico, el senado, constituido en un principio por cien, luego doscientos y posteriormente trescientos jefes de familia, todos de origen patricios era una asamblea deliberadora que sólo tenía poderes consultivos; en un tercer lugar los comicios Curiata, que era reuniones de los patricios o sea del pueblo; en cuarto lugar los comicios Centuriados, que era la división de los romanos por clases o centurias.

Toda la actividad política del Estado monárquico romano giró alrededor de tres factores que eran el pueblo, constituida exclusivamente por los patricios, el senado, que era el órgano consultivo aristocrático y el rey. Por ende los patricios formaban el pueblo de la ciudad de Roma con ellos estaban los clientes, los plebeyos y los esclavos.²²

En un principio el pueblo sólo estaba constituido por los patricios y sus clientes; la plebe estaba excluida, posteriormente hubo de ser admitida como parte integrante del pueblo romano. Para

21 BRAVO GONZÁLEZ, Agustín. Beatriz, Bravo Valdez. Primer Curso de Derecho Romano. Editorial Pax México 1989. pág. 39.

22 SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. Decimosegunda edición. Porrúa, S. A. México, 1993 pág. 702.

los plebeyos no había derechos políticos, ninguno de ellos podía ser magistrado, en los tres primeros siglos de Roma las curias sólo comprendían a los patricios y a sus clientes, la plebe no entraba antes de la reforma serviana en el ejército mientras la composición de éste se distribuía entre las curias.²³

Los patricios fueron los que exclusivamente constituyeron la ciudadanía romana, eran el grupo político donde descansaba el gobierno monárquico del Estado, además formaban la clase social minoritaria de la población y gozaban de una exitosa libertad civil y política; respecto de la plebe, éstos eran un grupo socialmente mayoritario, formado de otros numerosos sectores humanos se encontraba en inferioridad, ya que no contaban con derechos políticos y en algunas situaciones estaban vetados de sus derechos civiles.

En la República de Roma, el gobernador residió en dos cónsules electos por los patricios, conservándose el Senado, integrado por trescientos patricios electos por los cónsules. Ante ésta desigualdad en la vida social, económica, política y jurídica de los plebeyos, decidieron abandonar Roma retirándose al monte Aventino, ante lo cual. los patricios se ven obligados a concederles dos magistraturas denominadas *tribuni plebis*, con los cuales podían tener injerencias en las funciones del gobierno. "Con el tiempo los plebeyos reconocieron sus derechos y aparecieron los tribunos de la plebe y poco a poco se fue ampliando la concesión de

²³ Crf. BRAVO GONZÁLEZ, Agustín. pág. 35.

los derechos civiles y políticos a todos los habitantes de Roma, excepción hecha de los esclavos que siguieron considerados como cosas y de todos aquellos que el derecho romano consideraba como *alieni juris*".²⁴

Así los plebeyos, además de participar en las funciones del gobierno se reunían en asambleas populares donde deliberaban y votaban respecto a los plebiscitos y podían oponerse a las leyes que afectaban sus intereses a través de los tribunos de la plebe. De esta manera, los *tribunis plebis* representaron el sentir de las justas reclamaciones de la plebe, luchando por conseguir la redacción de una ley que rigiera igualmente para todos. La confección de esta ley fue la de las doce tablas. "La ley de las XII tablas", expedida en el siglo V a.C., era un rudimento incompleto de codificación que comprendía el derecho procesal, el de la familia, el sucesorio, el de las cosas, el agrario, el penal el público, el sacro; y contenía dos ideas precursoras de nuestras garantías individuales: la igualdad de todos ante la ley, y la exigencia de juicio formal para privar de la vida a un individuo".²⁵ A partir de este instante la igualdad de la ley entre las patricios y los plebeyos, así como la privación de la vida y otros aspectos estuvieron asegurados por el aspecto público.

Por otra parte, la comisión redactora de ésta ley, integrada por diez personas llamadas decenviros, al término de su función

24 PORRUA PÉREZ, Francisco. Ob. cit. pág. 63.

25 BAZDRESCH, Luis. Ob. cit. pág. 40.

detentaron el poder hasta instalar un gobierno dictatorial, un poder personal, "Si bien los cónsules no fueron suprimidos, en los hechos se les despojó de su poder".²⁶ Por lo tanto la dictadura fue acostumbrando al pueblo a ser gobernado por un sólo hombre, lo que propició el advenimiento del imperio. "El emperador se convierte en jefe y señor único, en árbitro pleno de la vida pública."²⁷ Concentra en sus manos un poder ilimitado, creyéndose responsable de sus actos sólo ante la divinidad. "El emperador va concentrando el poder de legislar en la medida en que esta facultad le es paulatinamente cedida por el senado".²⁸ Hasta que éste termina volviéndose en un órgano incondicional del emperador. Por tanto, "existe una gran inmoralidad, las gentes, comienzan a tener una ambición por las riquezas y las satisfacciones materiales que éstas producen. Los pueblos demasiados sensualistas, acaban por embrutecerse; es una época de depravación en Roma".²⁹ Es un período imperial caracterizado por el despotismo, la crueldad y las costumbres depravadas que los romanos disfrutaban, sobre todo los desmanes y arbitrariedades del cesar, y la prepotencia con que los

-
- 26 ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. Editorial Karla. México 1992 pág 93.
- 27 IGLESIAS, Juan. Derecho Romano Historia e Instituciones. Undécimo edición. Editorial Ariel, S. A. España, 1993 pág. 35.
- 28 MORIEAU IDUARTE, Marta. Román Iglesia González. Derecho Romano. Segunda edición. Editorial Karla. México, 1992. pág. 17.
- 29 SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado. Ob. cit. pág. 707.

militares se inmiscuían en los asuntos del Estado para deponer al emperador con la fuerza de las armas.

Las instituciones jurídicas romanas que conciernen el derecho público y que alcanzaron su plenitud en la república, sufrieron una notoria decadencia en la época de los emperadores. La *Ley de las doce tablas*, en la república, aseguró la situación del gobernado. Según se advierte en la ley, durante el imperio y hasta antes del cristianismo, el gobernado, independientemente de la clase social a que perteneciera, quedó a merced del poder público personalizado en el Cesar.³⁰ "El emperador, concentra en sus manos todo el poder de los magistrados, el poder judicial, el de promulgar edictos, y el de proponer leyes".³¹ De tal modo que la esfera jurídica del ciudadano romano se ve reducida en el derecho privado y nulificada totalmente en el derecho público, respecto a otras clases diferenciadas del ciudadano romano, como los peregrinos, los enemigos y los bárbaros, si bien éstos no eran considerados como esclavos tampoco contaban con un derecho civil y político que constituyeran un derecho subjetivo de éstos al interior del imperio romano.

"En síntesis, la existencia de dos clases sociales diferentes, como eran los patricios y los plebeyos; la esclavitud como institución del derecho romano; y la diversidad de sujetos que carecían de la ciudadanía, nos orillan a afirmar que dentro del régimen jurídico político romano, la desigualdad humana y social

³⁰ Cfr. BURGOA, Ignacio. pág. 70.

³¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Ob. cit. pág. 27.

fue su signo característico durante las tres etapas de su historia".³²

Por último, dos son los factores de la decadencia del imperio romano, la proclama oficial del cristianismo como religión del Estado, hecho por Constantino, que impartía la igualdad de todos los hombres ante Dios; y por la otra, la violencia desencadenada por los bárbaros al invadir el imperio romano y ocupar todas sus provincias.

1.1.2 Edad Media (476-1453)

La Edad Media, comprende del siglo V d.C. al siglo XV d. C., es una etapa histórica de casi diez siglos que se sitúa entre la antigüedad y la época moderna. La caída del imperio romano, el nacimiento del cristianismo y la invasión de los bárbaros a todos los rincones de Europa, marca el inicio de la Edad Media. Al respecto los tratadistas Margarita Ortiz Herrera e Ignacio Burgoa, dividen la edad media para su estudio en tres períodos que comprenden el de las invasiones, el feudal y el municipal, ambos coinciden, que la situación jurídica del individuo en cada una de estas etapas, respecto de los derechos fundamentales es diferente, pues en los dos primeros períodos, existió una ausencia total de las derechos humanos, prevaleciendo la arbitrariedad y el despotismo, y durante el tercer período se concibió un desarrollo

32 BURGOA, Ignacio. Ob. cit. pág. 71.

precario de los derechos del individuo frente a la autoridad principal.³³

La época de las invasiones, los bárbaros invadieron todo el territorio del antiguo Imperio Romano, procedían sin más ley que la fuerza a su propio servicio y por supuesto a la voluntad de su jefe, sin más justicia que la que dicho jefe quería imponer; o la que cada quien se tomaba por su mano. El jefe de una o varias hordas o tribus las estabilizaba en determinado lugar y se constituía en amo y señor de ese territorio y de sus habitantes. Con el tiempo el jefe de la horda se convertía en rey impuesto por su propia voluntad y con la ayuda de sus allegados; así quedaba fundada una dinastía en la que el heredero del trono era el descendiente directo del monarca o su pariente más allegado. El rey asignaba a sus capitanes o a sus favoritos el dominio de determinadas comarcas, y según el caso los titulaba príncipes a sus parientes, duques a los funcionarios de su corte, condes a terratenientes de regiones conquistadas o marqueses a los de regiones fronterizas. Ese dominio comprendía todo el territorio de la comarca respectiva e incluso un derecho directo sobre las personas y los bienes de los habitantes, quienes así quedaban convertidos en vasallos de hecho y derecho, pues debían fidelidad y tributo al señor, abligados a asistirlo en el servicio de las armas.³⁴

³³ Cfr. HERRERA ORTIZ, Margarita. pág. 22.
Cfr. BURGOA, Ignacio. págs. 72 y 73.

³⁴ Cfr. BAZDRESCH, Luis. pág. 41.

En síntesis, los bárbaros concentraron en su persona todos los privilegios de los territorios o ciudades conquistadas y adquirieron un poder absoluto, centralizando toda la autoridad en sus manos; sometiendo la voluntad de los particulares a su poder absoluto que trajo como consecuencia el desconocimiento de los derechos humanos, que impedía cualquier reglamentación jurídica en sus relaciones privadas, como sucedía entre los griegos o los romanos, pues por el contrario cada quien se hacía justicia por su propia mano.

"En la época feudal, encontramos que el amo y señor de predios rústicos y urbanos era el señor feudal; pero no sólo tenía en propiedad las tierras, sino también a las personas que en ellas habitaban. Lo que sucedió fue que los siervos, debían obediencia ciega a los señores feudales y, como consecuencia, éstos mandaban en todos los órdenes de la vida, por lo cual no es posible hablar de derecho oponible a la máxima autoridad.³⁵

La propiedad de la tierra se concentro en manos de los señores feudales, éstos sometieron al hombre al cultivo de la tierra, De ésta relación nace la institución de la servidumbre, que le otorgaba al señor feudal un poder soberano sobre el siervo disponiendo de su persona ilimitadamente, lo que hace suponer, que el siervo no tenía una esfera individual de derechos propios, sino que se encontraba totalmente sometido al poder soberano, del cual sólo podía llegar a esperar la gracia del señor feudal que lo favoreciera con su benevolencia; en estas condiciones resulta

35 Cfr. HERRERA ORTIZ, Margarita. pág. 22.

imposible la existencia de derechos humanos que garantizaran la libertad del individuo.

En la época municipal el desarrollo económico influyó en la creación de las ciudades, fueron el centro de la actividad de los mercaderes, surgió la clase artesanal dedicada a la manufactura de diversos productos, otros aparecen en el cruce de las caminos, donde las caravanas se detenían a descansar. Las ciudades progresaron al calor del impulso mercantil, se convierten en protagonistas políticos en virtud de su relación con el poder de los reyes. Estos suelen otorgarles cartas para liberarlas de ciertas obligaciones frente al señor feudal, que usualmente ponía trabas al paso de los mercaderes. La liberación no es gratuita, el rey obtiene a cambio de ciertos pagos en calidad de impuestos sobre el comercio.³⁶

"Algunos soberanos, sobre todo los sajones y los españoles, por motivos políticos o económicos, concedieron regímenes independientes a algunas ciudades, con estatutos de derechos y libertades; frecuentemente esos privilegios eran ganados en la guerra o por importante cooperación en las empresas reales, y aún netamente comprados al soberano, siempre sediento de fondos monetarios; esas ciudades se convertían en ciudades libres y soberanas en su régimen interior, pero con nexos directos con el

36 Cfr. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. pág. 127.

rey en cuanto a las actividades que salían del ámbito de la ciudad".³⁷

Lo anterior significa que, este régimen viene a transformar la vida de las personas con la aparición del comercio, la organización gremial y la división del trabajo en las ciudades que concentraron toda la actividad mercantil y política, que supieron imponerse al señor feudal, a través del surgimiento del derecho cartulario que consistía, en extender una carta que reconocía ciertos derechos de independencia y libertad de las personas, sometiendo, la autoridad del señor feudal, en beneficio, de los habitantes de las ciudades o regiones beneficiadas; por primera vez se lograba contemplar en un instrumento escrito determinados derechos que obligaban a los gobernantes a respetar los compromisos contraídos con sus habitantes, aunque cabía la posibilidad de las violaciones sin existir sanciones jurídicas a favor de los afectados, sin embargo, podemos considerar estas cartas o salvoconductos de seguridad en forma incipiente, como un antecedente de las garantías individuales.

Por su parte el jurista Lara Ponte, explica que en el medievo español hay numerosos ejemplos de cartas, franquicias y privilegios estipulados en diversos documentos de la época, tales como el convenio en las cortes de León, de 1188, entre Alfonso X y el reino, y el privilegio general, otorgado por Pedro III a las cortes de Zaragoza, de 1283, a los que se ha considerado como fundamentos

37 BAZDRESCH, Luis, Ob. cit. pág. 42.

de las libertades de la corona de Aragón.³⁸ Por otra parte en Inglaterra, el rey Juan sin Tierra, en el año de 1215, expide la "Carta Magna que sin duda es uno de los documentos medievales de mayor trascendencia y el más importante dentro de la evolución del reconocimiento de los derechos humanos durante esa época",³⁹ pues constituyó un documento jurídico que frenó el poder absoluto del soberano, obligándolo a reconocer y a respetar las libertades individuales.

Por otra parte, en los últimos años del periodo medieval, se presentaron cambios fundamentalmente ideológicos de la Edad Media, surgiendo teorías jurídicas, políticas y filosóficas tendientes a sustituir el concepto de soberanía real por el de la soberanía popular, apareció el comercio, la organización gremial y la división del trabajo en las ciudades; se advierte la decadencia del feudalismo a favor del rey y por otra parte, el poder de la iglesia se debilita subornándose a la monarquía, de esta forma se consolida el poder del rey y el vigor político del pueblo, de este modo, se prepara el camino para las controversias y disputas posteriores entre la monarquía y la soberanía popular, que traerán como consecuencia el planteamiento del gobernado frente al gobernante respecto de su situación jurídica.

El cristianismo, que en un principio suavizó las asperas condiciones de desigualdad que prevalecían en el mundo pagano,

³⁸ LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. UNAM. México 1993. pág. 23.

³⁹ Ibidem. pág. 26.

declaraba que los hombres eran iguales frente a Dios; que todos estaban regidos por una ley universal basada en principios de amor y caridad, su tesis moral insinuó a los gobernantes un trato humanitario hacia sus gobernados, pugnando porque la actuación pública se ajustase a las normas de justicia universal. Partiendo de la idea de que todo hombre es igual a sus semejantes y considerando a todos hijos de Dios, independientemente de su condición social o religiosa. De la doctrina de Jesús se desprende la tolerancia de credos. Sin embargo, cuando Constantino declaró como religión oficial del Estado la doctrina cristiana, las peculiaridades de ésta, en cuanto a sus preceptos fundamentales, fueron subvertidas y hasta contradictorias por las ideas que se adoptaron por la iglesia. Esta asumió una actitud de intolerancia respecto de los demás credos religiosos, dogmatizando el cristianismo e imponiendo una serie de prácticas culturales, su inobservancia se sancionaba con la condena de la perdición eterna. Esta situación de intolerancia que hacía nugatoria la libertad humana, cuando menos en el aspecto religioso, perdura en los Estados católicos europeos a través de la época medieval hasta la revolución francesa. Así el pensamiento jurídico político medieval, se desarrolló en torno a cuestiones y problemas de carácter religioso y teológico, entre el poder del papado o la de los reyes, pues en sus respectivos casos, las dos posturas antagónicas se disputaban la hegemonía política, a saber: la supremacía del poder. A esto se debió que durante la Edad Media, la situación del gobernado frente al gobernante no se haya planteado ni definido, ni

se haya intentado crear o reconocer los derechos del hombre en los regímenes jurídicos políticos del medievo, ya que estos descansaban sobre la idea de que el poder público ejercido en lo temporal por los monarcas y en lo espiritual por la iglesia, emanaba de Dios y que las autoridades que lo detentaban eran representantes en la tierra.

En síntesis el pensamiento jurídico-político de la Edad Media, se desarrolló en cuestiones y problemas de carácter religioso y teológico.

1.1.3. Edad Moderna

La Edad Moderna comprende del siglo XV al siglo XIX, durante el tránsito de la edad media a la edad moderna surgió el renacimiento y la ilustración que va del siglo XV al siglo XVIII, que significó la decadencia del clero y del feudalismo; aumentó el poder del rey y el vigor político del pueblo, de este modo, se preparó el camino para las controversias y disputas entre los reyes y la autoridad popular. Es por ello que, en Inglaterra se consolidaron algunas libertades, a pesar de las grandes monarquías como reacción a esta forma de gobierno mediante reclamaciones de libertad, produciéndose una importante positivización de los derechos humanos como límite a la acción gubernamental el Bill of Right de 1689, postulaba la existencia de una serie de derechos y libertades frente al rey, afirmados por el pueblo como inderogables. Simultáneamente, en España aparecieron ordenamientos legales llamados fueros, cuyo objetivo consistía en la capacidad de

cada pueblo de regirse conforme a sus propias leyes. También surgieron grandes pensadores como: Thomas Hobbes, reconociendo que los hombres son naturalmente iguales espiritualmente y moralmente; John Locke, basándose en el derecho natural inspirado en la razón; y Jean Jacques Rousseau y su contrato social.⁴⁰

Posteriormente en el siglo XVIII y el siglo XIX, surgen movimientos revolucionarios como el de Francia, extendiéndose por Europa hasta llegar a América. Se instituyeron las declaraciones de derechos humanos iniciadas por la declaración de derechos de la Constitución de Virginia de 1776 en norteamérica y consolidadas por la Declaración Francesa de los Derechos del hombre y del Ciudadano de 1789 que le dió el carácter de universal.

España

El Estado español, como es sabido, antes de su formación social, política y jurídica, sufrió la invasión de diferentes pueblos que se asentaron y habitaron en su territorio, en una larga etapa de su historia en períodos de acomodamiento y adaptación, lo que originó una gran cantidad de legislaciones regada por todo su territorio, esto motivó posteriormente, que algunos soberanos realizaran algunos intentos para establecer una reglamentación unificada, como lo señala el maestro Ignacio Burgoa en su libro "Las Garantías Individuales", del cual, hacemos el siguiente resumen de las compilaciones ahí señaladas para su estudio.

40 SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. ob. cit. págs. 754, 756 y 776.

El Fuero de Juzgo que comprendía disposiciones relativas a múltiples materias jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado.

El Fuero Viejo de Castilla, compilador de diversos fueros y disposiciones anteriores, se componía de cinco libros, el primero de cuestiones de derecho público; el segundo regula tópicos del derecho penal; en el tercero, los procedimientos judiciales en el orden civil; y el cuarto y quinto instituciones de derecho civil.

Leyes de Estilo, también conocidas como declaraciones de las leyes del fuero, se componía de un conjunto de reglas establecidas por los tribunales a manera de jurisprudencia adecuada, disposiciones contenidas en diversos ordenamientos anteriores sobre diferentes materias jurídicas.

Fuero Real de España, se compone de cuatro libros en los que se norman diferentes cuestiones de derecho, principalmente en lo civil y en lo penal.

El Ordenamiento de Alcalá, comprende diferentes cuestiones atañederas o diversas ramas jurídicas principalmente en lo que concierne al derecho civil, penal y procesal.

Las Siete Partidas, la primera partida explica lo que debe entenderse por derecho natural, por el de gente, por leyes, usos, costumbres y fueros; la segunda partida, comprende el derecho político, las de más partidas regulan cuestiones de derecho procesal, civil y penal.

El Espéculo (considerado por el rey Alfonso el sabio como el "espejo de todos los derechos"), y las ordenanzas reales de

Castilla, que fue una especie de compilación de varias leyes dispersas o contenidas en los antiguos códigos, y que en la realidad no formó parte del derecho positivo por no haber obtenido la sanción real.

Leyes de Toro, no logró la unificación de la legislación española como se esperaba.

Recopilación de las Leyes de España, dividida en nueve libros, su recopilación era incongruente, contradictoria y poco práctica, pues su aplicación en la realidad ofrecía muchas dificultades.

Novísima recopilación de leyes de España, implica una regulación de diferentes materias jurídicas, por lo que no se le puede considerar exclusivamente como un código procesal, ni civil, ni penal ni de comercio, sino que "es todo ello a la vez".

No obstante, el estudio de estos principales cuerpos legales que conforman el derecho positivo español, durante una larga etapa de su historia y hasta antes de la Constitución de Cádiz de 1821, nos lleva a la conclusión, de que los gobernados en la nación española no tenían consagrados sus derechos individuales públicos que los beneficiaran dentro de su territorio, pues de los distintos ordenamientos que hemos señalado sólo se aprecia que contaban con una esfera jurídica completa, en cuanto a los derechos civiles y político, pero no tenían derecho oponibles al poder público que se encontraban representado en la persona del rey y emanado de su autoridad, por lo tanto no se les reconoció a los súbditos españoles derechos subjetivos que garantizaran la potestad de sus libertades frente al poder de aquel régimen absoluto.

Aunque hemos mencionado que en los distintos ordenamientos ya citados, no se consagraron los derechos humanos fundamentales, sin embargo, sí encontramos, dentro del derecho positivo español derechos garantizados que se hallaban fuera de la legislación existente y que se localizaba en múltiples fueros o privilegios particulares que reyes extendían en distintas épocas y en diferentes reinos del territorio español.

"El fuero general, el que otorgaba el rey a los moradores de las villas o ciudades y el fuero nobiliario, el que otorgaba el rey a algunos miembros de la nobleza. Ambos fueros se daban como recompensa, por haber impedido o repelido alguna invasión por parte de los moros, o por alguna otra razón similar. Estos privilegios, que se otorgaban en España, constituían verdaderos derechos garantizados, lo cual se debía a que una vez dado el fuero, el rey mismo que lo cedía, estaba obligado a respetarlo y si se llegaba a violar algún derecho conferido por algún fuero, existía una autoridad llamada justicia mayor que obligaba al mismo rey y a las autoridades a respetarlos."⁴¹

Estos privilegios prerrogativos ofrecían seguridad personal al noble, frente a los desmanes de los poderosos, así como una cierta especie de autonomía gubernativa a la comunidad de la villa o a las ciudades.

La observación de estos fueros estaban encomendados a un alto funcionario judicial, llamado justicia mayor, quien era el

⁴¹ HERRERA ORTIZ, Margarita. Ob. cit. pág. 25.

encargado de obligar a las autoridades a cumplir y a respetar los derechos contenidos en los fueros.

Otros dos ordenamientos de suma importancia y que comenta Luis Bazdresch, son el pacto político civil, que entre muy disímolas materias consignaba la inviolabilidad del domicilio y la garantía de audiencia; y el privilegio general, que consignó el derecho de los particulares para oponerse a la arbitraria restricción de la libertad personal.⁴² En ambos documentos jurídicos ya se consagraban derechos fundamentales en favor del gobernado y oponibles a la autoridad real que concernían a la libertad personal, constituyendo verdaderos antecedentes de las garantías individuales.

Fue hasta la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, que se consagraron definitivamente las declaraciones sobre sendos derechos del hombre "tales como las relativas a la audiencia (art. 287), a la inviolabilidad del domicilio (art. 306), a la de protección a la propiedad privada (art. 4), a la de libertad de emisión del pensamiento (art. 371)". Prohibiéndose el culto religioso, con excepción de la religión católica que sería el dogma oficial de España, contenido en su artículo 12.

Dichas declaraciones determinantes fueron tomadas en cuenta en las leyes constitucionales de 1837, 1845, 1869 y 1876; esta última restableció la monarquía después de la república de 1873, y por primera vez consagró la libertad de conciencia, de religión o de cultos.

⁴² Cfr. BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Primera reimpresión. Ed. Trillas, S. A. México, 1992, pág. 43.

En 1931 se implantó el régimen republicano mediante la Constitución de ese año conteniendo además un catálogo de garantías individuales, donde se instituyó el "Tribunal de Garantías Individuales" como medio de protección; ésta Constitución tuvo una vigencia corta, pues en 1936 se produjo un golpe de Estado. Durante la dictadura Franquista se expidió un ordenamiento denominado "Fuero de los Españoles, que trató de los derechos de los particulares frente al poder público, aunque tales derechos fueron sumamente restringidos, y sometían su efectividad a las leyes ordinarias". Dichos fueros fueron modificados en el año de 1967 por la ley Orgánica del Estado Español.

Inglaterra

Durante la evolución de los pueblos que habitaron la Gran Bretaña, como los anglos y los sajones, entre otros, encontramos que el régimen jurídico inglés, es resultado de largos años de gestación social, del sentido práctico y tradicionalista con que propiciaban resolver sus problemas en el transcurso de su historia, alejándose de teorías y acercándose a sus propias experiencias. "País de derecho consuetudinario formado día a día, de soluciones específicas de cosas particulares durante años y más años, que en evolución lenta formaron precedentes que por su repetición se vuelven obligatorios".⁴³ De este modo surgió la Constitución inglesa, que no se encuentra contenida en un sólo texto escrito, o en preceptos concretos o precisos, sino que "se encuentra definida

⁴³ BAZDRESCH, Luis. Ob. cit. pág. 46.

en una serie de leyes ordinarias, de reglamentos, de prácticas, de costumbres y usos".⁴⁴ Es decir, en diversas legislaciones aisladas y en la practica jurídica realizada por los tribunales.

Sin embargo la protección jurídica de la vida política inglesa que iba pasando del absolutismo al constitucionalismo y los derechos que paulatinamente iba adquiriendo el pueblo inglés, no se dió de un momento a otro, sino que fue a través de varios acontecimientos históricos, pues en los comienzos de la sociedad inglesa, prevaleció la venganza privada, posteriormente hubo limitaciones a esa práctica social, pues poco a poco la llamada "paz del rey" limitó los abusos, instituyendo nuevas prohibiciones a su ejercicio; de esta guisa la venganza privada fue extinguiéndose con el tiempo.⁴⁵ Así se crearon los primeros tribunales: "El consejo de los nobles, para ellos; el tribunal del condado, para el pueblo; el consejo de los cien, para asuntos públicos; que se concretaban a vigilar el desarrollo de los juicios de Dios, y posteriormente se creó la corte del Rey, para los asuntos reales y para lo que era costumbre someter a su decisión".⁴⁶ De ésta manera, se fue extendiendo en toda Inglaterra "La Common Law" o derecho no escrito. "Es un conjunto de resoluciones dictadas por los tribunales ingleses, que sirven como precedente obligatorio, para resolver casos concretos semejantes que se

⁴⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. Ob. cit. pág. 752.

⁴⁵ Cfr. BURGOA, Ignacio. pág. 84.

⁴⁶ BAZDRESCH, Luis. Ob. cit. pág. 46.

presenten en el futuro".⁴⁷ Las normas de la *Common law*, obligaban al rey y a las autoridades, consagraban y protegían jurídicamente la libertad individual y el respeto a la propiedad, convirtiéndose en derechos individuales públicos y sobre todo oponibles a las autoridades. Sin embargo, "confiado en su poder, en varias ocasiones, el rey se atrevía a desconocer situaciones protegidas por la *Common Law*, lo que provocaba descontento popular, lo que terminaba con la expedición de Bill o Cartas en las que el rey reconocía los derechos individuales".⁴⁸ Estas cartas, eran documentos públicos expedidos por el rey, cuyo contenido hacía constar los derechos fundamentales del individuo. "Así vemos como desde el siglo XII, éste vendría expidiendo una serie de Cartas de Libertades, que desembocarían en la célebre Carta Magna que, en el año de 1215, obliga a firmar a su rey: Juan sin Tierra. El reconocimiento y protección de algunos derechos individuales que la costumbre había consagrado y que constituye el contenido esencial de este documento".⁴⁹ Este ordenamiento consta de 79 capítulos, el precepto más importante es el número 46, donde hallamos un clarísimo antecedente de nuestras garantías individuales 14 y 16 constitucionales; ésta disposición contenía una verdadera garantía de legalidad y de audiencia y no sólo eso, sino que se aseguraba también la legitimidad del tribunal que había de encargarse del

⁴⁷ HERRERA ORTIZ, Margarita. Ob. cit. pág. 23.

⁴⁸ BAZDRESCH, Luis. Ob. cit. pág. 46.

⁴⁹ SAYEG HELU, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Tomo I. Ed. INEHRM, México. 1987. pág. 100.

proceso, el cual debía de apegarse a las leyes del derecho consuetudinario, es decir al Common Law, ley de la tierra. La disposición establecía que 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.

En esta forma, la autoridad del rey poco a poco se restringía y el parlamento iba concentrando mayores facultades de gobierno, no faltando sucesos políticos, en los cuales el rey cometía desmanes en detrimento de sus gobernados, originándose diversas protestas pacíficas contra los soberanos arbitrarios, lo que motivó la aparición de la *Petición of Right*, o petición de derechos, este documento invoca los estatutos y las normas de Common law, para solicitar y exigir respeto de Carlos I, respecto a diversas arbitrariedades cometidas por él en perjuicio de sus súbditos. Lo que hizo intervenir al parlamento, haciendo suya la Petición de Derechos y exhortando al rey en 1628 para que la cumpliera, dándole ese carácter jurídico obligatorio a la ley.⁵⁰

Del mismo modo el parlamento impuso al nuevo monarca Guillermo de Orange en 1689, un documento llamado Bill Right que ampliaba las garantías individuales que ya se habían reconocido en legislaciones anteriores. Como la Carta Magna que consagraba la libertad de la iglesia, la libertad personal, el derecho de propiedad y algunas garantías procesales.⁵¹ La *petition of Right* que protege los

⁵⁰ Cfr, BURGOA. Ignacio. pág. 87.

⁵¹ ETIENNE LLANO, Alejandro. *La Protección de la Persona Humana en el Derecho Internacional*. Trillas, S. A. México, 1987. pág. 33.

derechos personales,⁵² y el *Acta de Habeas Corpus*, eficaz procedimiento en contra de la pérdida arbitraria de la libertad.⁵³ "El ilustre jurista Rodolfo Lara, dice que esta ley de derechos individuales el Bill Right contiene trece artículos: la libertad de conciencia para los protestantes, elección en los miembros del parlamento, prohibición expresa al rey para realizar actos contra el derecho, así como suspender o dispensar la ejecución de las leyes, instituyó la libertad de expresión en el seno del parlamento. Prohibió el establecimiento de fianzas excesivas al decretar la libertad causal de los detenidos. En relación con la imposición de penas, estipuló que éstas no deberían ser crueles ni desusadas, basándose en el principio de la ley que debería ser proporcional al crimen. Prohibición expresa al rey para emitir moneda y mantener ejércitos dentro de la nación en tiempos de paz. Instauró el derecho de petición. Se limitó al rey para crear tributos en materia de impuestos".⁵⁴

En resumen, la situación jurídica del individuo en Inglaterra se desarrolló en un proceso de largos años de gestación social, de acontecimientos históricos, de la aplicación de la experiencia, de soluciones específicas en casos particulares, del sentido práctico de la libertad reiterada y constante, de costumbres jurídicas interpretadas y definidas en los tribunales, que a través del

⁵² SERRA ROJAS, Andrés. Hagamos lo posible. Porrúa, S. A. México, 1982. pág. 26.

⁵³ SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. Ob. cit. pág. 753.

⁵⁴ Cfr. LARA PONTE, Rodolfo. págs. 31 y 32.

tiempo se volvieron precedentes obligatorios, convirtiéndose en normas de derecho consuetudinario que junto con otros ordenamientos escritos crearon la Constitución inglesa en el transcurso de su historia, en la búsqueda de las libertades individuales, consagrándolas y protegiéndolas jurídicamente.

Francia

Durante su historia, el pueblo Francés fue poblado por los celtas luego conquistado por Julio Cesar para el Imperio Romano, fue el corredor por donde penetraron las tribus bárbaras que se posesionaron del Imperio de Occidente, por último llegaron los francos dirigidos por Clodoveo y sus descendientes quienes formaron la dinastía de los reyes merovingios, la cual fue sustituida a mediados del siglo VIII por la de los carolingios. Pero el país cayó en la organización Feudal, en la que los nobles eran dueños de vidas y haciendas de los habitantes que tenían la calidad de siervos. Los carolingios fueron sustituidos a fines del siglo X por la de los capetos, la que a su vez lo fue a principios del siglo XIV por la de los valois, y está última por la de los Borbonés a fines del siglo XVI. Todos esos reyes eran absolutos, la corte real se sostenía a costa de la explotación de bienes a pretexto de traición. Las personas eran encarceladas sin proceso legal y eran torturadas para obtener su confesión, había censura, para impedir críticas al gobierno y a la iglesia. Así desde los Carolingios hasta los Borbones a fines del siglo XVIII, Francia vivió bajo el régimen feudal. En 1789 el rey Luis XVI último de los Borbonés,

pidió a los nobles y a la iglesia que aportaran mayores cantidades de dinero para los gastos de la corte, la petición fue desechada, y entonces el rey convocó a los "Estados Generales", que era la reunión de representante de los tres sectores de la población: la nobleza, la iglesia y el pueblo; para discutir las medidas para recaudar más dinero para la corona; pero los representantes del pueblo, se proclamaron como "Asamblea Nacional", prescindiendo de las otras dos clases, la nobleza, y clero y aún de la autoridad real.⁵⁵

La situación del pueblo era de miseria y vejaciones, por otra parte, la represión tiránica del poder público originaba un grave malestar social, mientras la autocracia y despotismo del rey imperaban a lado de un régimen teocrático que asignaba al soberano un origen divino, que le permitía concentrar en su persona la soberanía y el poder convirtiéndolo en una autoridad absoluta, sin ninguna limitación en su ejercicio público. por lo que es de considerarse que, durante la larga etapa de su historia, el pueblo Francés no conoció los más mínimos derechos fundamentales del hombre, menos algún derecho público, oponible al rey y que le permitiera defenderse de las violaciones que cometieran en su contra las autoridades reales.

Con anterioridad a esta realidad, aparecieron en Francia corrientes políticas en el siglo XVIII, con el fin de terminar con el régimen absolutista, surgiendo primero los fisiócratas con sus teorías económicas, a partir de las cuales iría desarrollándose el

⁵⁵ Cfr. BAZDRESCH, Luis. págs. 49 y 50.

liberalismo y que condensaban en Laissez-Faire, Laissez-Passer. Apoyándose en Quesnay, en la existencia de leyes naturales universales dentro de lo económico y en la no intervención del Estado, cuyo papel se reduce, tan sólo, a vigilar el respeto absoluto de la ley natural, y el que la actividad económica se desarrollara sin trabas,⁵⁶ sobre todo en las relaciones sociales para las que se desarrollaron libremente, sin injerencia del Estado, desde el punto de vista de la economía liberal. Por otra parte, Voltaire propugnaba por una ilustración monárquica tolerante y proclamó la protección de la libertad intelectual y la propiedad personal.⁵⁷ Los enciclopedistas "Diderot y D'Alambert, idearon un régimen político depurado y propugnaban por la consagración y aplicación de los derechos naturales del hombre".⁵⁸ Montesquieu, parte de la libertad natural para formular su doctrina de la división de poderes, el deseo de asegurar la libertad, lo lleva a limitar el poder público mediante un sistema de equilibrios, de frenos y contrapesos que desemboca en la división de órganos y poderes.⁵⁹ Y Juan Jacobo Rousseau en su *Contrato social*, afirma que el hombre en un principio vivía en un estado de naturaleza, donde no operaba la razón sino el sentimiento de piedad. Con el progreso natural se fueron marcando diferencias entre los individuos antes colocados en una posición de verdadera igualdad y es entonces donde

56 Cfr. SAYEG HELU, Jorge. pág. 104.

57 Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. pág. 774.

58 BAZDRESCH, Luis. Ob. cit. pág. 50.

59 Cfr. SAYEG HELU, Jorge. pág. 30.

sucedan divergencias y pugnas entre ellos. Para evitar esos conflictos, los hombres concertaron un pacto, estableciendo de esta manera la sociedad civil, limitando su actividad particular y restringiendo de esta forma sus derechos naturales. Al crearse la sociedad civil, en oposición al estado de naturaleza, se estableció un poder o una autoridad supremos, cuyo titular es y fue la comunidad, capaz de imponerse a los individuos. A este poder o autoridad se le llamó voluntad general, a la cual se le considera soberanamente omnímoda.⁶⁰ Sin embargo se aprecia una contradicción en lo expuesto aunque ya ha sido superada por las doctrinas del Estado, por un lado, está la voluntad general como suprema, como soberana, y por el otro, a los derechos fundamentales del hombre, por lo que, si se acepta esta última consideración, la voluntad general no es soberana sino que esta limitada por los derechos naturales del hombre. Por el contrario, Si se admite que dicha voluntad general es absolutamente soberana, entonces no deben existir los derechos naturales frente a ella. Como hemos señalado, esta contradicción ha sido resuelta por la teoría moderna del Estado a través del concepto de la autolimitación.

Todas las concepciones a que nos hemos referido, no eran sino simple corrientes teóricas o elaboraciones doctrinales antes de la revolución francesa, pero que encontraron en el pueblo, condiciones propicias para su desarrollo y realización que aunadas a las precarias situaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas que atravesaba el pueblo Francés, además de su gobierno monárquico

⁶⁰ Cfr. BURGOA, Ignacio. pág. 90.

absoluto, así como el constitucionalismo norteamericano que se dirundió en Francia y la imagen de Inglaterra con un parlamento democrático que ofrecía mejores condiciones de vida, provocaron la Revolución francesa. Por lo que "el 26 de agosto de 1789, como resultado del movimiento social que afectó a Francia en esa época, la Asamblea constituyente aprobó la célebre declaración de los derechos del hombre y del ciudadano".⁶¹ En su redacción y discusión tomaron parte Mirabeau, Mounier, Target, Lafayette, Danton, Marat, Desmoulins, Sieyes, Robespierre y algunos más. La declaración Francesa de 1789, es de corte democrático, individualista y liberal, éstos dos últimos principios basados en una concepción jusnaturalista. El principio democrático afirmaba que el origen del poder público, en el que se deposita la soberanía, está en el pueblo. Este principio expresaba en su contenido que la ley es expresión de la voluntad general. El principio individualista coloca al individuo como objeto único y esencial de la protección del estado y sus instituciones, o sea el objeto es que el Estado debe conservar los derechos naturales del hombre y el liberal, que se refería a la no injerencia del Estado en las relaciones entre los particulares, a no ser que su intervención fuera para evitar que la actividad de un individuo dañara a otros, o sea la libertad consistía en poder hacer todo aquello que no dañara a otro.⁶²

La declaración francesa proclama como principales garantías o derechos fundamentales del individuo los siguientes: " los hombres

⁶¹ ETIENNE LLANO, Alejandro. Ob. cit. pág. 35.

⁶² Cfr. BURGOA, Ignacio. págs. 95 y 96.

nacen, viven libres e iguales en derechos, que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, que la soberanía reside esencialmente en la nación, que el límite de la libertad individual es la libertad de los demás miembros de la sociedad, que se puede hacer todo lo no prohibido por la ley, que la ley debe ser la misma para todos, que los hombres sólo podrán ser detenidos o precesados en los casos y con las formalidades que la ley establece. Se consignó el principio de que no se puede imponer ninguna pena si no existe una ley anteriormente establecida; se garantizó la libertad de expresión, de escritura y de imprenta; estableció el principio de que todo hombre debe ser considerado inocente hasta que se declare culpable".⁶³ Esta declaración del pueblo Francés, muestra una general preocupación liberal por la igualdad de todos los hombres frente al derecho, estableciendo que la ley debe ser igual para todos, que un mismo hecho ha de resolverse conforme a las leyes de idéntica manera, sin que importe la condición social, oponiendo limitaciones seguras a la acción del poder público sobre la libertad del individuo.

Sin embargo la declaración de los derechos del hombre, no fue un ordenamiento de carácter constitucional que organizara al Estado francés mediante órganos de gobierno, sino que su definición legal de los derechos del hombre instituida en dicha declaración sirvió de modelo para ser adoptada por otros países en sus constituciones.

⁶³ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Sexta edición. Porrúa, S. A. México. 1983 pág. 143.

Por lo tanto, la declaración quedó incorporada a la primera Constitución de Francia de 1791, "que en realidad instituyó una dictadura popular atendiendo a los poderes omnímodos con que se invistió a la asamblea nacional como órgano representativo del pueblo".⁶⁴ La de 1793, es sustitutiva de la anterior, reprodujo la mayoría de los derechos consignados en aquélla, y agregó otros de contenido social que no figuraron ya en la del año III. La napoleónica del año VIII, incluyó algunos derechos públicos subjetivos. La de 1814 abarcó diversas facultades en menor número que las sancionadas en 1789, bajo el rubro de Derecho Público de los Franceses. La de 1830, amplió el catálogo de la Declaración y estableció el programa de entregar al jurado el conocimiento de los delitos políticos y de imprenta. La de 1848 adicionó a la declaración de derechos públicos subjetivos, sendas manifestaciones de índole social sobre la familia, el trabajo, la propiedad y el orden público. La de 1852 reconoce, afirma y garantiza los derechos proclamados en 1789, los que son la base del derecho público de los franceses. La de 1875 silenció los derechos que ahora nos ocupan. La de 1946, se adhirió al instrumento de 1789, y la vigente de 1958, proclamó también fidelidad a los derechos de 1789.⁶⁵

64 BURGOA, Ignacio. Ob. cit. pág. 97.

65 GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Los Derechos Humanos del Derecho Penal. Ed. Sepsetentas. México, 1976. pág. 43.

Estados Unidos de Norteamérica

La opresión reinante en la metropoli hizo que las colonias vieran en tierras americanas el lugar propicio para el desarrollo de la libertad humana.⁶⁶ De tal suerte que, los emigrantes ingleses acudían a América, por causas económicas, por persecuciones políticas y religiosas principalmente, otras en busca de fortuna con el propósito de fundar compañías. Por ello a principios del siglo XII el rey Jacobo I otorgó a compañías mercantiles concesiones para colonizar y explotar los territorios descubiertos en América del norte.⁶⁷ De tal modo que, bajo estas concesiones, una compañía recibió de la corona inglesa, autorización para establecer una colonia en Jasmatown, en lo que luego se llamó Virginia, y poco a poco se establecieron más colonias dependientes de la corona real, otorgándoles cartas en la que se contenía una serie de normas y privilegios de que ya se disfrutaban en Inglaterra. La autorización para fundar una colonia la otorgaba el soberano inglés, mediante la expedición de un documento que establecía las reglas de gobierno, concedía amplia autoridad y autonomía en cuanto a su regimen interior. Esos documentos recibieron el nombre de cartas,⁶⁸ que adoptaron el carácter de Ley Fundamental en cada colonia, reconociendo las leyes de Inglaterra y de su Constitución consuetudinaria, recogiendo la tradición jurídica de la Common Law

66 Cfr. BURGOA, Ignacio. pág. 98.

67 Cfr. BAZDRESCH, Luis. pág. 47.

68 V. CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. Séptima edición. Porrúa, S. A. México. 1991 pág.6

a través de sus diferentes documentos como la Carta Magna, la Petición of Right, y la Bill of Right, es por ello que, aun antes de independizarse de Inglaterra, algunas colonias ya habían constituido sus respectivas cartas en constituciones, siendo las primeras "las de Connecticut en 1622 y Rhode Island en 1663",⁶⁹ luego siguió la Constitución de Virginia del 12 de junio de 1776, a la que corresponde el mérito de ser la primera declaración de derechos humanos, reconociendo explícitamente los derechos que le son inherentes a todos los hombres, ya no en forma estamentaria, sino como afirmación positiva de la personalidad humana que trascendió al resto de las colonias y sirvió de inspiración a la Constitución Federal Norteamericana.

El maestro Ignacio Burgoa, citando a Jellinek expresa, "lo más importante de la Constitución particular de Virginia consiste en el catálogo de derechos (Bill of Right) que contenía, y en el que se consagraron las fundamentales prerrogativas del gobernado frente al poder público. Fue precisamente dicha Constitución a través de la declaración de derechos que consagraba, la que sirvió de modelo o fuente de inspiración al famoso documento público francés de 1789, según hemos señalado".⁷⁰

La declaración de Virginia es categórica al afirmar que todos los hombre son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen derechos inherentes, de los cuales, cuando entran al

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ BURGOA, Ignacio. Ob. cit. pág. 99.

estado de sociedad, nadie puede, por pacto alguno, privar o despojar.⁷¹

Después de la Constitución de Virginia, las demás colonias formularon sus propias declaraciones de derecho, la de Pensilvania, del 28 de septiembre de 1776; de Carolina del norte, de 18 de diciembre de 1776; de Vermont, del 8 de julio de 1777; de Massachussetts, del 2 de marzo de 1780, y de New Hampshire, del 31 de octubre de 1784. Respecto a las constituciones de los Estados de Nueva Jersey, Carolina del sur, Georgia y Nueva York. Estas no contenían una declaración expresa de derechos. No obstante, varios preceptos de estas constituciones aludían a ciertos derechos del hombre. Ejemplo la Constitución de Nueva York reconocía de manera tajante la libertad religiosa.

Por otro lado, cansadas las colonias de la opresión política y económica que ejercía Inglaterra, a través de los actos imprudentes y arbitrarios del rey, éstas consumaron la ruptura del vínculo de dependencia que existía entre dichas colonias y la corona Inglesa proclamando "la Declaración de la independencia de las colonias inglesas, firmando el 4 de julio de 1776, sobre el proyecto elaborado por Thomas Jefferson",⁷² que aunada a la tradición política inglesa y a la influencia de las ideas de la ilustración, reconociendo en el Acta de Emancipación como verdades

71 Cfr. ETIENNE LLANO, Alejandro. pág. 34.

72 SERRA ROJAS, Andrés. Historia de las ideas e Instituciones Políticas. UNAM. México 1991. pág.193

evidentes⁷³ lo siguiente: que todos los hombres han nacido iguales; que han sido dotados por el Creador con ciertos derechos inalienables; que entre esos derechos deben colocarse, en primer lugar, la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Para que se asegure el goce de esos derechos, los hombre han establecido entre sí gobiernos, cuya justa autoridad emana del consentimiento de los gobernados; que cuando una forma de gobierno resulte contraria a los fines para los cuales fue establecida, el pueblo tiene el derecho de abolirla o cambiarla, y de instituir un nuevo gobierno estableciendo fundamento sobre sus principios y organizando sus poderes en la forma que más le parezca, procurando seguridad y felicidad.⁷⁴

Por lo que respecta a esta declaración, es notorio que no se parece en su estructura a una declaración de derechos, sino que se refiere a reconocer los derechos del hombre como derechos naturales (iusnaturalismo) entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad, este reconocimiento sirvió como punto de partida para los nacientes derechos de las propias constituciones de las diversas colonias. Por otra parte, dicha declaración señala que si los gobiernos no reciben su poder por libre consentimiento de los gobernados, el pueblo puede cambiarlos e incluso destruirlos, por lo que es notoria la afirmación del principio de soberanía y el derecho a cambiar la forma de gobierno.

⁷³ Cfr. ETIENNE LLANO, Alejandro. pág. 35

⁷⁴ Cfr. LARA PONTE, Rodolfo. pág. 34

El 17 de septiembre de 1787, fue terminada, aprobada y firmada la Constitución Federal de los Estados Unidos de América.⁷⁵ Entrando en vigor en 1789. Todos los Estados estaban representados, excepto Rhode Island, quien "la aprobó a través de una convención especial hasta 1790".⁷⁶ "En relación el texto promulgado de la Constitución que nos ocupa, es sorprendente observar las opiniones unánimes tanto de tratadistas como de historiadores en el sentido de considerar que esta adoleció en un principio de una declaración de derechos del hombre. Siete Estados de la Unión ratificaron la Constitución bajo la condición de que esos derechos serían reconocidos posteriormente."⁷⁷

Además, podemos decir también que durante el corto tiempo que la Constitución tenía en vigor, hubo la necesidad de elevar a rango constitucional, algunos de los derechos individuales que ya consagraban algunas constituciones locales de los Estados. Fue así como "a partir de 1791 se incluyen a la constitución las primeras diez enmiendas llamadas "Declaración de Derechos" o (carta de Derechos), que fueron limitaciones impuestas al poder del congreso".⁷⁸ Por lo que respecta a las diez enmiendas que constituyen la declaración de los derechos del hombre y que quedaron contenidas en el régimen constitucionalista norteamericano, éstas son las siguientes: Primera enmienda:

75 SERRA ROJAS, Ob. cit. pág. 767

76 LARA PONTE, Rodolfo. Ob. cit. pág. 35

77 SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. pág. 768

78 Idem.

establece la libertad de religión, expresión y de prensa; Segunda enmienda: se refiere a la seguridad personal de los norteamericanos. Otorga la posibilidad de portar armas para proteger su integridad personal; Tercera enmienda: alude a la garantía de seguridad personal del domicilio, al establecer que en tiempo de paz no podrá alojarse ningún soldado en hogar alguno; Cuarta enmienda: consagra diferentes prohibiciones, requisitos y exigencias relativas a las garantías de seguridad jurídica. El pueblo tiene el derecho a que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias. Será inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil, estén corroborados mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que debe ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenidas; Quinta enmienda: consagra la garantía jurisdiccional, al establecer que nadie podrá ser privado de su vida y libertad sin el debido proceso legal; Sexta enmienda: se refiere a diversas garantías relacionadas al proceso penal. Establece que todo sujeto perseguido por motivos criminales tendrá derecho a un juicio público, y expedido por un jurado imparcial del Estado o distrito, de acuerdo con una ley previamente establecida; el acusado tiene que ser informado de la acusación; Séptima enmienda: aborda la inclusión de una disposición general para salvaguardar el juicio por jurados en materia civil; Octava enmienda: alude a la garantía de seguridad personal, al prescribir que no podrán fijarse fianzas excesivas, ni penas crueles y desusadas; Novena enmienda: contiene

la garantía implícita, que se refiere, a que a pesar de la enumeración de ciertos derechos, ello no significa el desconocimiento de otros derechos del pueblo. Décima enmienda: se refiere a los poderes asignados por la Constitución a la Federación y a los Estados, esto es el reparto de competencias.⁷⁹

Sin lugar a dudas podemos afirmar que la primera vez que se dio una declaración de los derechos humanos en la historia fue el 12 de junio de 1776 en la constitución del Estado de Virginia, ejerciendo una gran influencia en la declaración de independencia de los Estados Unidos el 4 de julio del mismo año, que reconoció los derechos del hombre como derechos naturales, y más aún, trascendió sobre las primeras constituciones de los demás Estados que adoptaron sus propias declaraciones de derechos humanos; considerándosele así mismo, como una de las fuentes más importantes de las diez enmiendas de la Constitución Federal Norteamericana y finalmente sirvió de modelo al famoso documento público Francés de 1789, el cual ya no habla sólo de derechos humanos dirigidos a un grupo estamentario, sino que se refiere a los derechos de los hombres con carácter general y universal.

A finales del siglo XVIII y sobre todo en el siglo XIX, los derechos humanos dejaron de ser simples declaraciones solemnes y pasaron a ser reguladas en documentos constitucionales,⁸⁰ surgiendo así el régimen constitucional inspirado en el modelo de la

79 Cfr. LARA PONTE, Rodolfo, págs. 39 y 40

80 ALEMANY VERDAGUER, Salvador. Curso de Derechos Humanos. Bosch, S.A. Español, 1984. pág. 29

Constitución Federal Norteamericana que, sin lugar a dudas, nuestro régimen constitucional como el de otros países latinoamericanos han sido producto de la imitación de las instituciones jurídicas, sobre todo las concernientes a la de los derechos humanos del gobierno frente al poder público, consagradas en la Constitución de los Estados Unidos, como en la declaración francesa de 1789. De cualquier forma, los movimientos tanto americano como francés, que ocurrieron aproximadamente en las mismas fechas, se inspiraron mutuamente, y son a su vez las fuente de las constituciones modernas en lo general y, muy especialmente, en lo que se refiere a las garantías constitucionales, las que ya no pueden faltar desde entonces en las sucesivas constituciones, principalmente en los países que lograron posteriormente su independencia, ya sea por medio de revoluciones o, bien, por pactos o convenios con los países colonialistas que los formaron.⁸¹

Hemos dicho con anterioridad, que la declaración francesa de 1789, sirvió de modelo a los diferentes códigos constitucionales que rigieron la vida institucional de Francia a partir de 1791, año en que se expidió la primera constitución, la cual contenía un catálogo de los derechos del hombre y del ciudadano.

"En Suecia en 1809, aparece la institución del *Ombudsman* para proteger los intereses del ciudadano".⁸²

España intenta imitar al menos en su normatividad jurídica, al régimen constitucional Francés derivado de su movimiento

⁸¹ Cfr. V. CASTRO, Juventino, pág. 8

⁸² ALEMANY VERDAGUER, Salvador. Ob. cit. pág. 29

revolucionario, surgiendo la Constitución de Cádiz de 1812, aparecen disposiciones fundatorias de garantía de carácter constitucional.⁸³

En México el primer documento constitucional para los mexicanos en su historia, fue el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814. Este decreto formuló un catálogo de Derechos del hombre. En opinión de Jorge Carpizo, contiene toda una enumeración de derechos individuales, en su capítulo V, de los artículos 24 a 40, con el título "De la igualdad, propiedad y libertad de los ciudadanos".⁸⁴ "La Constitución Bélgica de febrero de 1831 (que influyó en la de Prusia de enero de 1850) contiene un catálogo de derechos"⁸⁵ "Los movimientos sociales de 1848 y el manifiesto comunista de Karl Marx, publicado este año, dan lugar al reconocimiento de unos derechos económicos y sociales junto a los clásicos derechos individuales".⁸⁶

La Constitución francesa del 4 de noviembre de 1848 recoge por primera vez postulados de gran valor y alcance ético-social relativos a la protección del ciudadano no sólo en su persona, sino

83 Cfr. V. CASTRO, Juventino. pág.9

84 CARPIZO, Jorge. Ob. cit. pág. 146.

85 ALEMAN VERDAGUER, Salvador. Ob. cit. pág.29.

86 Idem.

también en la familia, la religión, la asociación, la propiedad, el trabajo, la previsión, la educación, la asistencia, etcétera.⁸⁷

En Alemania, el 27 de diciembre de 1848, se proclaman los derechos fundamentales del pueblo alemán, que recogen los derechos de reunión y de asociación, Dos de los derechos sociales más contrarios al espíritu individualista, propio del tiempo anterior.⁸⁸

Es de singular importancia destacar que las constituciones de los diversos Estados que acogieron el reconocimiento y protección por diversos medios de las declaraciones de los derechos fundamentales del hombre, considerados estos formales e individuales presentan en ocasiones escenarios falsos, que ocultaban una realidad en la que los seres humanos más débiles, considerados libres e iguales, resultaban esclavos de los ricos poderosos, por lo que se dió una transformación de los derechos individuales en derechos sociales, entendidos como derechos del hombre. Así apareció la protección de la familia, la religión, la propiedad, el trabajo, la asociación, la educación, la asistencia, etcétera. Lo que posteriormente se registro en varios textos constitucionales tanto europeos como americanos. En México, quedaron asentados en la Constitución de 1917.

87 CASTAN TOBEÑAS, José. Los Derechos del Hombre. Tercera edición. Reus, S.A.España 1985. pág.108.

88 Cfr. ALEMANY VERDAGUER, Salvador. pág. 29

1.1.4. Edad Contemporánea

La edad contemporánea comprende de los inicios del siglo XX, hasta las nuevas modalidades de nuestra época. Por lo que antes de entrar de lleno, diremos que aparte del afán de búsqueda constante por conquistar y alcanzar la convivencia justa y decorosa, el hombre ha luchado incansablemente para asegurar los más notables tributos de su persona humana como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Un largo y permanente recorrido de largos siglos, sobre todo el del siglo XX con su desarrollo económico, social y político nos ha mostrado que dicha libertad, igualdad y seguridad no pueden darse en una sociedad en que no se haga posible y se proporcione a las personas medios apropiados de subsistencia humana, trabajo, salud, educación y condiciones que dependan no sólo de la actividad individual sino, en gran parte, de la actividad e iniciativa de las comunidades. A este respecto, no podemos ignorar la influencia de los movimientos socialistas, cuyos efectos fueron determinantes en la vida de algunos estados y de los individuos que lo integran, ni tampoco la sensibilidad social de la iglesia que percibe los cambios que se van preparando en el mundo; tampoco podemos ignorar los movimientos internacionales, tendientes a lograr mejores condiciones de vida para el hombre, garantizarle trabajo y condiciones dignas de trabajo, salud, educación para él y su familia, seguridad para el caso de desempleo, vejez o enfermedad, en síntesis para garantizar en las leyes fundamentales de los Estados se consideran los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

Es por ello que, en el transcurso de este siglo, numerosas constituciones ampliaron el número y contenido de los derechos humanos ya reconocidos. Así, el ámbito de protección de los derechos civiles y políticos del individuo se pasó al reconocimiento de nuevos derechos económicos, sociales y culturales; siendo México el primer país que hizo dicho reconocimiento a nivel constitucional en 1917.⁸⁹

Después se promulgó la Constitución de Weimar, Alemania el 11 de agosto de 1919, donde por influencia de la mayoría socialdemócrata se integraron los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales.⁹⁰

Siguió la Constitución republicana española de 14 de abril de 1931, en su título III, capítulo I, recoge las garantías individuales y políticas, y en su capítulo II, los derechos económicos, sociales y culturales con la denominación de la familia economía y cultura.⁹¹

Y la Constitución de la extinta Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas de 5 de diciembre de 1936, que contiene un catálogo de derechos fundamentales de los ciudadanos, que van de los artículos 118 a 129. Entre estos derechos se encuentran las libertades de palabra de imprenta, de reunión y mítines, los desfiles y manifestaciones en las calles (A. 125); de conciencia de culto y de

89 Cfr. ETIENNE LLANO, Alejandro. pág. 37

90 PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. Liborio Sánchez-Pescador Hierro. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Ed. Debate. España 1987, pág. 183

91 Ibidem. pág- 196.

propaganda antireligiosa (A. 124); de agruparse en organizaciones sociales, tales como sindicatos y asociaciones juveniles, deportivas, culturales, técnicas y científicas (A. 126); etcétera.⁹²

Así mismo, la Constitución de Weimar ha sido durante mucho tiempo el texto inspirador de cartas constitucionales que han intentado conjugar en sus sistemas de derechos fundamentales las libertades con los derechos económicos, sociales y culturales. Esta orientación se refleja en la mayor parte del constitucionalismo surgido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Es el caso de la Constitución francesa de 1946, de la Constitución italiana de 1947, entre otras.⁹³

Es curioso, por otra parte, advertir que los derechos humanos han sido objeto de constantes violaciones por los propios Estados, por el surgimiento de regímenes totalitarios y por las atrocidades cometidas contra la dignidad de la persona humana, lo que han demostrado la insuficiencia del reconocimiento de los derechos humanos en los ordenamientos constitucionales de los países y de sus mecanismos internos de garantías. Esta situación ha originado la consagración y tutela del derecho internacional para salvaguardar y proteger los derechos humanos por encima de los poderes políticos de los Estados, a través de grandes instrumentos multinacionales como son:

92 VILLORO TORANZO, Miguel. Del Derecho Hebreo Soviético. Ed. Fondo para la Difusión del Derecho. México. 1989. pág. 261, 264 y 265.

93 PÉREZ NUÑO, Antonio E. Los Derechos Fundamentales. Tercera Edición. Ed. Tecnos, S.A. España 1988, pág. 40

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, formulada por la Organización de Estados Americanos, en Abril de 1948, el texto de la declaración explica en su considerando introductorio, que los derechos del hombre no nacen de su condición de ciudadanos, sino que tiene como fundamento los atributos de la persona humana.⁹⁴

La Declaración Universal de Derechos del Hombre, adoptada en el marco de la Organización de Naciones Unidas, reunida en París y aprobada el 10 de diciembre de 1948, puso especial énfasis en señalar los atributos que distinguen al ser humano de los animales, y se marcó que la libertad e igualdad en dignidad y derechos son propios de los seres humanos, desde su nacimiento, con independencia de los acontecimientos históricos que puedan sobrevenir posteriormente.⁹⁵ Esta declaración que careció de obligatoriedad jurídica, sólo era válida moralmente.

Los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y los de Derechos Económicos Sociales y Culturales, fueron adoptados por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, y tienen por objeto fundamental otorgar carácter obligatorio, respecto a los Estados partes. A la mayoría de los derechos ya proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos; también señala nuevos

94 Cfr. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, Liborio Sánchez-Pescador Hierro. pág. 268.

95 Cfr. ETIENNE LLANO, Alejandro. pág. 41 y 42

derechos, como el derecho de la libre determinación de los pueblos,⁹⁶ y se incluyen mecanismos de protección.

La *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*. Los estados miembros del consejo de Europa firmaron en Roma, el 4 de noviembre de 1950, la Convención Europea para salvaguardar los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, a las que posteriormente se han añadido cinco protocolos adicionales, y que deben su importancia a la concreción de una legalidad supranacional y a la institución de un tribunal Europeo de derechos del hombre.⁹⁷

La *Convención Americana de Derechos Humanos* ("pacto de San José"), fue firmada y ratificada el 22 de noviembre de 1969.⁹⁸ Dicha convención se refiere fundamentalmente a los derechos civiles y políticos contemplados en los artículos 3 al 25 y en el artículo 26, deja los derechos económicos y sociales como materia de las providencias estatales de carácter interno y de la cooperación internacional.

96 Ibidem. págs. 123 y 126.

97 Cfr. ALEMANY VERDAGUER, Salvador, pág. 34.

98 COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos Humanos en las Américas*. Ed. OEA. Estados Unidos, 1984. pág. 177.

1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO

1.2.1 Bando de 1810 de don Miguel Hidalgo

Una vez lograda la conquista, se paso a la colonización de donde surgió la Nueva España que dependía del régimen monárquico español, sus autoridades dependían de la absoluta voluntad de la corona española, aunque, más absoluto sería el poder que las autoridades ejercieron sobre los indios, haciendo una separación racial con naturales ventajas para los conquistadores, los colonizadores y los descendientes de éstos, que actuaron con una serie de atropellos y vejaciones hacia la clase indígena. Por otra parte, la encomienda fue un privilegio otorgado a los conquistadores y a sus descendientes, que encargaba a cada español la guarda y cuidado de cierto número de indios, para que fueran educados y evangelizados, sólo que, la realidad fue bien distinta, con la encomienda se hizo costumbre el repartir indios entre los españoles colonizadores, para que pudieran beneficiarse con el trabajo de éstos, utilizando la violencia y el abuso, colocándolos en una situación infrahumana, similar a los de los animales, incluso para cuestiones laborales se les comparaba con las bestias, no les era permitido vestir igual que los españoles. tampoco podían portar armas y mucho menos montar a caballo, además su color, su idioma, su ignorancia y su miseria los colocó en un verdadero estado de esclavitud. Así mismo la bondad de las leyes de indios, su propósito humanitario y el deseo de un buen gobierno, nunca llegó aplicarse en beneficio de los indígenas, mucho menos para la defensa de ellos, por el contrario los privilegios que las leyes

otorgaban en su favor iban en perjuicio de aquellos, por lo que, con esta situación política y social que existió no podemos afirmar la existencia de aquellos derechos fundamentales de la persona humana. Esto motivó la insurrección, de grandes masas de indios y mestizos, que desembocó en un gran movimiento popular insurgente iniciado en Dolores el 16 de septiembre de 1810 por "Don Miguel Hidalgo y Costilla que aprovechó la oportunidad de encender la guerra. No llegó a formular un programa político; y su programa social, apenas lo esbozó, éste se terminó de concretar en el Bando que se promulgó en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810".⁹⁹ En el documento que redactó encontramos un derecho del hombre; la abolición de la esclavitud, y un señalamiento de igualdad, al suprimir la contribución de tributos por castas, y toda exacción que a los indios se les exigía.

Algunos tratadistas consideran que sin tener un claro programa político, Don Miguel Hidalgo, ya pensaba en el establecimiento de una democracia representativa, en formar "un congreso en el que participaran representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino",¹⁰⁰ pugnando por abolir la esclavitud y establecer una igualdad política.

Sin embargo, don Ignacio López Rayón, quien sucedería en la dirección del movimiento insurgente a Hidalgo en agosto de 1811, se

⁹⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Décimonovena edición. Porrúa. S.A. México 1995 pág. 21 y 22

¹⁰⁰ MORENO DÍAZ, Daniel. Derecho constitucional Mexicano. Décimo primera edición, Porrúa, S.A. México, 1993, pág. 73

preocupó en formar una Constitución, la cual denominó *Elementos Constitucionales*, donde encontramos diseminados varios derechos del hombre: el artículo 24, abolía la esclavitud; el artículo 29, establecía la libertad de imprenta, con restricciones; el artículo 31, instituye la ley inglesa del habeas corpus; el artículo 32, suprimía el tormento.¹⁰¹ El proyecto de Rayón influyó en el decreto constitucional del Apatzingan de octubre de 1814.

1.2.2 CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814

Don José María Morelos y Pavón convocó a un congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, el 6 de noviembre del mismo año el congreso expidió el Acta de Declaración de Independencia, luego, por persecución de las fuerzas realistas, el Congreso se vió obligado a emigrar de pueblo en pueblo, y después de varios meses de reuniones errantes, la asamblea preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, con el título de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*.¹⁰²

No obstante, la carta de Apatzingán, debido a la lucha cruenta durante la cual nació, careció de vigencia práctica. Sin embargo, representa un esfuerzo del constitucionalismo mexicano que adoptó toda una enumeración de derechos individuales, que agrupó en su capítulo V, y que van de los artículos 24 al 40, con el título de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. En su

¹⁰¹ Cfr. TENA RAMÍREZ, pág. 23.

¹⁰² Ibidem. pág. 28 y 29

artículo 24, de carácter general, dice: "La felicidad del pueblo consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos, es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de asociaciones políticas. Los artículos 25 y 26 establecen el principio de igualdad. Los artículos del 21 al 23 y de 27 al 31, son garantías de seguridad jurídica, como la garantías de audiencia, de libertad física y de legalidad. Los artículos 34 y del 38 al 40, señalan los derechos de libertad.¹⁰³

1.2.3. Constitución Federal Mexicana de 1824

Uno de los primeros mandamientos del emperador Agustín de Iturbide, fue el de convocar a un Congreso constituyente, para la elaboración de un ordenamiento constitucional, el cual se reunió el 24 de febrero de 1822. Durante su corta vida el congreso no llevó a cabo su cometido, pues se dedicó a hacer política en contra de Iturbide olvidando su tarea de constituyente. El 2 de diciembre de ese mismo año don Antonio López de Santa Anna, inició una rebelión en contra de Iturbide, por lo cual, el 10. de febrero de 1823 las tropas llamadas a combatir a Santa Anna proclamaron el Plan de Casa Mata en el que sin desconocer a Iturbide, pedían la reunión de un nuevo congreso, el cual desarrollaba el aspecto federativo, sin embargo, el gobierno imperial de Iturbide tuvo una efímera duración pues el citado congreso constituyente, por decreto del 31 de marzo de 1823, declaró que el poder imperial existente desde el 19 de

¹⁰³ Ibidem. págs. 34 y 35.

mayo del año anterior cesaba en sus funciones, estableciendo que dicho poder lo ejercería provisionalmente un cuerpo compuesto por tres miembros "designándose para tal efecto a Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete¹⁰⁴ y como suplentes Don Mariano Michelena, Don Miguel Domínguez y Don Vicente Guerrero.¹⁰⁵ Una vez depuesto Iturbide se dispuso que siendo su coronación obra de la violencia y de la fuerza, y nula de derecho, quedaban sin efecto todos los actos que con carácter de emperador hubiese realizado, como el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el decreto de 24 de febrero de 1822. De esta manera el 5 de noviembre de 1823 se reunió un segundo congreso que reemplazaba al anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución.

Así, el 20 de noviembre la comisión presentó el Acta Constitucional, antecedente de la Constitución, para asegurar el sistema federal. La discusión del Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha esta última en que el proyecto fue aprobado casi sin modificaciones.¹⁰⁶ "Este primer código político no consagra una declaración expresa de los derechos, sin embargo, hay el reconocimiento de una serie de derechos humanos a lo largo de su articulado".¹⁰⁷

El Acta Constitucional estableció en su artículo 30, la nación esta obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del

¹⁰⁴ BURGOA, Ignacio. Ob. cit. pág. 82.

¹⁰⁵ MORENO DÍAZ, Daniel. Ob. cit. pág. 109.

¹⁰⁶ Ibidem. pág. 153.

¹⁰⁷ LARA PONTE, Rodolfo, Ob. cit. pág. 71.

hombre y del ciudadano, el artículo 31, señala la libertad de imprenta; el artículo 18, se refiere a la expedición de justicia; el artículo 19, prohibía el establecimiento de tribunales especiales y la aplicación retroactiva de la Ley.¹⁰⁸

De esta manera, el 1° de abril comenzó el congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa, que fue aprobado con modificaciones el 3 de octubre de 1824. Se firmó el 4 del mismo mes y se publicó al día siguiente con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

Con respecto a los derechos humanos en la citada Constitución Federal Mexicana, la sección séptima del título quinto, que se titula *reglas generales a que se sujetarán en todos los Estados y territorios de la Federación la administración de justicia*. En este apartado se prohíbe en el artículo 146, las penas trascendentales; en el artículo 147, la confiscación de bienes; en el artículo 148, los juicios por comisión y las leyes retroactivas; en el artículo 149, los tormentos; en el artículo 150 y 151, las detenciones sin pruebas semiplenas o indicios por más de sesenta días; en el artículo 152, el registro de las cosas papeles y efectos de los habitantes sin ajustarse a las disposiciones legales.¹⁰⁹

Al igual que el Acta Constitutiva de 1824, la Constitución Federal del mismo año no contiene un catálogo de derechos del

108 Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe, págs. 158 y 159.

109 R. TERRAZAS, Carlos. *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, Segunda edición. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1991 pág. 39

hombre.¹¹⁰ A este respecto, creemos que los constituyentes de 1823 y 1824 fueron influidos seguramente por la Constitución Federal Norteamericana en su texto original, antes de las diez enmiendas, y que solamente se limitaron a fijar la estructura de los poderes federales, considerando pertinente dejar el asunto de los derechos humanos al margen de ésta, como competencia constitucional de los Estados, es decir, dejando a los Estados la elaboración de sus propias declaraciones de derechos humanos. Una vez promulgada la Constitución Federal, las entidades federativas expidieron sus respectivas constituciones en las cuales redactaron verdaderas declaraciones de derechos humanos.

1.2.4. Constitución de las Siete Leyes de 1836

Según hemos afirmado, que desde la caída del imperio de Iturbide, se estableció un poder ejecutivo provisional compuesto por tres personas que alternarían mensualmente la presidencia, posteriormente bajo la vigencia de la Constitución de 1824 fueron nombrados como presidente y vicepresidente de la República don Guadalupe Victoria y don Nicolás Bravo. El periodo presidencial se estipulaba a partir del 10. de abril de 1825 y debía concluir el 31 de marzo de 1829, sin embargo, la ocasión obligaba a adelantar la toma del poder por parte de los electos, quienes asumieron sus responsabilidades el 10 de octubre de 1824.

110 Cfr. LARA PONTE, Rodolfo, pág. 72

Bajo la vigencia de la Constitución de 1824 estuvo como presidente Guadalupe Victoria, enseguida le sucedió Manuel Gómez Pedraza, el cual fue derrocado por Vicente Guerrero. Durante el gobierno de éste, España trató de reconquistar México a través de Isidro Barradas, quien llegó a las costas de Veracruz, pero el general Santa Anna, repelió la agresión y remitió a Barradas a España. En 1833, durante la presidencia de Anastasio Bustamante, México sufrió continuos cuartelazos, asonadas y motines. Como el presidente no podía controlar la situación, subió a la presidencia Antonio López de Santa Anna y como vicepresidente Valentín Gómez Farías.¹¹¹ La administración de Gómez Farías, en ausencia de Santa Anna emprendió las reformas eclesiástica y militar. Los grupos afectados reaccionaron en contra de las medidas tomadas. Santa Anna regresó y despidió al vicepresidente suspendiendo la legislación reformatoria, con la que se desarrolló en México una gran revuelta política que terminó tiempo más tarde expidiendo las Siete leyes Constitucionales de la República mexicana del 29 de diciembre de 1836. Esta Constitución dió fin al sistema federal establecido en la Constitución de 1824, creando el régimen centralista.

Si bien, es cierto que las Siete Leyes Constitucionales de 1836 contenían una declaración de derechos particularmente en la primera ley constitucional, intitulado Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, complementada con las

¹¹¹ Cfr. HERRERA ORTIZ, Margarita, pág. 31.

disposiciones de la Quinta ley Constitucional, relativa a la administración de justicia .¹¹²

Ley primera, artículo 2, se establecen como derechos del mexicano:

Fracción I, no ser aprehendido, sin mandamiento del juez competente; Fracción II no ser detenido por más de tres días por autoridad política, y ser puesto a disposición de autoridad judicial, quien deberá promover dentro de diez días siguientes el auto motivado de prisión; fracción III, no ser privado de la propiedad, del libre uso y del aprovechamiento de ella, salvo causa de utilidad general y pública; fracción IV, no ser objeto de cateo ilegal; fracción V, no ser juzgado y sentenciado por tribunales que no se hayan establecido según la Constitución o que apliquen leyes dictadas con posterioridad al hecho; fracción VI, no impedirle la libertad de traslado; y fracción VII, no suprimírsele la libertad de imprenta. El artículo 8, garantizaba el derecho activo y pasivo de voto.

"Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 resultaron ineficaces para promover el libre desarrollo de la nación, y dieron lugar a una gran inestabilidad en el gobierno, lo que provocó una serie de inconformidades que desembocaron en el documento conocido como las *Bases de Tacubaya de 1841*, que llevaron de nueva cuenta al poder a Antonio López de Santa Anna, quien suprimió la Constitución de 1836, Señalando la necesidad de convocar a un nuevo congreso

¹¹² Cfr. LARA PONTE, Rodolfo, pág. 85.

Constituyente. Tiempo después de la caída del gobierno de Anastasio Bustamante, se reunió de nueva cuenta una asamblea constituyente, en el año de 1842. Se nombró una comisión de puntos Constitucionales que, dividida en dos grupos, elaboraría dos proyectos.¹¹³ El proyecto de la mayoría del grupo conservador integrado por José Fernando Ramírez, Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara y Pedro Ramírez; el otro proyecto de la minoría francamente federalista, lo formaron Juan José Espinoza de los Monteros, Octaviano Muñoz Ledo y Mariano Otero. Ambos proyectos no habrían de prosperar; tanto el voto particular de la minoría, como el proyecto de la mayoría fueron declarados sin lugar a votar, y volvieron de nuevo a la comisión. En consecuencia, la misma comisión formuló un tercer proyecto que trató de conciliar las dos posturas.¹¹⁴ Por lo que se refiere a la declaración de derechos contenidos en los dos proyectos, éstos influyeron posteriormente de manera trascendental en los siguientes ordenamientos jurídicos. "Son verdaderas y completas declaraciones las que contienen tanto el proyecto de la constitución de la mayoría, como el proyecto de la minoría. Son el antecedente inmediato de la declaración de 1857, en especial el proyecto de la minoría".¹¹⁵ ... "En el proyecto de la mayoría de los derechos del hombre se intitularon Garantías individuales, y estaban consignadas en el Artículo séptimo que cuenta con quince fracciones. El proyecto de la minoría en la parte

¹¹³ Cfr. LARA PONTE, Rodolfo, pág. 93.

¹¹⁴ Cfr. SAYEG HELU, Jorge, pág. 95.

¹¹⁵ CARPIZO, Jorge, Ob. cit. pág. 148.

respectiva, se denominó: 'De los derechos individuales' y fue sumamente explícito. Las bases orgánicas de la República mexicana de 1843 también contuvieron una detallada declaración de derechos".¹¹⁶

1.2.5. Acta de Reforma de 1847

En plena guerra frente a los Estados Unidos de Norteamérica el 6 de diciembre de 1846, se instaló un nuevo congreso Constituyente, que integró una comisión de Constitución con Mariano Otero, Manuel Crecencio Rejón, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta. Los tres últimos proponían el restablecimiento de la Constitución de 1824, no así Mariano Otero, quien en un voto particular propuso la restauración del cuerpo constitucional de 1824 con adiciones y reformas, entre las que hizo consistir el reconocimiento de los derechos del hombre y en forma destacada un control mixto de la constitucionalidad, en el que daba nacimiento al juicio del amparo. Estas adiciones y reformas fueron aprobadas en el congreso constituyente y pasaron a formar parte de la Constitución de 1824 con el nombre de Actas de Reformas de 18 de mayo de 1847.¹¹⁷

Respecto a los derechos del hombre, el artículo 5 del Acta que correspondía al artículo 4 del proyecto de Otero disponía: "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e

116 Idem.

117 E. PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Notas de Derechos Constitucional y Administrativo. Decimocuarta edición. Porrúa S.A. México. 1993 pág. 10 y 11

igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas".¹¹⁸ Esta disposición guarda relación con el señalamiento contenido en el voto particular de Otero que acompañó al proyecto y que algunos de sus contenidos dice: "Desde 1832 comenzó a observarse que la Constitución Federal debía arreglar el ejercicio de los derechos del ciudadano, y yo he creído que ésta debe ser la primera de las reformas, persuadido como lo estoy de que es este punto el que caracteriza y asegura el principio de la forma de los gobiernos, según se entiendan o límiten esos derechos."¹¹⁹ Y sigue argumentando en algunas de sus partes de su voto particular, que en las constituciones más conocidas no sólo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales. Y se pregunta, ¿Como podría el gobierno general proteger esos derechos y hacer efectivos los principios de libertad?, respondiendo que no se podría dejar tan interesante arreglo a la absoluta discreción de los Estados. Por consiguiente, se entiende que la Constitución actual debe establecer las garantías individuales de una manera estable. Por lo tanto, concluye diciendo: "Dominado por este pensamiento propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su

118 CONGRESO DE LA UNIÓN. Cámara De Diputados Legislatura. Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. II. Manuel Porrúa, México, 1978 pág. 138.

119 Ibidem. pág. 21

inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos".¹²⁰

1.2.6. Constitución de 1857

"En 1853 un grupo de militares, lanza el Plan de Ayutla con el que se quería derrocar a Santa Anna y hacer un gobierno democrático. El general Santa Anna pensando que era un grupo reducido y sin fuerza política, no le dio importancia; pero para el bienio 1854-55 el movimiento había tomado fuerza, lo cual motivo el destierro de Santa Anna y se convocó en 1856, al congreso constituyente el cual creó la Constitución de 1857".¹²¹

La Constitución de 1857, hizo destacar la declaración solemne de los derechos legítimos de todos los individuos que no son otros más que los derechos del hombre; es decir, los derechos fundamentales que el hombre por el sólo hecho de serlo tiene. La doctrina de los derechos del hombre que sirvió de base a la Constitución de 1857, tuvo sus raíces en el pensamiento Francés del siglo XVIII, su contenido es de carácter jusnaturalista, como se aprecia en el artículo primero que señala, que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales, fijando así el fin del Estado.

El Doctor Jorge Carpizo, cita en su obra la *Constitución Mexicana de 1917* al maestro Mario de la Cueva, quien clasifica en seis grandes grupos los derechos del hombre en nuestra Constitución

120 Ibidem. págs. 123 y 124.

121 HERRERA ORTIZ, Margarita. Ob. cit. pág. 33.

del 1857: 1) derechos de igualdad, 2) libertad personal, 3) seguridad personal, 4) libertades de los grupos sociales, 5) libertad política y 6) seguridad jurídica.

Los derechos de igualdad fueron: a) todos los hombres son iguales por nacimiento, b) abolición de la esclavitud, c) descomienzo de los títulos de nobleza y de las prerrogativas y honores hereditarios, d) prohibición de leyes privativas a favor o en contra de algún individuo, y de tribunales especiales y honorarios si no eran en compensación a un servicio público.

Los derechos de la libertad personal se subdividieron en libertades del espíritu y libertades generales de la persona. Libertades de espíritu: a) de pensamiento, b) imprenta, c) conciencia, d) cultos, y e) enseñanza. Libertades generales de la persona: a) libre tránsito interno y externo, y b) portación de armas para la legítima defensa.

Los derechos de seguridad personal: a) inviolabilidad del domicilio y b) inviolabilidad de la correspondencia.

Los derechos de las libertades de los grupos sociales: a) de reunión, y b) de asociación.

Los derechos de la libertad política: a) libertad de reunión con finalidad política, y b) libertad de manifestación pública.

Los derechos de seguridad jurídica: a) prohibición de la aplicación retroactiva de la ley, b) principio de autoridad competente, c) derecho de petición, d) la inviolabilidad del domicilio y papeles a menos de disposición judicial, e) la

fundamentación y motivación que de toda causa legal hace el órgano jurisdiccional, f) buena administración de justicia, g) principio de legalidad, de audiencia y de debido procedimiento legal, h) abolición de cárcel por deudas de carácter civil, i) prisión sólo para delitos que merezcan pena corporal, j) auto motivado de prisión en un término no mayor de 72 horas, k) prohibición de malos tratos y gabela l) prohibición de prolongar la ergástula por insolvencia para pagar honorarios, m) prohibición de penas infamantes o trascendentes, n) prohibición de la pena de muerte, salvo en los casos señalados por la Constitución, ñ) garantías en los procesos criminales, o) jurados populares para delitos penales.¹²²

1.2.7. Constitución de 1917

La situación social, económica y política de fines del siglo XIX y la primera década del XX originó la Revolución Mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios en lugar de explotar la tierra explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos, e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. La Constitución de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre Porfirio Díaz. Y el pueblo de México, por alcanzar la democracia y la justicia, empuñó las armas en lo que puede llamarse la primera revolución del siglo XX.

¹²² CARPIZO, Jorge, Ob. cit. págs. 149 y 150.

Resultado de esta lucha fue la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, que recogió los derechos individuales públicos específicos declarados en la Sección Primera del Título Primero de la Constitución de 1857 que proclama los mismos que la Constitución vigente en su Capítulo primero de su Título Primero.

Cabe aclarar que la Constitución vigente se aparta de la doctrina individualista, pues a diferencia de la Constitución de 1857, ya no considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, sino que los reputa como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede u otorga a los gobernados. Contrariamente a la tesis individualista, nuestra Constitución de 1917 ya no hace figurar a los derechos del hombre como el exclusivo contenido de los fines estatales, sino que considerando que el pueblo constituido políticamente en Estado es el único depositario del poder soberano, ha expresado en su artículo primero que las garantías individuales son instituidas o creadas por el orden jurídico constitucional.¹²³

A este respecto, es de primordial importancia explicar la oposición radical que existe entre el artículo primero de la Constitución de 1857 y el de la Constitución de 1917. La primera decía: el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las Instituciones Sociales. Es decir se habla de derechos naturales que provienen de la misma naturaleza original del hombre, y de los fines de la vida social de los cuales derivan los derechos naturales del hombre que, en esencia son un

¹²³ Cfr. BURGOA, Ignacio, págs. 148 y 149.

ámbito de libertad personal sagrado y que debe respetar en primer lugar el poder político, quien tiene la obligación de asegurar el respeto de los demás a este ámbito personal de libertad. La organización social pues, es un instrumento al servicio de los destinos individuales de cada individuo. Las instituciones sociales tienen por objeto salvaguardar estos derechos naturales del hombre. De esta manera, la organización social, la sociedad misma, los poderes políticos tienen su base doctrinal en los derechos del hombre y, a su vez, encaminan su actividad a la protección y aseguramiento de éstos derechos.¹²⁴ En consecuencia, esta Ley fundamental declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener los derechos naturales por ser inherentes al hombre y anteriores al Estado y no tener su origen en él.

Por lo que respecta a la segunda, señala que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución. Ya hemos hecho referencia que la Constitución vigente ya no considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, sino que los reputa como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede y otorga a los gobernados, es decir, considera a los derechos del hombre como una concesión por parte del orden jurídico del Estado. El maestro Ignacio Burgoa dice que al no considerarse a los intereses y derechos particulares como el objeto y la base de las instituciones sociales, tal y como acontecía en la Constitución del

¹²⁴ Cfr. R. TERRAZAS, Carlos. pág.44.

57, que siguió una corriente jusnaturalista, las relaciones entre el Estado y los gobernados se transformaron ostensiblemente por lo que toca a las garantías individuales. En efecto, el Estado y sus autoridades ya no son los tuteladores de los derechos individuales, éstos ya no se estiman como supraestatales, sino como prerrogativas jurídicas del ser humano, que el orden de derecho crea e instituye a favor de los gobernados para ser factible el desenvolvimiento de la personalidad del hombre.¹²⁵

Según hemos afirmado, la Constitución de 1857 consignó los derechos del hombre en forma similar a la vigente de 1917, a diferencia de sus artículos primeros. En la primera se reconocía que los derechos del hombre eran la base y el objeto de las instituciones sociales, o sea, que eran derechos naturales inherentes al hombre y anteriores al Estado, en consecuencia todas las leyes y todas las autoridades deben respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución. La segunda declara que todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, es decir, se habla de garantías individuales que se refieren a las libertades de la persona humana, que no se crean y modifican al gusto del legislador, sino simplemente este reconoce y asegura por pertenecer a la esencia de la naturaleza humana.¹²⁶ Por ello se garantiza de la manera más completa todas las manifestaciones de la libertad, o sea, se están reconociendo los derechos naturales del

125 Cfr. BURGOA, Ignacio págs. 149 y 150.

126 Cfr. V. CASTRO, Juventino. pág.

individuo, porque las garantías que otorga la Constitución son para respetar las diversas formas de la libertad humana.

A este respecto, es bueno precisar que el concepto garantías es un instrumento procesal que permite el aseguramiento de los derechos reconocidos según el tratadista Juventino V. Castro.¹²⁷

En resumen, consideramos que la tesis que se encuentran en ambos artículos a los derechos humanos entre los textos de 1857 y 1917 es la misma que se halla en todo el constitucionalismo mexicano: "el hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos".¹²⁸ Con sólo una diferencia, nuestra actual Constitución ya no expresó la fuente de las garantías que otorga sino que omitió este aspecto. Pero es indudable que la fuente de nuestras garantías individuales es la idea de los derechos del hombre. Basta observar la similitud que existe en el contenido de las dos declaraciones.

Por otro lado, a diferencia de la Constitución de 1857 que sólo consagró la declaración de los derechos del hombre, la Constitución de 1917 introdujo por primera vez en nuestro país y en el mundo un aspecto innovador de mayor avance en el camino de las conquistas sociales al consignar las llamadas garantías sociales" que son aquellas normas jurídicas que el Estado concede como garantía mínima a las capas mayoristas pero económicamente débiles

127 Ibidem. pág. 25.

128 CARPIZO, Jorge. Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. Primera reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1983. págs. 19 y 20.

de la población, anteponiéndose al interés particular.¹²⁹ Es decir, se otorgan para proteger a ciertas clases sociales consideradas como "desprotegidas y que encontramos principalmente en los artículos 27 y 123 constitucionales "preceptos que cristalizan las aspiraciones revolucionarias fundamentales, consistentes en resolver, en beneficios de las masas desvalidas los problemas obrero y agrario".¹³⁰

Así el artículo 123 constitucional "instituye las bases mínimas generales, conforme a las cuales se deben formar la relación de trabajo y determinar las consecuencias jurídicas, bases que no pueden ser materia de modificación desfavorable para el trabajador. Pues bien, para hacer efectivas esas bases constitucionales, interviene oficiosamente el Estado en beneficio de la clase débil, con el fin de hacerlas respetar en la relación jurídica entre el trabajador y el patrón, sancionando los actos que la contravengan con la nulidad, o bien con medidas más severas, según el caso".¹³¹

Asimismo, el artículo 27 constitucional dispuso sobre el problema de la tierra, señalando que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la que puede constituir la propiedad privada imponiendo las modalidades que dicte el interés

129 MORAL PADILLA, Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial McGRAW-HILL. México, 1996. pág. 85.

130 BURGOA, Ignacio. Ob. cit. pág. 50.

131 Ibidem. pág. 151.

público; estableciendo la dotación de tierra y agua a los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de ellas; precisó los elementos de los cuales la nación es propietaria y sobre los cuales ejerce dominio directo; reglamentó el fraccionamiento de las grandes propiedades y cómo debía efectuarse; autorizó la expropiación por causa de utilidad pública.¹³² Se manifiesta con claridad la intervención del Estado, actuando también oficiosamente hasta el grado de oponerse a la voluntad de los mismos beneficiados.

Además, se advierten otros artículos sociales como el 3°, 5°, 24, 28 y 130. Así la Constitución de 1917 y el nuevo régimen que de ella surgía, planteaban la necesidad perentoria de reorientar ese régimen jurídico por los nuevos cauces de la justicia social, no sólo en el derecho agrario o laboral sino en absolutamente todas las ramas de nuestro derecho, de ahí que surgiera el término derecho social.¹³³

132 Cfr. CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo. pág. 13.

133 SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. Historia del Sistema Jurídico Mexicano. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1990. pág. 84.



**SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN
NO JURISDICCIONAL
DE DERECHOS HUMANOS**

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN

NO JURISDICCIONAL

DE DERECHOS HUMANOS

2.1 Artículo 102, apartado B constitucional

Para dar inicio a este capítulo señalaremos brevemente que la Comisión Nacional de Derechos humanos, surge de antecedentes extranjeros y mexicanos. El antecedente extranjero más lejano se encuentra en el Ombudsman contenido en la Constitución de Suecia de 1809, que se extendió entre los países escandinavos y que actualmente ha influenciado a muchos otros países, entre los que se encuentran algunos de América Latina; el ombudsman ha asumido diversas denominaciones en cada país, como es el caso de México, cuyos antecedentes son: la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí, impulsada por don Ponciano Arriaga en el siglo pasado (1847); la Procuraduría Federal del Consumidor (1975); la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León (1979); la Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima (1983); la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985); la Procuraduría para la Defensa de Indígenas en Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero (1987); la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes (1988); la Defensoría de los Derechos de Vecinos en el municipio de Querétaro (1988); la Defensoría Social del Departamento del

Distrito Federal (1989); y la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (1989), entre otras".¹³⁴

Sin embargo, aún con el surgimiento de estas instituciones que tienen como objeto la protección de los derechos humanos de los gobernados frente a los actos de la administración pública, existía una sentida demanda del pueblo mexicano por alcanzar una mejor y mayor transparencia en la impartición de justicia para acabar con toda impunidad, pues era frecuente que se cometieran actos violatorios a los derechos humanos por parte de las autoridades o servidores públicos, en contra de los gobernados. Por tal motivo, el gobierno recogió el reclamo popular para mejorar la protección y defensa de esos derechos fundamentales, desembocando en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Para ello "El 6 de junio de 1990, el presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, creó mediante un decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación".¹³⁵

Antes de continuar con nuestro tema es de mayor importancia conocer que es un organismo desconcentrado, cual es su alcance y relación con el Estado. El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con apoyo en el artículo 90 de la

¹³⁴ AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Manual de Capacitación, Derechos Humanos, Enseñanzas. Segunda edición. Ed. CNDH. México, 1993 págs. 165,166.

¹³⁵ CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. Primera edición. Instituto de investigaciones jurídicas. México, 1993 pág. 115.

Constitución Federal dispone que para mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría del 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.¹³⁶

Al respecto, ni la Constitución ni la LOAPF presentan un concepto claro y preciso de la desconcentración como figura administrativa.

Por lo que respecta a la doctrina mexicana, no presenta un concepto claro y preciso, pues existe una diversidad terminológica de la desconcentración, ya que existen formas administrativas que se acercan o se confunden a una y a otra por ser indefinidas o mal configuradas, debido a lo anterior la práctica obliga a aportar algunas atenuaciones a la centralización.

El doctor Andrés Serra Rojas, entre otras ideas, afirma "se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o de un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación".¹³⁷

¹³⁶ DE PINA JARA, Rafael. Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal. Porrúa, S. A. México, 1983. pág. 529.

¹³⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T.I. Decimoquinta edición. Porrúa, S. A. México, 1992. pág. 517.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

El mismo tratadista Andrés Serra Rojas, haciendo de un esfuerzo sintetizador enumera los caracteres y elementos de la desconcentración administrativa.

a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen

b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia.

c) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.

d) La autonomía técnica es la justificación de la desconcentración.

e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal y se origina entre órganos superiores de la administración pública y órganos inferiores que van aumentando su competencia a costa de los anteriores.

f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un Decreto o un acuerdo del Ejecutivo Federal.

g) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central puede fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados.¹³⁸

En resumen podemos afirmar que la desconcentración implica que el órgano central, es decir, el Gobierno Federal a través de la Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos, con base en la ley, transfieren en forma permanente parte de su competencia

¹³⁸ Ibidem. págs. 519 y 520.

a órganos que forman parte del órgano central. Por ello, el organismo desconcentrado depende directamente del Jefe de Estado de una Secretaría de Estado o de un Departamento administrativo, por lo menos jerárquicamente. Además la desconcentración es simplemente un procedimiento para los efectos de agilizar la actividad de la administración central.

Una vez creada la Comisión Nacional, algunas personas y organizaciones políticas y sociales cuestionaron su marco jurídico, pues se decía que ésta debió de haber nacido por mandato constitucional y no por decreto presidencial, que su ubicación como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, provocaría que le restara autonomía e independencia, pues seguramente en sus resoluciones habría injerencias del Ejecutivo Federal, también se criticó las materias que fueron excluidas de su competencias, originando todo esto, una interesante discusión que fue fructífera en varios aspectos. El Presidente de la República envió un proyecto de reforma para constitucionalizar a la Comisión Nacional, el 18 de noviembre de 1991, aprobándose por unanimidad en la Cámara de Senadores, de Diputados y de las Legislaturas locales, el proyecto se publicó por decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1992.¹³⁹ Pero, además en la participación parlamentaria respecto del estudio y análisis del dictamen legislativo, se invitó al doctor Jorge Carpizo, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que en las

139 CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. ob. cit. pág. 118

sesiones simultáneas de las comisiones homólogas de Derechos Humanos de las cámaras de diputados y senadores, participara en la reflexión conjunta sobre la iniciativa.

Al respecto el doctor Carpizo señala, que "hubo varias propuestas para ubicar la institución del ombudsman en diversos artículos constitucionales, como el primero; un párrafo adicional al artículo 14 o 16; que el contenido del artículo 23 se agregara al 22 y entonces quedaba disponible ese espacio; un 24 bis, ya que con ese artículo realmente se concluye la numeración de las llamadas garantías individuales; o un 29 bis en virtud de ser el último de este título constitucional".¹⁴⁰ Se propuso, se adicionara el artículo 73 con una nueva fracción, para darle al Congreso de la Unión facultad para legislar al respecto. También pero con menor fuerza, se propuso se ubicara en alguno de los artículos sobre el régimen de las entidades federativas o en el de las responsabilidades de los funcionarios públicos. Por último se consideró, que la mejor propuesta, o si se quiere la menos mala, era adicionar el artículo 102 con un apartado B.¹⁴¹ Esta última propuesta fue tomada de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que señala: "El actual artículo 102 contempla la organización representante de los intereses de la sociedad en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos

140 CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. ob. cit. pág. 119.

141 Idem.

protectores de los Derechos Humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto".¹⁴²

El órgano reformador de la Constitución fue acertado, al estimar que era el encuadramiento más aproximado dentro de nuestro ordenamiento constitucional, en virtud de que el propio Ministro Público realiza funciones de procuración de justicia que de cierta manera pueden considerarse similares a las de la Comisión Nacional.

De esta manera la Comisión Nacional, logra su base constitucional para alcanzar una mejor impartición de justicia, y asegura su permanencia como una institución auxiliar que prevé y coadyuva a corregir excesos de violación de autoridades o servidores públicos en contra de los derechos humanos.

2.2 Sistema Nacional de Derechos Humanos

Ya institucionalizado el Sistema Nacional de Derechos Humanos, viene a enriquecer, a complementar y más aún a tutelar las garantías individuales que otorga el orden jurídico nacional, sin menoscabo de sustituir o suprimir lo que ya establece la Constitución, por el contrario, auxilia al juicio de amparo que es la institución más importante de defensa de los derechos humanos, aliviando a éste del peso excesivo de carga que lo agobia,

142 Iniciativa Presidencial para elevar a rango constitucional a la CNDH. Presidencia de la República. Palacio Nacional, a 18 de noviembre de 1991. págs. XVI y XVII.

resolviendo de manera preventiva y rápida numerosos conflictos entre la administración pública y los particulares.

Así mismo, el Sistema Nacional desarrolla una estructura federalista a nivel nacional de protección no jurisdiccional de derechos humanos, como lo expresa el maestro Jorge Madrazo:

"efectivamente al lado de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se crean en cada una de las entidades federativas, comisiones estatales o locales de Derechos Humanos que conocerán de violaciones en las que se encuentren involucradas las autoridades del fuero común".¹⁴³ Es decir, cada entidad federativa establecerá un organismo de protección de los derechos humanos, con las características propias que el texto del apartado B, del artículo 102 constitucional señala, que conocerán de violaciones a los derechos humanos por parte de autoridades, o servidores públicos del fuero común.

Siguiendo con el texto del apartado B, nos señala que la Comisión Nacional y demás entidades federativas, "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". Por lo que, las Comisiones Estatales conocerán de las quejas en las que se encuentren involucradas autoridades del fuero común que violen los derechos humanos. Respecto de las violaciones cometidas a los derechos humanos por parte de autoridades o servidores públicos de

143 MADRAZO, Jorge. Derechos Humanos el Nuevo Enfoque. Fondo de Cultura Económica. México 1993. pág. 53

la Federación conocerá la Comisión Nacional de Derechos Humanos en primera y única instancia. Es decir, la Comisión Nacional, será competente en primera instancia, tratándose de violaciones cometidas por autoridades o servidores públicos federales y, en segunda instancia, tratándose de autoridades o servidores públicos estatales o municipales, siempre y cuando hubiera inconformidad y en los términos que establece la Ley de la Comisión Nacional.

Por último, existe una regla de excepción tanto para la Comisión Nacional como para las comisiones estatales, referente a no conocer de los actos administrativos del poder judicial federal, por considerarse que es el último órgano de control jurisdiccional que realiza un dictamen sobre la constitucionalidad de leyes y actos.

El mismo precepto constitucional también nos señala que la Comisión Nacional y las comisiones estatales, "Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas". Al respecto señalaremos que las recomendaciones son aquellos pronunciamientos emitidos por los organismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos tanto el nacional como los estatales que sugieren, ruegan, aconsejan, encomiendan, previenen o piden a las autoridades o servidores públicos de la administración pública federal o local que hayan violado los derechos humanos de los promoventes, a tomar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y se procedan, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Desde luego, estas recomendaciones deben ser públicas entendiéndose por públicas, según el *Diccionario Anaya de la Lengua*, lo "conocido por todos. Dícese de la potestad o autoridad para hacer una cosa".¹⁴⁴ Y el *Diccionario de la Lengua Española* nos dice, publicar: "Hacer notoria o patente por voz de pregonero o por otros medios, una cosa que se quiere hacer llegar a noticia de todos".¹⁴⁵ Aplicando tales conceptos, podemos decir que público es aquello que se aplica a la potestad o derecho de carácter general para dar a conocer, divulgar, anunciar, editar, imprimir, informar, revelar, denunciar y pregonar alguna cosa, y que afecta en la relación social como tal.

De esta manera, las recomendaciones públicas también deben ser autónomas. Etimológicamente, autonomía proviene "del griego autos, por sí mismos; y nomos, ley, que significa la facultad de darse las propias normas por las que se ha de regir." Esto último significa que la Comisión Nacional y las comisiones estatales son autónomas, pues se dictan sus propias leyes y reglamentos, rigiéndose por ellas sin intervención del Gobierno Federal, dicha facultad está limitada por la Constitución Federal, sus Leyes y sus reglamentos, los cuales, establecen la naturaleza autónoma de las recomendaciones, por ello sus recomendaciones públicas son

144 *Diccionario Anaya de la Lengua*. Fundación Cultural televisa, A. C. Primera Reimpresión. Generales Anaya, S. A. México, 1981. pág. 576.

145 *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. T. II. Vigésima edición. México, 1984. pág. 1117.

autónomas porque provienen de organismos protectores de los derechos humanos independientes de cualquier autoridad.

Por último, se agrega a las recomendaciones públicas autónomas el carácter de no vinculatorias. Al respecto, el *Diccionario Jurídico* de José Alberto Garrone, aclara que la palabra vinculación proviene del verbo vínculo y es uno de los elementos de la obligación y se manifiesta por la sujeción. Lo anterior, significa que existe una relación jurídica obligacional. Por otro lado, agrega el jurista Jorge Madrazo que el término de no vinculatorias, significa que no existe la posibilidad de aplicar y cumplir la recomendación si no está de por medio la voluntad de la autoridad o del servidor público a la que se dirigen. De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que la frase de no vinculatoria es aquella que se manifiesta en la medida en que no existe relación jurídica obligacional coercitiva para la autoridad. Esto no significa que las recomendaciones no tengan la posibilidad de presionar a las autoridades a las que se dirigen para que las acaten, pues cuentan con la denuncia de carácter público.

Por tanto estimamos que las recomendaciones son tan sólo eso, una recomendación y ésta debe ser pública, en razón, de que deben ser del conocimiento de la sociedad, es decir, se sustenta en su difusión hacia la opinión pública, lo que hace presionar a la autoridad a subsanar la falta, so pena del señalamiento social, y debe ser autónoma porque tiene que ser producto de su propia independencia como órgano protector de los derechos humanos y, finalmente, no vinculatorias, porque no obligan a la autoridad, por

tanto, carecen de fuerza coercitiva para aplicarlas, esto significa, que si las recomendaciones fueran obligatorias para las autoridades a que se dirigen, se convertirían en verdaderos tribunales, y lo que se pretende es establecer medios preventivos y rápidos para solucionar numerosos conflictos entre la administración pública y los particulares, actuando como instituciones auxiliares de los órganos jurisdiccionales sin sustituirlos.

Ahora bien, hemos dicho que la Comisión Nacional conocerá de quejas y formulará recomendaciones sobre los actos administrativos de la autoridad. Sin embargo, el conocer y resolver lleva implícito todo un procedimiento que consagra el derecho "en el texto de los artículos 14 y 16 del Pacto Federal, cuando señalan respectivamente, que nadie puede ser privado o molestado en su persona o bienes si no es mediante un juicio bajo las formalidades de un procedimiento apegado a la ley y que toda resolución de la autoridad debe de ser debidamente sustentada en la ley,..."¹⁴⁶ por lo que la exigencia del orden constitucional y el título III Del Procedimiento de la Ley Nacional, obliga a "recibir la queja y el informe de la responsable para saber cuáles actos resultan o no controvertidos; porque hay que recibir y desahogar los elementos de convicción que aporten ambas partes o que decrete el personal de la Comisión investigadora y porque mediante la adminiculación de pruebas puede llegarse a una conclusión que sirva para resolver

146 HIDALGO RUESTRA, Carlos. La Prueba en el Procedimiento de Investigación. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. México, 1993 pág. 16

sobre los puntos de la litis".¹⁴⁷ Por otro lado, el artículo 25 de la Ley de la Comisión Nacional define: "cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos". Cualquier persona, aunque ella no sea la afectada directamente. El artículo 27 y 29 de la citada Ley Nacional establecen que las quejas deberán presentarse por escrito u oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad, no se recibirán quejas anónimas, por tanto, los escritos de quejas deben contener el nombre de la persona que lo presenta. El artículo 32 de la respectiva Ley, señala que la formulación de la queja ante la Comisión Nacional no afectará el ejercicio de otros derechos y medios de defensa. Es decir, la prescripción o caducidad de un derecho no se suspende ni se interrumpe con la presentación de la queja.

Una vez admitida la queja, la Comisión Nacional resolverá si es competente o no para conocer de ella, en caso de no serlo, se le hace saber al quejoso y se le orienta a que institución acudir. El artículo 34 de la Ley Nacional expresa, que en caso que la Comisión Nacional sea competente se abre un expediente y se solicita un informe a los presuntos responsables, los cuales tienen 15 días para constestar, en caso de no hacerlo, se le hará un segundo requerimiento y de no contestar se tendrá como cierto los hechos materia de la queja.

¹⁴⁷ HIDALGO RIESTRA, Carlos. Ob. cit. pág. 18

En seguida, se hace una valoración de los elementos reunidos de prueba, para determinar si hubo o no alguna violación a los derechos humanos y se elabora el proyecto de recomendación o, en su caso, acuerdo de no responsabilidad. El artículo 42 de la Ley Nacional expone: "Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente". Aprobada la recomendación, el artículo 46 de la citada Ley dispone, que deberá de enviarse de inmediato a la autoridad o servidor público responsable, quien tiene 15 días hábiles para responder si la acepta o no y otros 15 días para ofrecer pruebas de que ha cumplido con la recomendación. La recomendación se hace pública y se le notifica al quejoso.

Y si a lo anterior se agrega, por una parte que la Constitución señala en el artículo 102 apartado B, en su parte relativa, que las recomendaciones serán autónomas, esto indica que el orden constitucional reconoce de forma indirecta el carácter independiente de la Comisión Nacional al disponer la naturaleza autónoma de sus recomendaciones.

Así mismo, la Ley de la Comisión Nacional precisa la naturaleza autónoma al establecer; "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios..." Pero si queremos precisar aún más su carácter autónomo habrá que revisar "en todo su texto legal, en los derechos, obligaciones y atribuciones que se le confiere, en las responsabilidades que se le imponen en su parte orgánica y

sobre todo, en la procedimental, que indica como deberá operar, y no sólo en un artículo que aún en el supuesto de que dijera 'organismo autónomo', éste no lo sería si el resto está dispuesto de diferente manera".¹⁴⁸ Es decir, el contenido y estructura de la misma Ley Nacional son los que establecen dicha autonomía de la Comisión Nacional.

2.3 Competencia e incompetencia

A través del apartado B del Artículo 102 constitucional, se estableció una regla general para la competencia de la Comisión Nacional y demás comisiones estatales: "Conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos".

A su vez, el artículo 3° de la Ley de la Comisión Nacional, establece en términos generales su competencia: "tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueran imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación".

Por tanto, el orden constitucional y la Ley de la Comisión Nacional, precisan su competencia: Conocerán de actos u omisiones administrativa de cualquier autoridad que violen los derechos

148 RABASA GAMBOA, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Ed. Comisión Nacional de Derechos humanos. México. 1992 pág. 24

humanos. Quedan excluidos los actos administrativos del poder judicial Federal. O sea, conocerá de los actos administrativos del poder Ejecutivo y Legislativo en el ámbito nacional, con excepción "de cualquier acto de Poder Judicial Federal, es decir, Suprema Corte De Justicia, Tribunales Colegiados o Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. Esta excepción está relacionada con la facultad del Poder Judicial Federal de realizar la función de control de la constitucionalidad".¹⁴⁹ En consecuencia, la Comisión Nacional no conocerá de actos administrativos, ni actos jurisdiccionales de fondo del Poder Judicial Federal, ya que esto sólo compete a los propios tribunales y jueces.

Asimismo, el párrafo segundo del artículo 3º de la ley agrega: "cuando en un mismo hecho, estuviesen 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". Por tanto, la Comisión Nacional radicará la queja correspondiente cuando concurren en violaciones, autoridades o servidores públicos federales y de las entidades federativas o municipios, conociendo en primera instancia.

Luego, el párrafo tercero del citado artículo sigue agregando: "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

¹⁴⁹ Ibidem. pág. 64

la entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley". Al respecto, el artículo 60 refiere que la Comisión Nacional puede atraer cualquier asunto, según la importancia nacional del mismo, aunque ya lo esté conociendo una comisión estatal. Lo anterior significa que la Comisión Nacional conocerá "en segunda instancia, tratándose de autoridades o servidores públicos estatales y municipales, si mediara inconformidad y en los términos que establece su ley orgánica".¹⁵⁰

El párrafo cuarto señala: "Corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación..." La disposición de este párrafo tiene su base, en la última frase del artículo 102, apartado B de la Constitución que dispone: "El organismo que establezca el congreso de la unión conocerá de las inconformidades que se presentan en relación con las Recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos equivalentes de los Estados". Al respecto el tratadista Jorge Madrazo expresa: "La CNDH actuará como órgano de revisión en caso de presentarse inconformidades por las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos protectores de los derechos Humanos de los Estados".¹⁵¹

De este modo se establece un recurso de inconformidad mediante el cual las recomendaciones, acuerdos u omisiones pueden ser

¹⁵⁰ MADRAZO, Jorge, Ob. cit. pág.59.

¹⁵¹ Idem.

recurridas ante la Comisión Nacional, quien podrá revisar los actos y procedimientos de las comisiones estatales, con el fin de que existan una unidad de interpretación en lo que hace a la forma, términos, medios y en la ejecución de los Derechos Humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídicas.

En resumen la competencia de la Comisión Nacional es la siguiente: En primera y última instancia, las violaciones cometidas por autoridades o servidores públicos federales. Aquí, en este punto, se incluye el caso de cuando concurren en violaciones tanto de autoridades federales como de estatales y municipales.

En segunda instancia, respecto a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las comisiones estatales, y en asuntos de importancia nacional la Comisión Nacional puede atraer cualquier caso.

Incompetencias:

La Constitución establece que la Comisión Nacional y las comisiones estatales no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Al respecto debemos formular el estudio de cada uno de estos conceptos para aplicarlos a nuestro tema. El *Diccionario de la Lengua Española* sostiene que la palabra electoral es relativa a electorales, elecciones, derechos electorales o distrito electoral.¹⁵² Mientras que el jurista Javier Patiño Camarena a través del *Diccionario Jurídico Mexicano* dice que elecciones proviene del

152 DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. T.II. Ob. Cit. pág. 528.

latín *electo-onis*, y que para los efectos de estructura significa un sistema democrático representativo que requiere crear los canales para traducir la opinión de los ciudadanos acerca de quienes deben ser sus representantes y de que manera debe ser gobernado el país. Ello implica la organización de elecciones celebradas a intervalos de relativa frecuencia.¹⁵³ De aquí que las elecciones signifiquen el procedimiento a través del cual la ciudadanía determina, por medio del voto, quienes de los ciudadanos participantes deben ocupar los cargos de elección popular en los tres niveles de poder que integran la republica federal mexicana: Federación, Estados y Municipios.

Por lo que respecta al término laboral, escribe Guillermo Cabañelas, "laboral es concerniente a la labor o trabajo. Como tecnicismo moderno, se refiere a la rama jurídica que regula el conjunto de relaciones surgidas del contrato de trabajo, y de esta actividad profesional y subordinada, como fenómeno económico y social".¹⁵⁴

Por último, Eduardo Coutare en su diccionario *Vocabulario Jurídico* expresa el concepto jurisdiccional como la actividad pública, realizada por órganos competentes nacionales o internacionales, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual por acto de juicio, se aplica el orden jurídico

153 DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. D-H. Cuarta edición. Porrúa, S. A. México, 1991. pág. 1244.

154 CABAÑELAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Heliastra, S. A. Argentina, 1988. pág. 179.

establecido, para dirimir conflictos y controversias, mediante decisiones susceptibles de adquirir, autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.

El mismo autor manifiesta: autoridad jurisdiccional es un conjunto de poderes constitutivos de autoridad de que se hallan investidos ciertos órganos del Poder Público.¹⁵⁵ Además debe tomarse en cuenta que la palabra jurisdiccional es perteneciente al vocablo jurisdicción, por tanto, es jurisdicción de los tribunales la potestad pública que tienen de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada.

Sobre la incompetencia, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial señala las principales razones de la exclusión de estas materias.

En lo electoral señala: "que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad".¹⁵⁶

Estimamos al respecto, que la Comisión Nacional debe mantener un carácter apolítico y apartidista que lo mantenga ajeno a participar, de lo contrario se vería envuelto en las controversias

¹⁵⁵ J. COUTURE, Eduardo. Vocabulario Jurídico. Quinta reimpresión. Depalma, S. A. Argentina, 1993. pág. 369.

¹⁵⁶ Iniciativa Presidencial para elevar a rango constitucional a la CNDH. Ob. Cit. págs. XVII Y XVIII.

de las diversas corrientes políticas que pondrían en duda las funciones por las que fue creado, afectando su imparcialidad y su autoridad moral.

Por otro lado, el doctor Jorge Carpizo expresa: "los organismos no intervienen en asuntos electorales porque no pueden sustituir a los Congresos federal, locales y a los tribunales electorales, de hacerlo, se convertirían en superpoderes por encima de los poderes legislativos y judiciales."¹⁵⁷ Hemos de aclarar y señalar que la Comisión Nacional es competente en asuntos del poder legislativo en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa que viole los derechos humanos.

Por lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando alguna de las partes fuera el propio Estado éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello, que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales".¹⁵⁸

Por regla general, los conflictos laborales sólo se generan entre particulares: patrón y trabajador, por tanto, no interviene alguna autoridad en esta relación, por lo que no existe violación

157 CARPIZO, Jorge, Ob. cit. pág. 127

158 Iniciativa presidencial para elevar a rango Constitucional a la CNDH. Ob. cit. pág. XVIII

a los derechos humanos; quizás podrá haber entre el patrón y trabajador un delito o una violación laboral entre ellos, pero no participa la autoridad.

Tampoco es posible sustituir a la Junta Federal ni a las locales de Conciliación y Arbitraje ni a los tribunales Colegiados de circuito. Y no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo. Asimismo, es de aclarar que la Comisión, sí puede conocer en esta materia cuando intervenga alguna autoridad administrativa que viole algún derecho humano.

"Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho. Las instituciones de derechos humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualquiera de sus respectivas jurisdicciones".¹⁵⁹

Ya hicimos referencia a que la Comisión Nacional no puede conocer de los actos administrativos de las autoridades judiciales federales, ni de asuntos jurisdiccionales de fondo de carácter federal, es decir, "no puede involucrarse en el problema jurídico que está conociendo un juez ni puede revisar una sentencia".¹⁶⁰ Esta excepción está relacionada con la facultad que tiene el Poder Judicial Federal de interpretar la Constitución en última instancia.

159 Ibidem. págs. XVIII y XIX.

160 CARPIZO, Jorge, Ob. cit. pág. 128.

Sin embargo el artículo 8 de la Ley de la Comisión Nacional estipula: "Sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional, por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo". Ahora bien, de acuerdo al contenido de este artículo, la Comisión Nacional sí puede conocer de quejas contra actos exclusivamente administrativos de autoridades judiciales del fuero común pertenecientes a los poderes judiciales de las entidades federativas, es decir, "si respecto a los actos administrativos de los poderes judiciales locales y no respecto a los del poder Judicial Federal".¹⁶¹

Al respecto, el maestro Jorge Madrazo expresa: "Esta excepción no abarca los asuntos de índole administrativa de los poderes judiciales del fuero común, respecto de los cuales la Comisión Nacional sí tiene competencia. Desde luego, esta competencia se surte sólo en segunda instancia, debido a que es menester que primero haya conocido de la queja una comisión local o estatal de Derechos Humanos".¹⁶²

2.4 Resoluciones

Hemos dicho, que el texto constitucional establece que se formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias

¹⁶¹ Ibidem. pág. 129.

¹⁶² MADRAZO, Jorge, Ob. cit. págs. 64 y 65.

ante las autoridades respectivas. De esta forma, el artículo 44 de la CNDH dispone que: "el visitador general Formulará, en su caso, un proyecto de recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizaran los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades y servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes".

Por tanto en caso de que se compruebe que las autoridades no hayan cometido las violaciones que les hubiese imputado, se dictará un acuerdo de no responsabilidad y en el caso contrario, de existir una violación a los derechos humanos se pronunciará una resolución. El párrafo segundo del mismo artículo, destaca que las recomendaciones deben señalar "las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado".

Aprobada la recomendación, el artículo 46 de la ley Nacional dispone, deberá enviarse de inmediato a la autoridad o servidor público responsable, quien tiene 15 días hábiles para contestar si la acepta o no y otros 15 días adicionales para ofrecer pruebas de que ha cumplido con la recomendación. Además, señala el mismo artículo que la recomendación será pública y autónoma, no tendrá

carácter obligatorio para la autoridad a la cual se dirige. Lo anterior significa, que la función de la Comisión Nacional no termina con el pronunciamiento de la recomendación que, por cierto, no es obligatoria para las autoridades respectivas, por tal motivo, se ve aún más obligada a dar seguimiento a la recomendación, por lo que, las autoridades tienen 15 días hábiles para notificar a la Comisión si la aceptan o no, de hacerlo, tiene 15 días para ofrecer pruebas de que han cumplido con la recomendación. De no aceptar, la Comisión tiene la obligación y libertad de dar a conocer la recomendación a la opinión pública a través de los medios de comunicación y por medio de su Gaceta que publica mensualmente y distribuye a los diferentes órganos de gobierno, por tal circunstancia, la autoridad se ve presionada a subsanar la falta, so pena del señalamiento social. En consecuencia, la mayoría de las autoridades admiten las recomendaciones, según estadísticas de la biblioteca de la Comisión Nacional, y sólo un número reducido se niegan aceptarlas.

2.5 Recursos

Un aspecto novedoso, de la adición constitucional es el mecanismo que reglamenta el contenido del último párrafo del apartado B del artículo 102, que dispone, el organismo que establezca el Congreso de la Unión, o sea, la Comisión Nacional, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados, es decir comisiones estatales.

Este párrafo es desarrollado por el capítulo IV de la Ley de la Comisión Nacional, titulados de las inconformidades que va del artículo 55 al 66 y por el Título V de su Reglamento, contemplado en los artículos 147 al 171.

La intitulada inconformidad a que se refieren tanto el capítulo IV de la Ley como el título V del reglamento, se sustancia mediante dos recursos diferentes: el de queja y el de impugnación.

A nuestro modo de ver, el llamado recurso de impugnación adolece de absoluta falta técnica procesal por parte del legislador, si se toma en cuenta que el término de impugnación es el género y recurso de una de sus especies. En tal virtud, es conveniente una distinción entre el recurso y la impugnación.

El doctor Carlos Arellano García expresa: la palabra recurso proviene del sustantivo latino "recursus" que significa la acción de recurrir. A su vez, el verbo recurrir alude a la conducta por la que el sujeto se dirige a otro para obtener alguna cosa. En su acepción forense la palabra recurso es registrada gramaticalmente como la acción que se reserva el sentenciado para acudir a otro juzgador con facultades para revisar lo realizado por el juez anterior. Por tanto, la palabra recurso, en su significación gramatical forense, coincide plenamente con la institución procesal: la institución jurídica procesal que permite a alguna persona de las partes acudir a otro órgano jurisdiccional para que se ocupe de examinar lo realizado en el proceso en el que se

interpuso el recurso, con las modalidades que imponga el derecho vigente.¹⁶³

El tratadista Jorge Alberto Silva sobre el recurso apunta que: es un medio de impugnación procesal del acto de una autoridad judicial que el impugnante califica de ilegal o injusto, y que es revisado por autoridades superiores con el fin de que tal acto sea revocado, sustituido o repuesto. De esta manera, sólo pueden considerarse como recursos los medios de impugnación que persiguen un nuevo examen del asunto ya resuelto, ante un organismo judicial de categoría superior al que ha dictado la resolución que se impugna. La finalidad es impugnar en algún aspecto una resolución judicial, a fin de que el asunto sea examinado por un tribunal superior.¹⁶⁴

De nueva cuenta el maestro Carlos Arellano en su texto Derecho Procesal Civil escribe de manera acertada sobre los recursos, señalando que: la Ley ha instituido diversos medios de impugnación de las resoluciones judiciales, para fiscalizar la justicia de la decisión. En efecto, el recurso es un medio de impugnación de las resoluciones judiciales. Para ello, el recurso tiene como objetivo fiscalizar la justicia de la decisión. Es cierto que en el recurso se fiscaliza la decisión, pero no únicamente en lo que hace a la

163 ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Procesal Civil. Segunda edición. Porrúa, S. A. México, 1987. pág. 505.

164 SILVA SILVA, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. Decimoquinta edición. Karla, S. A. México, 1990. pág. 436.

justicia, más bien, la revisión se lleva a efecto para fiscalizar la legalidad de la resolución, respecto de ella misma y respecto del proceso que le antecede, si todavía es oportuno.¹⁶⁵

Lo anterior significa que podría ser que la impugnación fuera el género característico de los recursos, y éste último uno de sus especies.

Por lo que respecta a la impugnación, escribe el procesalista José Becerra: el vocablo latino impugnativo viene de *impugnare*, palabra formada de *in* y *pugnare* o sea: luchar contra, combatir, atacar. La expresión *impugnare* era empleada para significar lucha u oposición, tanto en el lenguaje jurídico como en el literario. Por ejemplo, en materia de sucesiones, Papiniano decía: si el hijo negare que el testamento del padre fue hecho conforme a derecho, mientras no lo impugne mediante juicio, contiene la voluntad del difunto. En las instituciones de Justiniano, la palabra *impugnare* fue usada para indicar el efecto paralizante de la excepción frente a la acción.¹⁶⁶

El jurista argentino Salvatorre Sata agrega un concepto de impugnación: el término impugnación es la calificación genérica de los múltiples remedios que se dan contra los actos jurídicos.¹⁶⁷ De lo anterior, podemos finalizar diciendo que impugnación, no

165 Cfr. ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Procesal Civil. pág. 505 y 506.

166 BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. Duodécima edición. Porrúa, S. A. México, 1986. pág. 569.

167 SATA, Salvatorre. Manual de Derecho Procesal Civil. V-I Ediciones Jurídicas Europa-América. Argentina, 1978. pág. 397.

significa otra cosa, que contrastar, atacar, y por consiguiente la impugnación no tiene en sí y por sí tipicidad alguna, además, las impugnaciones más generalizadas son las que se traducen en los llamados recursos, dentro de cada procedimiento.

Regresando a nuestra materia, se advierte una similitud tal y como sucede a nivel judicial. Se establecen recursos mediante los cuales la Comisión Nacional podrá revisar los actos y procedimientos de las comisiones estatales. Cuando la violación a los derechos humanos sea imputable a autoridades o servidores públicos del fuero común, quienes resultan competentes, en primera instancia, son las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

La Ley de la Comisión Nacional prevé dos recursos llamados de queja e impugnación, mediante los cuales se puede solicitar, en segunda instancia, la intervención de la CNDH. Estos recursos proceden por actos y omisiones de las Comisiones Estatales, en el primer caso, o por el contenido o falta de cumplimiento de sus resoluciones, en el segundo. Mediante los recursos mencionados, se garantiza la realización de un trabajo eficiente por parte de las Comisiones Estatales y, al mismo tiempo, se conserva la unidad de interpretación del Ombudsman mexicano.¹⁶⁸

De acuerdo con lo anterior en el artículo 56 de la Ley, El recurso de queja sólo podrá ser promovido por los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por

168 Cfr. MADRAZO, Jorge. Derechos Humanos el Nuevo Enfoque Mexicano. págs. 65 y 66.

la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiese, substanciado ante los mismos, y siempre que no exista recomendación alguna sobre el asunto de que se trate, y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local.

Lo anterior significa que el recurso de queja sólo procede cuando el promovente sufre un perjuicio grave, por omisiones o inactividad de la comisión estatal; el recurso debe ejercitarse durante el procedimiento, antes que se dicte la recomendación, y tiene que dirigirse contra la comisión estatal, debiendo transcurrir seis meses de haberse interpuesto la queja o denuncia ante la comisión estatal para que proceda; el promovente debe presentar el recurso directamente ante la Comisión Nacional.

El procedimiento de la inconformidad como recurso de queja es el siguiente; el artículo 57 de la Ley Nacional expresa, debe ser presentado ante la CNDH; y el artículo 58 de la misma ley señala, una vez admitido se correrá traslado del mismo, a la comisión estatal correspondiente para que rinda informe en un plazo de diez días, si no lo presenta se presumirán ciertos los hechos; y el artículo 59 de la citada ley establece el pronunciamiento de la resolución sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso.

El artículo 61 de la Ley Nacional señala: "El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también

definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato".

Lo expuesto significa, que el recurso de impugnación procede contra las recomendaciones definitivas de las comisiones estatales y respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por las citadas comisiones; el recurso debe ejercitarse al término del procedimiento, o sea, cuando ya se dictó una recomendación y se dirige contra la comisión estatal o contra las autoridades a que esta hubiese enviado una recomendación insuficientemente cumplida; el artículo 63 de la Ley respectiva expone, que el recurso deberá presentarse en un plazo de treinta días a partir de que el promovente tuvo conocimiento de la recomendación, ante la comisión estatal, la cual, en quince días debe enviarlo a la Comisión nacional; y el artículo 64 de dicha ley expresa, el recurso será presentado sólo por quien haya sido el quejoso en el expediente correspondiente.

Por lo que respecta al procedimiento del recurso de impugnación, el artículo 65 de la ley Nacional establece la presentación y admisión del recurso; debe existir el envío con informe sobre la recomendación y documentos justificativos de la

comisión estatal a la Nacional; por tanto, se corre traslado del mismo a la comisión estatal o a las autoridades correspondientes, según sea el caso, para que en un plazo de diez días remitan el informe, sino se presenta dicho informe, se tendrán por ciertos los hechos señaladas en el recurso de impugnación; y el artículo 66 de dicha Ley dispone que un vez agotada la tramitación, la CNDH deberá resolver el recurso en un plazo de 60 días, pronunciándose por la confirmación o modificación de la recomendación de la Comisión estatal y lo declarando suficiente o insuficiente el cumplimiento de la autoridad local, en cuyo caso podrá dirigirle una nueva recomendación.



**INICIATIVA DEL EJECUTIVO QUE ADICIONA
UN APARTADO B, Y EL PROPIO ARTÍCULO
PASA A SER EL APARTADO A**

INICIATIVA DEL EJECUTIVO QUE ADICIONA UN APARTADO B, Y EL PROPIO ARTÍCULO PASA A SER EL APARTADO A

Con anterioridad hemos expuesto que en junio de 1990, el presidente de la república Carlos Salinas de Gortari, creó mediante decreto presidencial al interior de la Administración Pública Federal la Comisión Nacional de Derechos humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, concebida como una institución que sirva fundamentalmente para dar cauce a la participación de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que violen los derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de los gobernados frente a tales actos.

Posteriormente, el 1º de noviembre de 1991, el mismo presidente al rendir su tercer informe, anunció que se propondría a la consideración del Constituyente permanente elevar a rango constitucional la protección que brinda la Comisión Nacional de Derecho Humanos¹⁶⁹ por lo que, más tarde "el presidente de la república envió el proyecto de reforma para "constitucionalizar" a la Comisión Nacional el 18 de noviembre de 1991".¹⁷⁰

¹⁶⁹ LIV Legislatura, Poder Legislativo Federal. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I. N. 9 Martes 19 de noviembre de 1991. pág. 986

¹⁷⁰ Carpizo, Jorge. Ob. Cit. pág. 118

La iniciativa presentada por el Ejecutivo tiene el siguiente objetivo central, "el de estatuir al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes órdenes de gobierno, coadyuven a hacer realidad uno de los propósitos fundamentales que es el de promover y preservar el respeto a los derechos humanos y a la protección de su ejercicio pleno".¹⁷¹

Ahora bien, para incluir a la Comisión Nacional a nivel constitucional la misma iniciativa propuso, "que el actual artículo 102 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, se divida en dos apartados: uno A, para recoger el actual contenido de dicho artículo y uno B, para establecer la creación de organismos protectores de derechos humanos".¹⁷²

En la exposición de la iniciativa presidencial, se señala que: "El apartado B artículo 102, contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto"¹⁷³

171 LIV Legislatura, Poder Legislativo Federal. pág. 990

172 Idem.

173 Idem.

La redacción de la misma iniciativa, sigue señalando que "El apartado B del artículo 102, establecería la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una Ley que expidiera el honorable Congreso de la Unión y facultara a las legislaturas estatales para crear organismos equivalente a nivel local".¹⁷⁴ Por lo que, cada Estado de la República, trataría de adecuar según sus necesidades locales al organismo defensor de los derechos humanos que instituya.

Por último, la iniciativa que adiciona el artículo 102 de la mencionada Constitución excluye del conocimiento y competencia del organismo de protección de los derechos humanos, las materias electoral, laboral y jurisdiccional ya estudiadas con anterioridad.

De esta manera, se consagró constitucionalmente a los organismos protectores de derechos humanos, mediante la adición del apartado B del artículo 102, redactado bajo el principio de la brevedad, con una idea más clara de su naturaleza y alcances, abarcando todo aquello que era indispensables regular a nivel constitucional.

Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos

Este proceso se inició con el envío de la iniciativa del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, como Cámara de origen. De esta

¹⁷⁴ Idem.

manera el 19 de noviembre de 1991.¹⁷⁵ la presidencia de la mesa directiva del recinto legislativo turnó a las comisiones unidas de Gobernación y puntos Constitucionales y de Derechos Humanos para su estudio y dictamen legislativo. La iniciativa con proyecto de decreto que adiciona al artículo 102 de la Constitución Federal, para que se divida en dos apartados: uno A, para recoger el actual contenido de dicho artículo y uno B, para establecer la creación de organismos protectores de derechos humanos.

Al analizar la iniciativa, el 26 de noviembre de ese mismo año, los diputados de las comisiones ya mencionadas aprobaron el acuerdo de citar al doctor Jorge Carpizo McGregor, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ante ambas comisiones legislativas, a efecto de explicar la iniciativa de adición al artículo 102 constitucional, compareciendo éste el 27 del mismo mes.

En la citada comparecencia se analizó y deliberó, con base en los argumentos que se expusieron, los antecedentes y motivos de la propuesta presidencial, el objetivo principal, buscando los razonamientos que perfilan al organismo y los alcances de su actuación, contenidos en la adición al texto constitucional mencionado, enriqueciendo el conocimiento de ambas comisiones que

¹⁷⁵ Fecha obtenida en la Dirección de Proceso Legislativo, del Área de Control de Documentos, de la Cámara de Diputados. Libros de registro de iniciativas.

conocieron y concluyeron respecto de la dictaminación en lo referente a la iniciativa.¹⁷⁶

Además, en el proceso de la elaboración del dictamen, las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados contaron con la presencia y participación de una comisión de 12 senadores el mismo 27 de noviembre, quienes tuvieron la oportunidad de formular preguntas y exponer sus puntos de vista al doctor Jorge Carpizo, quien respondió a las interrogantes que se le formularon,¹⁷⁷ también proporciono información adicional que le fue requerida para una reflexión conjunta entre la comisión senatorial y las comisiones dictaminadoras ya mencionadas.

Dictaminación

Una vez que las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos se abocaron a conocer, analizar, deliberar y concluir sobre el dictamen, atendiendo a los antecedentes y consideraciones, el documento fue firmado por la mayoría de los diputados integrantes de ambas comisiones. De esta manera, concluido el análisis, las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados que suscriben someten a Consideración del honorable pleno el decreto, que reforma y adiciona el artículo 102 del texto constitucional mexicano, "con fundamento en los artículos

¹⁷⁶ LIV Legislatura, Poder legislativo Federal...pág. 2378 y 2379.

¹⁷⁷ H. Cámara de Diputados, LV Legislativa. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Cuarta edición. T, X. México, 1994. pág. 243.

72 y 73, fracción XXX y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General."¹⁷⁸ Presentándose el dictamen para su primera lectura el 11 de diciembre de 1991,¹⁷⁹ al término de su lectura no se generó ninguna discusión.

Discusión

Abierta la sesión del 13 de diciembre de 1991, se presentó el dictamen para su discusión respecto del proyecto de decreto del artículo 102 de la Constitución Federal, y una vez imprimida y distribuida entre los diputados, se puso a consideración para una segunda lectura, habiéndose dispensado dicha lectura al dictamen, por lo que, se puso a discusión en lo general registrándose para su discusión los siguientes diputados:

Héctor Ramírez Cuellar	PPS
Servando Antonio Hernández Camacho	PARM
Laura Alicia Garza Galindo	PRI
Felix Bautista Matías	PFCRN
Jesús Humberto Zazueta Aguilar	PRD
Luis Felipe Bravo Mena	PAN
Salvador Valencia Carmona	PRI
Carlos González Durán	PRD
Victor Martín Orduña Muñoz	PAN

178 LIV Legislatura. Ob. cit. pág. 2378.

179 Ibidem. págs. 2678 y 2677

Juan Ramiro Robledo Ruíz	PRI
Juan de Dios Castro Lozano	PAN
Amador Rodríguez Lozano	PRI
Fauzi Hamdan Amad	PAN
Juan Ramiro Robledo Ruíz	PRI
Jorge Modesto Moscoso Pedrero	PRD
José María Tellez Rincón	
Jorge Ocegüera Galván	PFCRN
Francisco Agustín Arroyo Vieyra	PRI
Pablo Emilio Madero Belden	PAN
Enrique Rico Arzate	PRD
Guillermo Jorge González Díaz	PRI

Por lo que respecta a esta larga lista de diputados que hicieron uso de la palabra en el orden señalado, según el índice del *Diario de los Debates* del 13 de diciembre de 1991, dieron testimonio de un amplio debate al incorporar sus puntos de vista parlamentarios que resultaron en propuestas, rectificaciones de hechos, interpelaciones a favor del dictamen, enriqueciendo el proceso de discusión.

Propuestas

A través del proceso de discusión se presentaron cinco propuestas de modificación o adicciones a cargo de los siguientes diputados: Hector Ramírez Cuellar del PPS; Victor Martín Orduña Muñoz del PAN; Amador Rodríguez Lozano del PRI; Jorge Ocegüera

Galván del PFCRN; y Pablo Emilio Madero Beldem del PAN.¹⁸⁰ Por tanto, la secretaria procedió a leerlas y a ponerlas a votación una por una, las propuestas quedaron de la siguiente manera.

La propuesta presentada por el diputado Héctor Ramírez Cuellar fue aceptada, la del diputado Victor Martín Orduña Muñoz, desechada; la del diputado Jorge Ocegüera Galván, rechazada; la del diputado Jorge Modesto Moscoso Pedrero, desechada; la del diputado Pablo Emilio Madero Beldem, desechada y la de Amador Rodríguez Lozano, aceptada.¹⁸¹

La asamblea consideró suficientemente discutido el dictamen, aprobándolo por unanimidad la Cámara de Diputados por 299 votos a favor, 55 votos aprobatorios pero con reserva y 3 en contra.

Nociones

Ahora bien, respecto a las nociones en el curso de la discusión, se levantaron de sus curules solicitando la palabra para rectificar hechos, los diputados: Laura Alicia Garza Galindo, Juan de Dios Castro Lozano, Fauzi Hemdan Amad y Jorge Ocegüera Galván, según el índice del *Diario de los debates* del 13 de diciembre de 1991, sólo que, de la lectura del contenido del Diario de los debates de esa misma fecha, respecto de la participación parlamentaria en la discusión del dictamen, aparecen más diputados

180 LIV Legislatura, Poder Legislativo Federal. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año I, N. 20 México 13 de diciembre de 1991. Págs. 2678 y 2677.

181 Ibidem. pág. 2677 a 2680

interpelando hechos, como es el caso de Enrique Gabriel Jiménez Remus, Juan Ramiro Ruíz, Víctor Martín Orduña Muñoz y José María Tellez Rincón.

Todas estas intervenciones dan cuenta de la intensidad de la participación parlamentaria en el análisis y discusión del dictamen ya mencionado. De esta manera, el intercambio de ideas basado en el respeto y tolerancia permitió puntos de acuerdo en favor de dicho dictamen en lo general.

Puntos de Acuerdos

Finalmente, la totalidad de los diputados oradores manifestaron en el transcurso de la discusión del proyecto su acuerdo en favor del dictamen en lo general, presentándose sólo algunas diferencias en lo particular, no siendo motivo esto para su aprobación en lo general y en lo particular, por lo que, resultó aprobado por consentimiento unánime de la Cámara de Diputados, y por una mayoría de 299 votos a favor, también, 55 a favor pero con reservas y 3 en contra.

3.5 Tratamiento en la Cámara de Senadores

Discutido y aprobado por la Cámara de Diputados el proyecto que reforma y adiciona el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, fue enviado a la Cámara de Senadores, como Cámara revisora para sus efectos constitucionales, el cual, recibió y turnó el 16 de diciembre de 1991 a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y Estudios

Legislativos, primera sección. Al expediente con minuta Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 102 constitucional, se le dio lectura en el orden del día de la siguiente sesión.¹⁸²

Cabe recordar que con anterioridad, el Pleno del Senado nombró una comisión de 12 integrantes para establecer labores con la comisión homóloga de la Cámara de Diputados.

La instalación de los trabajos en conferencia se realizó el miércoles 27 de noviembre, por lo que, la comisión senatorial concurrió a la comparecencia que ante las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados tuvo el doctor Jorge Carpizo McGregor presidente de la CNDH. En relación a la iniciativa que ahora el senado conoce como proyecto de reformas constitucionales. Por tanto, a partir de la instalación de los trabajos en conferencia y de la presencia en la comparecencia mencionada, la comisión senatorial tuvo oportunidad de formular opiniones y puntos de vista con respecto a sus alcances y contenidos.¹⁸³

Por tal circunstancia el dictamen de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados, no sufrió ninguna alteración en sus alcances y contenidos con respecto de la dictaminación realizada por las comisiones correspondientes del senado.

182 LV Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de Debates. Primer Período Ordinario Año I, T.I, N. 25. México 16 de diciembre de 1991. pág. 130.

183 Cfr. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura. Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. T, X. pág. 243.

De esta manera, se presentó el dictamen para su segunda lectura el 18 de diciembre de 1991, dispensándose dicha lectura,¹⁸⁴ por tanto, se puso de inmediato a discusión registrándose los siguientes senadores para su discusión: Roberto Robles Garnica, Porfirio Muñoz Ledo, Silvia Hernández Enriquez, Joaquín González Castro, Jesús Murillo Karam y José Luis Lamadrid Sauza.

Por lo que respecta a las propuestas, estas no se presentaron durante el proceso de discusión, por lo que, al final del amplio debate y hechas las expresiones de los senadores en las diversas intervenciones, sólo se establecieron algunas distancias en cuanto a los alcances, y no impugnaciones al dictamen.¹⁸⁵ Por ello, el texto final resultó aprobado por consentimiento unánime de la Cámara de Senadores.

¹⁸⁴ LV Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de Debates. Primer Período Ordinario. Año I. Tomo I. México 18 de diciembre de 1991. pág. 21

¹⁸⁵ Cfr. Cámara de Diputados, LV Legislatura. Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo X. págs. 249 a 270.

IV

ANÁLISIS DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

ANÁLISIS DE LA LEY

DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

DEL DISTRITO FEDERAL

4.1. Naturaleza jurídica

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con base en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal y siguiendo el modelo de la Ley de la Comisión Nacional, establece en el artículo 2º. la naturaleza jurídica de ese organismo no jurisdiccional de derechos humanos, como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano.

Dicha base constitucional sólo reconoce de manera indirecta el carácter independiente de la Comisión Distrital al señalar la naturaleza autónoma de las recomendaciones de los organismos no jurisdiccionales.

Si bien, los preceptos constitucional y distrital confieren a la Comisión Distrital el carácter independiente, también debe mencionarse que la autonomía orgánica y funcional de dicha comisión está consagrada en el contenido y estructura de su misma Ley y Reglamento como se observa en los diferentes preceptos del citado ordenamiento, entre los cuales podemos citar el artículo 9o. donde el presidente es nombrado por el titular del Ejecutivo Federal y

sujeto a la aprobación, en su caso, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por las dos terceras partes de sus miembros presentes. Esta designación es parecida a la de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, según el artículo 73, fracción VI, base 5a. y artículo 122, fracción VII de la Constitución General. El mismo precepto distrital en su segundo párrafo dispone que el Presidente de la República, para formular el nombramiento del titular de la Comisión Distrital solicitará por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal opiniones no vinculatorias de asociaciones, colegios y en general de entidades o personalidades que estime convenientes. Esta designación del presidente de la Comisión tiene su origen en el modelo del artículo 10 de la Comisión Nacional.

Otro aspecto que resalta la independencia son los artículos 6º. de la Ley y 10º de su Reglamento, al disponer que la Comisión Distrital en el desarrollo de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridades o servidores públicos. Además el precepto reglamentario agrega en su parte final que sus recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad, sólo estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes.

Estas disposiciones son equivalentes al artículo 5o. del Reglamento de la Comisión Nacional. En esta misma dirección la adición constitucional establece que las recomendaciones que formulen los organismos protectores de los derechos Humanos, tanto nacional como estatal y distrital, serán autónomas, es decir, serán

productos de la independencia del órgano, el que para arribar a conclusiones sólo podrá basarse en la fuerza de las evidencias y las convicciones que las pruebas arrojen.¹⁸⁶

También, fortalece la autonomía el artículo 35 de la Ley distrital, al estipular que la Comisión Distrital por conducto de su presidente, de manera excepcional y previa consulta con el Consejo, podrá declinar conocer de un determinado caso, si este puede lesionar su autoridad moral o autonomía. Este precepto equivale al artículo 35 de la Ley de la Comisión Nacional. A este respecto, la Ley distrital agregó el carácter excepcional a esta determinación.

Otra disposición que reafirma la autonomía del organismo, es la contenida en el artículo 71 de la Ley que dice: La propia Comisión Distrital tiene facultad de elaborar su proyecto de presupuesto anual de egresos, el cual será remitido directamente al titular de la Secretaría encargada de esa materia. Luego en la parte final dice que dicho presupuesto será suficiente para permitirle el cumplimiento de sus fines. Este precepto equivale a los artículos 75 y 76 de la Ley de la Comisión Nacional. Dicha Secretaría encargada de recibir el presupuesto será la Secretaría de Finanzas del Departamento del Distrito Federal de acuerdo al artículo 26 fracciones XII y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF).

186 Cfr. Madrazo, Jorge. pág. 59 y 60.

Finalmente, es oportuno señalar que tratándose de los organismos descentralizados el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que son consideradas como tales, las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o, en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten. Ahora bien, el artículo 93 constitucional establece que cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión podrá citar a los directivos y administradores de los organismos descentralizados federales para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de la de Diputados, y de la mitad, si se trata de la de Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos. Lo anterior significa que el artículo 93 constitucional y el artículo 45 de la LOAPF, establecen la base legal de los organismos descentralizados, pero no presentan un concepto claro y preciso.

Doctrinalmente el maestro Andrés Serra Rojas agrega: "la descentralización es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en los cuales los poderes de decisión que corresponden a los órganos superiores se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación de tutela *sui generis*, que no es la de jerarquía".¹⁸⁷ Al respecto podemos

187 SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. cit. pág. 782.

decir, es la técnica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de tutela administrativa. Además "el Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarle su autonomía orgánica y su autonomía financiera, dándole elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base constitucional de un patrimonio, con bienes de la Federación para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general".¹⁸⁸

Por ello, el carácter esencial es su autonomía orgánica con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomienda; otro carácter esencial es la autonomía técnica de un servicio público o de las tareas que realiza; además de ser una persona jurídica distinta del Estado.

4.2. Integración de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por lo que hace a la integración de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, El artículo 7o. de su Ley la integra: "... un presidente, un consejo, los visitadores que determinen su

¹⁸⁸ Ibidem. pág. 780.

reglamento interno, los cuales auxiliarán al presidente y lo sustituirán en sus ausencias, así como por el personal necesario para el desarrollo de sus actividades". Esta disposición equivale a la contenida en el artículo 5o. de la Ley de la CNDH, con algunas modalidades, una de ellas, es que la Comisión Nacional cuenta con una Secretaría ejecutiva, mientras que la Distrital carece de ella. Por tanto, esta es la estructura con la que nació la Comisión Distrital y que conserva en su nueva Ley.

Por lo que respecta al presidente, ya hemos hecho referencia del procedimiento de su designación. Ahora bien, los requisitos que la Ley impone para su designación de acuerdo al artículo 8 de la misma Ley son: tener ciudadanía mexicana por nacimiento, una edad mínima de 35 años el día de su nombramiento; poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos, así como del marco normativo vigente para el Distrito Federal; gozar de buena reputación y reconocido prestigio público, además de no haber sido condenado por delito intencional o preterintencional que amerite una pena de prisión mayor de un año, ya que al ser delitos que lastiman seriamente el prestigio en el concepto público quedan inhabilitados para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. Esta disposición tiene similitud con el artículo 9o. de la Ley de la Comisión Nacional.

También es de gran significación destacar el aspecto del prestigio moral e intelectual que debe tener el presidente en el momento de su designación, pues su autoridad dependerá en gran parte de su calidad moral, como ha sido el caso de los primeros dos presidentes de la Comisión Nacional, Jorge Carpizo McGregor y Jorge Madrazo Cuellar, cuya independencia y autoridad moral; son indiscutibles, se tomó un criterio similar para designar al primer presidente de la Comisión Distrital, Luis de la Barrera quien tenía amplia experiencia en la Comisión Nacional.

Finalmente el presidente de la Comisión Distrital es el representante legal de la Comisión, dicta las medidas específicas para el mejor desempeño de las funciones del organismo; distribuye y delega funciones a los visitadores; preside las sesiones del Consejo; aprueba y firma las recomendaciones; elabora el anteproyecto de egresos; presenta el informe general de trabajo y todas las actividades que señale la Ley para el mejor desempeño de su cargo.

Por lo que respecta al Consejo, la creación de este órgano innovador es la aportación que México ha hecho a la institución del Ombudsman. Tiene su origen en el "decreto presidencial del 5 de junio de 1990, que introdujo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entonces como dependencia desconcentrada de la Secretaría

de Gobernación, fue la creación de un Consejo integrado por personas connotadas pertenecientes a diversas corrientes sociales e intelectuales, que permitiera otorgar una intervención directa a los diversos sectores de la sociedad civil en la labor tutelar de los derechos humanos".¹⁸⁹ Posteriormente, aprobada la reforma al artículo 102 constitucional y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992,¹⁹⁰

La Comisión Nacional conservó en su misma estructura el Consejo, quien más adelante se consolidó en la propia Ley de la Comisión Nacional publicada el 29 de junio de 1992 en el Diario Oficial",¹⁹¹ dicho consejo siguió participando en la toma de decisiones de gran importancia, así como en la aprobación del Reglamento Interno de la Comisión Nacional publicado el 12 de noviembre de 1992 en el Diario Oficial".¹⁹²

Por otro lado, una vez creada la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ésta adoptó el mismo sistema del Consejo de la Comisión Nacional, así el artículo 11 de la Ley de la CDHDF

189 FIX-ZAMUDIO, Héctor. Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Porrúa, S.A. México, 1995. págs. 23 y 24

190 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDLX, N. 19, de fecha 28 de enero de 1992, ver pág. 6

191 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano de Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDLXV, N. 21, de fecha 29 de junio de 1992 ver págs. 60 a 69.

192 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDLXX, N. 9 de fecha 12 de noviembre de 1992 ver págs. 30 a 52.

dispone que, el consejo se debe integrar por diez miembros de reconocido prestigio. Este precepto se equipara al artículo 17 de la CNDDH. Así mismo, el artículo 12 de la Comisión Distrital establece que la designación de los integrantes del Consejo es hecha por el Ejecutivo Federal y por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Disposición que equivale al artículo 18 de la Ley de la CNDH. El procedimiento utilizado para la designación de los miembros del consejo, es el mismo para nombrar al presidente tanto de la Comisión Nacional como de la Comisión Distrital, sólo que en la Nacional es aprobado por el Senado de la República y en la Distrital, hoy en día por la ALDF.

Sin embargo, el 26 de noviembre de 1998 se presentó un decreto por el que se reformó el artículo 12 de la Ley Distrital que entró en vigor el 25 de diciembre de 1998, según la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 24 de diciembre de 1998.^{193*} La finalidad de la reforma era que existía una evidente contradicción entre lo dispuesto por la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de representantes, pues mientras la primera señalaba que la designación de los miembros del Consejo de la Comisión, será a propuesta del Titular del Ejecutivo Federal, la segunda indicaba, por el contrario, que dicha propuesta será formulada por la Comisión del Gobierno de ese órgano de representación popular. Por lo que se hizo necesario reformar ambos ordenamientos para resolver

193. Según la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 24 de diciembre de 1998.

la contradicción existente y hubiera congruencia con el procedimiento de designación en el que ya no interviene el Ejecutivo Federal, siendo responsabilidad sólo de esa instancia legislativa el nombramiento, y quedando de la siguiente manera el artículo 12 de la Ley Distrital, Los miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal serán nombrados por la Asamblea legislativa del Distrito Federal, con el voto de las dos terceras partes de los miembros que se encuentren presentes en la sesión de pleno respectiva. Para tal efecto la Comisión de Análisis y Dictamen correspondiente de la Asamblea Legislativa, después de escuchar las propuestas de los organismos entidades e instituciones que estime convenientes propondrá al pleno un consejero.

Por otra parte, el artículo 11 de la Ley Distrital en la mitad de su primer párrafo impone un requisito para la designación: que siete de ellos no ocupen un cargo, comisión o empleo público. Artículo similar con lo dispuesto en el artículo 17 última parte de la Ley Nacional. Esta última Ley contempla un requisito más, tener la calidad de mexicano.

Y sigue señalando el artículo 11 de su primer párrafo última parte, el presidente de la Comisión lo será también del Consejo, disposición equivalente al artículo 17, segundo párrafo de la Ley nacional.

Por último, el cargo de miembro del Consejo tendrá carácter honorario, con excepción del de su presidente. Cada año deberá ser sustituido el miembro de mayor antigüedad de dicho Consejo.

Artículo 11 párrafo dos y tres de la Ley Distrital, y que guardan relación con el artículo 17 segundo párrafo de la Ley nacional.

Por lo que respecta a los visitadores, constituyen un órgano fundamental, toda vez que despliegan esencialmente su función en el área procedimental, tienen bajo su responsabilidad la recepción e investigación de las quejas o inconformidades que se presenten ante la CDHDF y la captación de pruebas necesarias para formular proyectos de recomendación que someterán a aprobación del presidente. El artículo 7o. de la Ley Distrital nos remite, al número de visitadores al Reglamento Interno, donde el artículo 44 establece: la Comisión del Distrito Federal contará con un mínimo y un máximo de cuatro visitadurías.

El artículo 5o. de la CNDH, señala un número máximo de cinco visitadores, de los cuales actualmente existen tres y los adjuntos que tendrán a su cargo la operatividad de las mismas.

El artículo 13 de la Ley dispone: que los visitadores serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la Comisión Distrital. Como requisitos se exigen: la ciudadanía mexicana; una edad mínima de 30 años el día de la elección; no haber sido condenados por delito intencional o preterintencional y de reconocida buena fama. En el caso de la Comisión Nacional, el artículo 23 de su Ley, exige además, tener título de licenciado en Derecho y tres años de ejercicio profesional. El requisito profesional es indispensable aunque no lo exija la Ley Distrital, si se tiene en cuenta que sus funciones son: la instrucción del procedimiento, o sea, recibir o rechazar quejas o inconformidades,

iniciar y concluir la investigación sobre las mismas; formular proyectos de recomendación; y propiciar la conciliación entre las partes.

Por otra parte, el artículo 52 del Reglamento de la CDHDF, hace un diferenciación importante que dice: tendrán carácter de visitantes adjuntos los miembros del personal profesional que laboren en las visitadurías y que reciban el nombramiento específico como tales. También, serán considerados como visitantes para los efectos del artículo 25 de la Ley Distrital que se refiere a la Fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o denuncias presentadas.

Así mismo, se consideran como visitantes según el mismo artículo 52, los directores generales, los directores de área, los coordinadores de procedimientos internos, así como el director general de quejas y orientación. Y también de la misma calidad, previo nombramiento específico, el secretario particular y los asesores del presidente del organismo.

Por último, nos referiremos al personal necesario para el desarrollo de las actividades de la Comisión Distrital, o sea al personal profesional técnico de apoyo con que cuenta el organismo descentralizado. El artículo 24 del Reglamento de la CDHDF, dispone; la presidencia cuenta con el apoyo de varias dependencias auxiliares: Direcciones Generales de Quejas y Orientación, de Administración y de Comunicación Social, así como una Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones, además de la Secretaría Particular y de la Coordinación de Asesores.

4.3 Atribuciones y Competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

La Constitución Federal ha establecido mediante el artículo 102 apartado B, las facultades que se le atribuyen a la CDHDF, señalando como regla general que conocerá de la recepción e investigación de quejas y denuncias en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa por presuntas violaciones de derechos humanos, cometidas por autoridades o servidores públicos de competencia local en el Distrito Federal, hasta la formulación de recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias. Por otra parte, éste organismo no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Esto último significa que la Constitución también tiene como función jurídica el de limitar la competencia de la CDHDF.

Siguiendo la congruencia del precepto constitucional, los artículos 3o. de la Ley de la Comisión Distrital y 13 de su Reglamento establecen que la Comisión conocerá de las quejas y denuncias por presuntas violaciones de los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o Comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal. A este respecto, la competencia se aplica en todo el territorio del Distrito Federal, cubre a todos sus habitantes sin distinción de ningún tipo, incluyendo a los extranjeros que se encuentran en ella.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley Reglamentaria de la Comisión Distrital dispone que cuando en un mismo hecho o circunstancia 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. Lo anterior se ajusta con lo dispuesto por el artículo 3o. de la Ley de la Comisión Nacional. Sin embargo, el mismo precepto reglamentario agrega que cuando estuvieren involucrados autoridades o servidores públicos del Distrito Federal y de entidades federativas o municipios, se hará el desglose correspondiente al Distrito Federal y se radicará la queja por lo que refiere a este último.

Por lo que respecta a las atribuciones, el artículo 17 de la Ley de la Comisión Distrital establece las siguientes: I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, las presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: a) Actos u omisiones de índole administrativo por parte de servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal, en los términos del Artículo 3o. de esta Ley; b) También conocerá e investigará cuando los particulares o algún agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal, o bien, cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que

afecten la integridad física de las personas. Esta disposición constituye la posibilidad de presentar quejas y denuncias ante la Comisión del Distrito Federal contra la conducta de los particulares, siempre que dicha conducta se realice con el consentimiento de las autoridades, por ejemplo, los llamados "madrinas" que actúan indebidamente auxiliando a los agentes de la policía judicial. O bien, cuando las autoridades injustificadamente no hacen uso de las facultades que les corresponden contra estos particulares, es decir, si el llamado madrina somete a tortura, ocasionándole graves lesiones, a un particular detenido ilegalmente. Si los familiares del agraviado denuncian los hechos ante el Ministerio Público, y durante la integración de la averiguación previa el agente del Ministerio Público se niega, sin causa justificada, a citar al presunto responsable, la Comisión conocerá del asunto a petición de la parte o de oficio para tutelar los derechos esenciales de la vida, libertad e integridad de las personas.

También corresponden a la Comisión Distrital: III. Elaborar propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos responsables, para la inmediata solución del conflicto, cuando el caso lo permita. Según la *Nueva Enciclopedia Jurídica* expresa: "conciliatorias provienen de *conciliatio*, onis, palabra derivada del verbo concilio; as, are, significa reunir en un sitio, juntar y en sentido figurado: unir por los sentimientos,

hacer amigos, conciliar".¹⁹⁴ El ilustre maestro Mario de la Cueva sostiene de manera acertada que la conciliación, como etapa primera del proceso, tiene dos ángulos distintos: vista del lado de las partes, tiene por objeto ayudarlas a que encuentren la solución justa de sus diferencias, y considerada del lado del conciliador es la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que regula o debe regular en el futuro sus relaciones jurídicas.¹⁹⁵ Por ello en la conciliación las partes hacen una consideración recíproca de sus respectivas pretensiones. En ello, no juegan elementos jurídicos sino criterios de mutua concesión. Por tanto, la conciliación persigue llegar a un acuerdo, de otra manera, no tendría significado.

Además corresponde a la Comisión Distrital: IV. Formular recomendaciones públicas, autónomas no vinculatorias, denuncias o quejas ante las autoridades respectivas; V. impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal; VI. Proponer la formulación de proyectos legislativos, reglamentarios y de prácticas administrativas a las diversas autoridades del Distrito Federal; VII. Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos; VIII. Expedir su Reglamento Interno; IX. Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos; X. Supervisar que las condiciones de las personas

194 Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo, IV. Francisco Seix, S. A. España, 1981. pág. 796.

195 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Decimosegunda edición. Porrúa, S. A. México, 1990 págs. 384 y 385.

privadas de su libertad que se encuentran en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federál estén apegados a Derecho, y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos.

Las atribuciones de la Comisión Distrital son muy similares a las de la Comisión Nacional que establece el artículo 6o. de su Ley.

En cuanto a la incompetencia, la Ley de la CDHDF en el artículo 18 declara que no podrá conocer de asuntos electorales, de carácter jurisdiccional, laboral o sobre interpretaciones constitucionales y legales. Disposición que corresponde a la contenida en el artículo 7o. de la Ley de la CNDH.

Por tanto, existen cuatro casos en los cuales la CDHDF no podrá conocer; tratándose de asuntos electorales, no podrá intervenir en actos y resoluciones del Congreso General o locales y de los Tribunales Electorales, es decir, de organismos y autoridades electorales, porque de hacerlo se estaría desconociendo la competencia de los poderes legislativos y judiciales, colocándose por encima de ellos, afectando la independencia de ambos y creando contradicciones jurídicas y políticas.

Para evitar esto debe abstenerse, ya que la CDHDF, es un organismo de naturaleza administrativa y no un órgano creador de Leyes o de impartición de justicia. Así mismo, debido a su carácter apolítico y apartidista debe evitar participar en la contienda electoral y en las disputas políticas, pues la calidad moral del Ombudsman puede verse afectada.

Respecto a asuntos jurisdiccionales de fondo no puede conocer, pues esa es una labor jurisdiccional que sólo corresponde a los tribunales y a los jueces, por ser éstos últimos quienes mejor conocen el expediente. Sin embargo, sí se puede conocer de la conducta estrictamente administrativa de los jueces y funcionarios pero sólo respecto a los poderes judiciales del fuero común de las entidades federativas y del Distrito Federal, e inclusive de los cuales la CNDH sí puede conocer; desde luego en segunda instancia, debido a que primero conoció de la queja la Comisión de una entidad federativa o de la del Distrito Federal. En consecuencia, se puede conocer de quejas contra actos u omisiones exclusivamente administrativas de autoridades judiciales locales pero no federales.

También, es incompetente tratándose de asuntos laborales, pues no interviene una autoridad o servidor público por lo que no existe violación a los Derechos Humanos, es decir, se trata de un conflicto laboral entre particulares, por tanto, no es posible que una autoridad o servidor público contravenga los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, si el Estado fuera parte, a éste se le considerará como patrón.

Por lo que, los conflictos laborales se convierten en asuntos jurisdiccionales, por ello, la CDHDF no puede sustituir a las juntas locales y Federales de Conciliación y Arbitraje ni a los tribunales de Circuito, en consecuencia, la Comisión Distrital no podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo. Por otra parte, es importante señalar una distinción que algunos aspectos,

entre la conducta administrativa de los tribunales y las resoluciones jurisdiccionales que pronuncian para diferenciar entre los actos u omisiones de naturaleza administrativa y las resoluciones judiciales de fondo: Para esto, el artículo 19 de la legislación Distrital realiza una distinción señalándonos que para los efectos de esta Ley se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional: I.- las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia; II.- Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso; III.- los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado, tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídico legal; y IV.- En materia administrativa (se refiere a lo contencioso administrativo) lo análogo a lo señalado en las fracciones anteriores. Lo señalado en el transcrito artículo, toma como modelo lo dispuesto por el artículo 19 del Reglamento de la Comisión Nacional.

Tratándose de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y legales, no podrá conocer.

Finalmente, la constitución establece que los actos u omisiones de naturaleza administrativa no abarca a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos.

4.4 Facultades del Consejo y de los funcionarios de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Las facultades del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, según el artículo 22 de la Ley respectiva le atribuye: actuar como representante legal de la Comisión; formular los lineamientos generales a que deberán sujetarse las actividades administrativas de la propia Comisión, así como a nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal de la misma; el establecimiento de las políticas generales que habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales; promover y fortalecer las relaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con los organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales en materia de su competencia; enviar anualmente un informe al titular del Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, al jefe del Departamento del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sobre las actividades de la Comisión; aprobar y emitir, en su caso, las recomendaciones y acuerdos que resultan de las investigaciones efectuadas; formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Estas atribuciones son similares a las señaladas por el artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional.

El artículo 23 de la citada Ley señala una atribución más al Presidente de la CDHDF, para llevar a cabo reuniones con organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos

humanos, legalmente constituidas, a fin de intercambiar puntos de vista sobre los objetivos de la Comisión.

Por lo que hace al Consejo, el artículo 20 de la Ley expresa como facultades: establecer los lineamientos generales para las actividades de la Comisión de Derechos humanos del Distrito Federal; aprobar el Reglamento de la citada Comisión, y las reformas al mismo; así como las demás normas de carácter interno de dicho organismo; opinar sobre el proyecto del informe anual del Presidente de la Comisión, y de otros asuntos que le someta el propio presidente incluyendo los relativos al artículo 50 de la presente Ley, sobre pronunciamientos generales de la Comisión cuando resulte evidente la frecuencia de ciertas violaciones de los derechos humanos; pedir al presidente de la Comisión informes sobre los asuntos que se encuentran en trámite o que haya resuelto la Comisión y conocer el informe del presidente sobre el ejercicio presupuestal. Tal facultad de esta disposición son muy similares a las atribuidas al Consejo de la Comisión Nacional por el artículo 19 de su Ley.

Por lo que refiere a los visitadores, ya hicimos referencia que son de dos categorías, los titulares a quienes dirigen las investigaciones, y los adjuntos que tendrán a su cargo la operatividad de las mismas. De ésta manera el artículo 24 de la respectiva Ley, estipula las siguientes facultades; recibir, admitir o rechazar las quejas presentadas ante la Comisión por los afectados, sus representantes o los denunciantes; iniciar de oficio, discrecionalmente, la investigación de las denuncias que

aparezcan en los medios de comunicación social y que sean de su competencia; efectuar las actividades necesarias, para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los derechos humanos; y realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo que se someterán al presidente de la Comisión, para su consideración y en su caso aprobación. El contenido de este artículo es equivalente a lo expresado en el artículo 24 de la Ley nacional.

4.5 Procedimiento

No basta la consagración en la Ley de un derecho o un conjunto de derechos para lograr su eficacia; sino que es importante la aportación de mecanismos explícitos técnico jurídicos que permitan la aplicación y efectividad de la tutela jurídica pretendida por el orden jurídico. Por ello, es tan fundamental el capítulo procedimental de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que consagra aspectos de mayor avance, sin embargo, sigue los lineamientos que van de acuerdo con el modelo del artículo 4° de la Ley de la Comisión Nacional que se reproduce en el artículo 5° de la Ley de la Comisión Distrital, que prevé como principios esenciales de los procedimientos que deben seguirse ante la misma, que estos deberán ser ágiles y expeditos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes. Además, deberán seguirse de acuerdo a los principios de buena fe, concentración y rapidez y se

procurará en la medida de lo posible el contacto directo y personal con quejosos, denunciantes y autoridades para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

A su vez, el Reglamento Interno de la Comisión Distrital señala en el artículo 5°, que los procedimientos deberán ser sencillos y breves. Se evitarán los formalismos innecesarios y se procurará en lo posible la comunicación inmediata con los quejosos y las autoridades, sea esta personal, telefónica o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse los elementos suficientes para determinar la competencia de la Comisión; y además, que la investigación respectiva se haga a la mayor brevedad, para lo cual deben evitarse las actuaciones no indispensables.

Asimismo, el artículo 6° de dicho Reglamento consagra otro principio importante, que expresa, que todas las actuaciones serán gratuitas ante la Comisión Distrital. Además, a los interesados que decidan acudir al asesoramiento profesional, se les advertirá que el mismo no es necesario y se les recordará de la gratuidad de los servicios de la Comisión, esta disposición equivale al artículo 10° del Reglamento.

Por lo tanto, podemos estimar que la Comisión Distrital establece lineamientos tanto en la Ley como en Reglamento, que se apegan a los principios esenciales de rapidez, concentración, informalidad y flexibilidad que rigen el procedimiento.

4.5.1 Disposiciones Generales

Personas facultadas para presentar la queja. El procedimiento iniciá con la presentación de la queja ante la Comisión Distrital, siendo su Ley la que determina que persona pone en movimiento el mecanismo de su aplicación. El artículo 27 establece que cualquier persona puede acudir a presentar quejas y denuncias contra presuntas violaciones a los derechos humanos, en forma directa o por medio de su representante. Así como las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, cuyo objeto principal sea la defensa de los derechos humanos. Así, también, cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por cualquier persona, aun por incapacitados o menores de edad. Esta disposición tiene su equivalencia en lo establecido en el artículo 25 de la Comisión Nacional, sólo que ésta condiciona la participación de las organizaciones no gubernamentales en lo que se refiere a denuncias presentadas respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

Así mismo, el artículo 59 del Reglamento de la Comisión Distrital dispone que deben considerarse como organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, a las personas colectivas dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los derechos humanos, comprendidos los organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal que se constituyan conforme a la legislación de la materia. El mismo precepto reglamentario señala

en la fracción segunda que no será necesario acreditar la constitución legal de dichas organizaciones para presentar las denuncias respectivas, pero cuando la Comisión Distrital tenga dudas podrá solicitar la documentación correspondiente, y si la misma no se presenta en el plazo que se señala, la queja se tendrá por interpuesta sólo a título personal de quienes la hayan suscrito. Si la organización no esta constituida legalmente, la queja presentada se entenderá promovida sólo por las personas firmantes. Este precepto es similar a la contenida en el artículo 83 del Reglamento de la Comisión Nacional. En resumen, cualquier persona física o moral está facultada para presentar la queja e iniciar el procedimiento para la defensa de los derechos humanos.

Plazo para la presentación de la queja. El artículo 28 de la Ley de la Comisión Distrital tomando de modelo el artículo 26 de la Ley de la Comisión Nacional, establece el plazo de un año a partir de que se hubiese iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos o de que el quejoso o denunciante hubiese tenido conocimiento de los mismos.

Sin embargo, este mismo artículo plantea el plazo para la presentación de las quejas o denuncias, el que podrá ampliarse en casos graves y a juicio de la Comisión Distrital. Al respecto, entendemos que no existe plazo para la presentación de la queja, pues puede hacerse valer en cualquier tiempo, es decir, el plazo es indeterminado, por lo que, el artículo 26 de la Ley nacional en su parte relativa dispone que: "En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional

podrá ampliar dicho plazo, hasta de un año, mediante una resolución razonada", Considerándose como casos excepcionales y de acuerdo con el artículo 84, fracción I, del Reglamento de la Ley Nacional, las fracciones graves a los derechos fundamentales de la persona relativos a la libertad y a la vida, así como a la integridad física y psíquica. Por consiguiente, el presupuesto del ordenamiento Distrital en cuestión, se sitúa dentro del artículo 26 de la Ley nacional en su última parte, la cual dice que no se establecerá plazo alguno tratándose de hechos que por su gravedad se consideren, como violaciones de lesa humanidad, las que son definidas también por el artículo 84 fracción II del Reglamento de la Nacional, como aquellas que atenten contra una comunidad o grupo social en su conjunto. Por tanto, la Ley Distrital encuadra los casos graves en los cuales pueden ampliarse el citado plazo de un año con aquellos casos que son considerados exclusivamente como violaciones de lesa humanidad donde no cuenta plazo alguno.

Por último, el artículo 28 de la Ley Distrital, en forma diversa establece en su párrafo final, que no existe plazo alguno en casos de presuntas violaciones a los derechos a la vida a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas o de lesa humanidad, es decir que atenten contra una comunidad o un grupo social en su conjunto. A este respecto, la disposición se ajusta a los preceptos legales y reglamentarios de la Comisión Nacional, descritos con anterioridad, pero, sólo en el caso cuando trata de violaciones de lesa humanidad, con lo cual estamos de acuerdo, pues de manera acertada el artículo 26 de la Ley nacional

y el 84 de su Reglamento dejan fuera de plazo alguno la presentación de quejas o denuncias tratándose de violaciones de lesa humanidad. Sin embargo, dentro de este último párrafo de artículo 28 de la Ley Distrital se contemplan las presuntas infracciones a la vida, la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas, que la Ley nacional considera únicamente como casos en los cuales puede ampliarse el plazo de un año.

Formas de presentar la queja. La Ley de la Comisión Distrital establece en el artículo 30 que deben formularse por escrito con firma o huella digital y datos de identificación. Pero en casos urgentes o cuando el quejoso o denunciante no pueda escribir o sea menor de edad, podrán presentarse oralmente o por cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica, debiendo ratificarse dentro de los cinco días siguientes a su presentación.

Al respecto, el artículo 32 de dicha Ley agrega que la Comisión Distrital debe orientar y apoyar a los quejosos y denunciantes sobre el contenido de la queja o denuncia, y tratándose de personas que no entiendan correctamente el idioma español, les proporcionará gratuitamente un traductor, Además se pondrán a disposición de los interesados formularios que faciliten el trámite. Lo anterior significa que tratándose de quejas o denuncias irregulares o incompletas, la Comisión auxiliará a los promoventes para corregir errores u omisiones. Y si la Comisión no es competente en el asunto, deberá proporcionar información para que acudan ante las autoridades correspondiente que puedan resolver el problema.

Volviendo al artículo 30 del mismo ordenamiento Distrital, pero ahora de su segundo párrafo, establece otro aspecto importante que se refiere a las quejas y denuncias formuladas por personas que se encuentran privadas de su libertad, al respecto, los escritos deben ser enviados a la Comisión Distrital, por los encargados de los centros de detención, internamiento o de readaptación social del Distrito Federal o por la autoridad o servidor público de mayor jerarquía del lugar donde se encuentren los quejosos; asimismo entregados directamente a los visitadores de la misma Comisión, o bien por vía telefónica.

Finalmente, el artículo 58 del Reglamento Distrital, observa y protege la norma anterior al disponer que la correspondencia que los internos de cualquier centro de reclusión o de readaptación social envíen a la Comisión, no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser remitida sin demora por los encargados del centro respectivo, y tampoco podrá ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se establezcan entre los funcionarios de la Comisión Distrital y los internos. De acuerdo con lo anterior, los preceptos mencionados de la Ley de la Comisión Distrital corresponden a los artículos 27 y 29 de la Ley de la Comisión Nacional y 88 de su Reglamento Nacional, con algunas diferencias.

Admisión de la queja. Hemos visto y debe destacarse que la Ley Distrital que se comenta consagra disposiciones que facilitan la admisión de las quejas y denuncias de los afectados por presuntas violaciones a sus derechos humanos, estableciendo mecanismos para

evitar se desechen cuando se presenten errores y omisiones, supliendo las quejas y denuncias deficientes, y cuando no sea posible corregir las deficiencias de las citadas quejas y denuncias y los interesados soliciten que su nombre no se haga público se puede realizar una tramitación de oficio por la Comisión. Sin embargo, adicionalmente cabe señalar que la Ley Distrital también prevé algunos aspectos que limitan las disposiciones legales que ya se vieron con anterioridad, a éste respecto la Ley de la Comisión del Distrito Federal establece en el artículo 33 que cuando la instancia sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, se rechazará mediante acuerdo motivado que debe emitirse en un plazo máximo de diez días hábiles. Además, cuando notoriamente la queja o denuncia no sea competencia de la Comisión, se proporcionará al reclamante la orientación pertinente, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público al que corresponda resolver el asunto. Este precepto equivale al artículo 33 de la Ley de la Comisión Nacional.

A su vez, el artículo 34 de la Ley Distrital expresa que cuando el contenido de la queja o denuncia sea oscuro y no pueda deducirse los elementos que permitan la intervención de la Comisión, debe requerirse por escrito al interesado para que la aclare; en caso de no hacerlo después del segundo requerimiento, se archivará el expediente por falta de interés. Lo anterior es similar al artículo 37 de la Ley nacional.

Asimismo, el artículo 32 en su último párrafo de la Ley Distrital agrega que cuando los promoventes no puedan señalar a

las autoridades o servidores públicos que consideren hayan afectado sus derechos la queja será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre la identificación en la investigación de los hechos. Disposición equivalente a la contenida en el artículo 31 de la Ley nacional.

Luego el artículo 31 del citado ordenamiento agrega que la formulación de quejas y denuncias, así como los acuerdos y recomendaciones que emita la Comisión, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los promoventes de acuerdo con los ordenamientos aplicables, ni tampoco suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad. Dicha disposición señala que esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia. Este precepto es similar al artículo 32 de la Ley nacional, lo anterior significa, que la presentación de quejas y denuncias ante la Comisión no afectará el ejercicio de otros medios de defensa principalmente procesales. Además dichas quejas y denuncias no podrán utilizarse para suspender o interrumpir plazos preclusivos de prescripción o de caducidad de carácter jurisdiccional, y tratándose de promoventes que ignoren que existen otras vías a nivel judicial o administrativas mediante las cuales puede obtener la reparación a sus violaciones que reclamen ante la Comisión, ésta proporcionará orientación indicando a donde deben acudir.

Finalmente, el artículo 35 de la Ley que se comenta señala que la Comisión por conducto de su presidente, de manera excepcional y

previa consulta con el consejo, podrá declinar conocer de un determinado caso, si éste puede lesionar su autoridad moral o autonomía. Esta disposición corresponde al artículo 35 de la Nacional. Aun, así, de acuerdo con los preceptos señalados, estimamos que el ordenamiento legal contiene varias disposiciones dirigidas a facilitar un procedimiento más flexible para la admisión de quejas y denuncias.

Informe de la Autoridad. El artículo 36 de la Ley de la Comisión Distrital de conformidad con el artículo 34 de la Comisión Nacional, establece que una vez admitida la queja o denuncia la Comisión deberá ponerla en conocimiento de las autoridades o servidores públicos señalados como presuntos responsables así como del titular del órgano del que dependan, para ello, la Comisión utilizará cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica y solicitará que dichas autoridades den un informe por escrito sobre los actos u omisiones que se les atribuyan en la queja o denuncia. Dicho informe será rendido, en un plazo de quince días naturales, contados a partir de que dicha autoridad presuntamente responsable reciba el relato y requerimiento por escrito. Sólo que este plazo puede reducirse en casos urgentes a juicio de la propia Comisión.

A su vez, el artículo 37 del citado ordenamiento establece que el informe de las autoridades ya citadas respectivamente debe contener los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones que se le imputan, la existencias de los mismos en sus casos, así como los elementos de

información que se consideren necesarios para la documentación del asunto, precepto similar al contenido en el artículo 38 de la Ley nacional.

Finalmente, el artículo 38 de la Ley que se comenta agrega que la falta de presentación del informe o de la documentación que lo apoya o el retraso injustificado en su rendición, además de la responsabilidad respectiva, implica que la Comisión, al dictar su recomendación, tendrá por cierto los hechos materia de la queja o denuncia. Disposición equivalente a la contenida en el segundo párrafo del artículo 38 de la Nacional.

Por lo que respecta al informe que deben rendir las autoridades o servidores públicos a que se refieren los preceptos legales de la Comisión Distrital, descritos en los párrafos anteriores, éstos tienen similitud con el contenido del artículo 149 de la Ley de amparo, donde las autoridades señaladas como responsables deberán rendir su informe con justificación en un término de cinco días ante el juez federal, el cual podrá ampliarlo hasta por otros cinco días si el caso lo amerita.

El segundo párrafo del artículo 149 prevé la naturaleza y contenido del informe justificado, al establecer que la autoridad responsable debe exponer en él las razones y fundamentos legales que estime pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio, y dicho informe se presentará acompañado de las constancias del juicio, y dicho informe se presentará acompañado de las constancias que lo

respalden. A este respecto, la Comisión también debe conocer de los hechos que motivaron la conducta de las autoridades.

El párrafo tercero, prevé la presunción de la certeza al disponer que cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presume cierto el acto reclamado. Esta disposición es similar a la prevista en la Comisión Distrital, pues la falta de presentación del informe, la ausencia de la documentación respectiva o el retraso injustificado de éste, implica que la recomendación que se dicte, se tengan por ciertos los hechos materia de la queja o denuncia salvo prueba en contrario.

Medidas precautorias. El artículo 39 de la Ley de la Comisión Distrital, señala que el presidente de la Comisión y los visitadores podrán solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justifican. Lo anterior equivale al artículo 40 de la Ley nacional.

En los casos de urgencia, el segundo párrafo del artículo 74 del Reglamento de la Comisión Distrital, establece que además del oficio de solicitud de información, el presidente de la Comisión y los visitadores deberán establecer de inmediato comunicación telefónica con la autoridad presuntamente responsable para conocer la gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas

necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas. Este precepto corresponde al artículo 99, segundo párrafo del Reglamento de la Comisión Nacional. Este aspecto de las medidas precautorias es fundamental para la Comisión Distrital, que debe lograr una eficaz protección de los derechos humanos, de esta manera, la Ley autoriza al presidente y visitadores a decretar a solicitud del afectado o de oficio durante el tiempo de tramitación de la instancia a tomar todas las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas, o bien cuando se manoscaben gravemente sobre los cuales debe recaer la tutela. Además esta función protectora no jurisdiccional es similar a las medidas cautelares en materia de amparo.

Conciliación. Según los juristas Santiago Barajas Montes de Oca y Ricardo Méndez Silva a través del *Diccionario Jurídico Mexicano* explican que esta Institución tiene amplia aplicación jurídica y forma parte importante del Derecho Procesal del Trabajo, del Derecho Civil y del Derecho Internacional Público, alcanzando categoría de instancia obligatoria por la mayoría de los ordenamiento contemporáneos,¹⁹⁶ además, es adaptada por los organismos no jurisdiccionales de derechos humanos como un instrumento esencial para procurar concluir de forma rápida y oportuna las quejas y denuncias presentadas por violaciones de derechos humanos, poniendo fin al litigio entre las partes. De esta

196 DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. A-Ch. Segunda edición. Porrúa, S.A. México, 1993. pág. 268.

manera, el artículo 40 de la Ley de la Comisión del Distrito Federal de acuerdo con el modelo de la Ley de la Comisión Nacional, dispone una vez admitida, la queja o denuncia, la Comisión procurará la conciliación de las partes dentro del respeto a los derechos humanos que se consideren afectados. Cuando la autoridad hubiese aceptado la mediación, deberá acreditar dentro del término de 15 días hábiles, haber dado cumplimiento a las medidas conciliatorias. Dicho plazo puede ser ampliado cuando así lo requiera la naturaleza del asunto. Sin embargo, el artículo 89 del Reglamento de la Comisión Distrital establece algunas limitaciones a la conciliación de las partes respecto de los derechos humanos que se consideren afectados, al disponer que la conciliación no procede cuando la queja o denuncia se refiera a violaciones a los derechos a la vida, la integridad física o psíquica u otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados y sus posibles consecuencias. El propósito de este contenido es similar al establecido en el artículo 117 del Reglamento de la Nacional. Asimismo, la operancia del procedimiento conciliatorio está previsto por los artículos 90 a 94 del Reglamento de la Comisión Distrital que sigue el modelo empleado por los artículos 118 y 122 del Reglamento de la Comisión Nacional. Al respecto, el artículo 92 señala que el visitador encargado de la tramitación que conozca de una queja susceptible de ser solucionada por la vía conciliatoria, dará aviso al interesado de esta circunstancia y le explicará en qué consiste la mediación y sus ventajas, además le informará sobre el trámite conciliatorio hasta su conclusión.

Luego agrega el artículo 90 que dicho visitador presentará una propuesta por escrito de manera breve y sencilla a la autoridad o servidor público, a quien se imputa la violación.

A su vez, el artículo 93 establece que durante el trámite conciliatorio, la autoridad o servidor público podrá presentar a la Comisión las pruebas que considere pertinentes para comprobar que en el caso particular no existen violaciones a los derechos humanos del promovente o para oponer alguna causa de incompetencia de la propia Comisión.

Por último, expresa el artículo 91, si la autoridad responsable acepta la propuesta conciliatoria, cuenta con 15 días para cumplir con la misma y si al terminar dicho plazo la autoridad no cumple totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión para que, en su caso, dentro del término de 72 horas, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, se resuelva sobre la reapertura del expediente y se determinen las acciones que procedan.

De acuerdo con el contenido de esta disposición existe una diferencia con lo establecido en el artículo 119 del Reglamento de la Comisión Nacional, respecto al incumplimiento de la aceptación de la propuesta conciliatoria por parte de la autoridad responsable, ya que el promovente puede informar a la Comisión Nacional sobre dicho incumplimiento, si durante 90 días posteriores a la aceptación no sea cumplido en su totalidad. Lo cual nos parece un plazo excesivo, pues la Legislación adopta un criterio poco estricto en relación al incumplimiento de las autoridades. Sin

embargo, cuenta con un aspecto importante que es el allanamiento previsto en el artículo 36 de su Ley nacional párrafo segundo que dispone, de lograrse la solución satisfactoria o el allanamiento (que implica la aceptación de las pretensiones del promovente) por parte de las autoridades responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente. Esta disposición que se refiere al allanamiento no está contemplada en la legislación Distrital, sin embargo puede servir de referencia a la citada Ley Distrital.

Investigación. Una vez agotado el procedimiento de conciliación sin obtener una solución o el allanamiento de la autoridad responsable, la Comisión debe realizar una investigación a través del visitador encargado de la tramitación. El maestro Héctor Fix Zamudio dice que la Comisión está dotada de atribuciones imperativas en cuanto al procedimiento investigador que realiza, de manera que las autoridades están obligadas a proporcionar informes, comparecer cuando son requeridos y a proporcionar documentos y otros medios de convicción, a no ser que se trate de informaciones confidenciales, cuyo carácter deben justificar. Por tanto, la investigación está dotada de poderes muy similares a los tribunales, que pueden ejercer directamente o por medio de los jueces la aplicación de sanciones disciplinarias, semejantes a los medios de apremio de los organismos judiciales,¹⁹⁷ esto con el

197 Vínculo Jurídico. El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos. número 2. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Abril- junio, 1990. pág. 42

objeto de allegarse de información y de medios de convicción necesarios para conocer si se ha afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos del reclamante.

De acuerdo con lo anterior el artículo 41 de la Ley Distrital atribuye facultades imperativas a la Comisión para pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se les imputen violaciones, la presentación de informes o documentos complementarios; también puede solicitar de otros particulares, autoridades o servidores públicos documentos e informes relacionados con el asunto o materia de la investigación; además la Comisión esta facultada para practicar visitas e inspecciones, mediante personal técnico o profesional; citar a las personas que deben comparecer como testigos o peritos, y efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto. Estas atribuciones de la Comisión Distrital son similares a las que se atribuyen a la Comisión Nacional por el artículo 39 de su Ley nacional.

4.5.2 Pruebas

Realizada la investigación por la propia Comisión Distrital, con el fin de documentar los elementos de convicción que aporten ambas partes o que decrete el visitador encargado de la investigación debe realizarse el desahogo de todas las pruebas. Este mecanismo de valoración de las pruebas es similar a la que realizan los tribunales judiciales, por tanto la Comisión esta facultada, con base en el artículo 42 de su propia Ley para solicitar y desahogar

todas aquellas pruebas, que resulten indispensables con la sola condición de que estas se encuentren previstas como tales por el orden jurídico mexicano.

El contenido de este precepto Distrital no tiene equivalente en la legislación Nacional, sin embargo puede servir de referencia el Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal.

Por otra parte, no hay que confundir la prueba con la evidencia (convicción). La prueba es el instrumento con que se pretende demostrar la verdad o falsedad de una cosa, o sea, la prueba es el medio de llegar a la evidencia (del latin *evidentia*) que implica la certeza clara, manifiesta y tan perceptible que nadie puede dudar racionalmente de ella.¹⁹⁸

Por lo que respecta a la valoración de los citados elementos de convicción, el artículo 43 de la Ley Distrital dispone que las pruebas que presenten, tanto los interesados como las autoridades responsables, o bien, que la Comisión requiera o recabe de oficio, serán valoradas por el visitador encargado de acuerdo a los principios de lógica y la experiencia y de la legalidad a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados. Esta disposición es similar a la contenida en el artículo 41 de la Ley nacional, además, de ser un principio equivalente al establecido por el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

198 Cfr. HIDALGO RIESTRA, Carlos. pág. 18

4.5.3. Acuerdos y Recomendaciones

La legislación de la Comisión del Distrito Federal ha establecido mediante el artículo 45, dos tipos de proveídos que son los acuerdos de trámite y los acuerdos de no responsabilidad, así como la que dispone el artículo 46, las recomendaciones autónomas.

Por lo que hace al artículo 45 expresa que los acuerdos de trámite son dictados durante el curso de las investigaciones que realice la Comisión y son obligatorios para los particulares y autoridades o servidores públicos, los que deben comparecer o aportar información o documentación y su incumplimiento los hace incurrir en responsabilidad.

Así mismo, el citado artículo agrega que los acuerdos de no responsabilidad se dictan en el caso de que se pruebe que las autoridades o servidores públicos no hayan cometido las violaciones a los derechos humanos que se les hubiese imputado. Este precepto corresponde al artículo 43 de la Comisión Nacional.

Y el artículo 46 dispone que las recomendaciones autónomas se dictarán por la Comisión una vez concluida la investigación. Tanto en éstas como en los acuerdos de no responsabilidad deben analizarse los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los promoventes por haber incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda

notoriamente los plazos fijados por las Leyes. Dichas recomendaciones también deben señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Esta disposición es similar al artículo 44 de la Ley nacional.

De acuerdo con lo anterior el artículo 47 de la Ley Distrital establece que el visitador respectivo debe formular un proyecto de recomendación que presentará al presidente de la Comisión para su consideración y resolución final. Dicho presidente formulará las modificaciones, las observaciones que resulten convenientes y, en su caso, suscribirá, disposición similar a la contenida en el artículo 44 de la Nacional. Una vez aprobada la recomendación, la Comisión del Distrito Federal a través del artículo 48 de su Ley dispone que ésta no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, tampoco podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se haya presentado la queja o la denuncia. Lo anterior significa que "las conclusiones de la Comisión son meras recomendaciones que no poseen carácter imperativo, es decir, no contienen fuerza coercitiva y no vinculan u obligan a la autoridad a la cual se dirigen".¹⁹⁹ El ilustre jurista Héctor Fix-Zamudio sostiene que la comisión tampoco tiene el propósito de imponer directa o indirectamente sanciones disciplinarias o de solicitar

199 Iniciativa Presidencial para Elevar a Rango Constitucional a la CNDH. Ob. Cit. págs. XIV y XV.

ante los tribunales la tramitación de procesos de carácter penal, en los casos más graves.²⁰⁰ Esto no implica que las recomendaciones definitivas no sean acatadas por la autoridad a la que se dirigen, por el contrario, debido a su carácter público, de darse a conocer de inmediato a través de los medios de comunicación que tienen una gran influencia en la opinión pública, las autoridades se ven presionadas. Por tanto, no pueden ignorarlas además de que dichas recomendaciones son aceptadas por la mayoría de las autoridades como lo demuestran las estadísticas de la Comisión Distrital y sólo un pequeño número se niega a acatarlas".²⁰¹

Sigue agregando el mismo precepto: una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público deberá informar, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta, de hacerlo deberá acreditar dentro de los diez días siguientes haber dado cumplimiento a la recomendación. Este plazo puede ser ampliado cuando lo requiera la naturaleza de la recomendación, contenido similar al artículo 46 de la Nacional.

En el supuesto de no aceptar, el artículo 103 del Reglamento de la Comisión Distrital, segundo párrafo dispone que "en caso de no aceptación, la respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública" lo anterior equivale al artículo 137, segundo párrafo del Reglamento Nacional.

200 Vínculo Jurídico. El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos. pág. 42.

201 Tercer informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Octubre de 1995 a Septiembre de 1996. Programa General de quejas (2 Tipos de conclusión). México, 1996. pág. 11 y 41 a 45.

Con relación a lo anterior, un aspecto de gran significación que debe destacarse, y que también establecen los artículos 31 y 106 del Reglamento de la Comisión Distrital, es la coordinación de seguimiento y Recomendaciones que tienen a su cargo las siguientes funciones, entre las más importantes se encuentran la de informar al presidente de la Comisión sobre el avance en el cumplimiento de cada una de las recomendaciones, hasta que se consideren totalmente cumplidas y además debe reportar el estado en que se encuentran dichas recomendaciones. Esto último de acuerdo con las siguientes hipótesis: recomendaciones no aceptadas; aceptadas con cumplimiento insatisfactorio, etcétera. El contenido de ambos artículos corresponden a los preceptos 43 y 139 del Reglamento Nacional.

Por otra parte, el artículo 52 de la Ley Distrital expresa que las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos, y las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón, contenido similar al artículo 49 de la Ley nacional. Y el artículo 50 de la Ley Distrital dispone que, cuando de las recomendaciones emitidas por la Comisión Distrital que haya sido aceptadas por autoridades o servidores públicos resulte evidente la frecuencia de ciertas violaciones de derechos humanos, la Comisión estará facultada para investigar de oficio el área de actuación con que se relacionen dichas recomendaciones, para efectos de formular pronunciamientos generales dirigidos a prevenir su recurrencia e instrumentar las medidas idóneas en los términos de la fracción VI del artículo 17

de esta Ley. Disposición que no se encuentra contemplada en la Ley nacional.

4.5.4 Notificaciones

Emitidas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad, deberán notificarse en los términos de los artículos 54 y 55 de la Ley distrital que toma como modelo lo dispuesto por los artículos 50 y 51 de la Ley nacional que disponen: la Comisión debe notificar oportuna y fehacientemente a los promoventes de los resultados de la investigación, la Recomendación que se hubiese dirigido a las autoridades y servidores públicos, la aceptación y la ejecución de la misma y, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

En casos excepcionales, el presidente de la Comisión podrá determinar si las Recomendaciones sólo deben comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias específicas.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 102 del Reglamento Distrital dispone que las recomendaciones deberán notificarse al quejoso dentro de los seis días siguientes a aquel en que hayan sido firmadas por el presidente de la Comisión, precepto que no tiene equivalencia en el Reglamento Nacional. Además, los acuerdos de no responsabilidad serán notificados de inmediato a los quejosos y a las autoridades que vayan dirigidos.

Por otra parte, el artículo 55 de la Ley Distrital sigue agregando que el presidente de la Comisión deberá publicar, en su totalidad o en forma abreviada todas las recomendaciones de la Comisión. A este respecto, el artículo 11 del Reglamento Distrital

dispone que la citada Comisión contará con un órgano oficial que se denominará Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Su periodicidad será mensual, y en ella deben publicarse las recomendaciones o su síntesis, los acuerdos de no responsabilidad, los informes especiales, así como materiales varios que por su importancia merezcan darse a conocer mediante dicha comunicación, precepto equivalente al artículo 14 del Reglamento Nacional. Lo anterior advierte, que tanto las recomendaciones como los acuerdos de no responsabilidad deben publicarse en la Gaceta de la Comisión y de ser posible hacerse publicar de inmediato a través de los medios de comunicación, los cuales se han convertido en uno de los aspectos esenciales donde radica la fuerza de las recomendaciones de la Comisión.

4.6 Recursos

La Ley de la Comisión del Distrito Federal con apoyo en el último párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal señala: que el organismo que establezca el Congreso de la Unión (Comisión Nacional) conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados (y del distrito Federal). Esta disposición ha sido desarrollada en el capítulo IV de la Ley de la Comisión Nacional, Titulado *De las inconformidades* que va del artículo 55 a 66 y, por el título V de su Reglamento, artículo 147 a 171, De acuerdo con lo anterior, el artículo 53 de la Ley Distrital viene a configurar a esta institución

estableciendo que contra los acuerdos, resoluciones definitivas o por inacción de la Comisión Distrital, así como contra el informe sobre cumplimiento de las recomendaciones de la misma, los particulares podrán interponer los recursos de queja o de impugnación ante la Comisión Nacional, según lo establezca la Ley y su Reglamento. Por lo que respecta a las inconformidades, los quejosos afectados pueden acudir a esta instancia en caso de sufrir un perjuicio grave por las omisiones o por la inactividad de la Comisión Distrital, o cuando ésta actúe negligentemente en la tramitación de la queja, o cuando no estén conformes con el cumplimiento de la recomendación o con las resoluciones que emita, para lo cual deberán presentar un recurso de impugnación o de queja. Sólo los quejosos o denunciantes podrán promover recursos de queja o de impugnación o, en su caso, el agraviado.²⁰²

4.6.1 Recursos de queja

Hemos señalado, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha desarrollado en su Ley y Reglamento el aspecto de las inconformidades introduciendo dos tipos de recursos. Por una parte, el recurso de queja y por otro el llamado recurso de impugnación.

Por lo que respecta al primero, el artículo 56 de la Ley nacional establece que el recurso de queja procede cuando los promoventes de una queja o denuncia, hayan sufrido un perjuicio grave por las omisiones o por la inactividad de la Comisión

202 RUIZ JIMÉNEZ, Francisco Javier. Derechos Humanos una Garantía Constitución para Todos. Aldina, S.A. México, 1997. pág. 90.

Distrital, con motivo de los procedimientos de queja siempre y cuando no exista recomendación alguna sobre el asunto de que se trate, o hubiesen transcurrido seis meses desde que se presentó la instancia ante la Comisión y ésta no haya resuelto nada.

El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional, por escrito, o en caso de urgencia oralmente o por cualquier otro medio de comunicación: en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada por el interesado dentro de los tres días siguientes. Además, en dicho escrito deberán precisarse las omisiones o la inactividad de la Comisión Distrital, acompañado de las pruebas documentales que sustenten la inconformidad.

La Comisión Nacional antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere infundado o improcedente. Artículo 57 de la Ley nacional.

Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional correrá traslado a la Comisión Distrital para que, en un plazo no mayor de diez días hábiles, rinda un informe justificado sobre la inconformidad. Si dicho informe no se presenta en el plazo indicado, se aceptarán como ciertos los hechos señalados, salvo prueba de lo contrario. Lo anterior corresponde al artículo 58 de la Ley nacional.

El artículo 59 de la Ley que se comenta dispone que la Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del

recurso. Además en caso de que la Comisión Nacional considere importante el asunto, podrá atraer la queja y continuar tramitándola. Esto último corresponde al artículo 60 de la citada Ley.

4.6.2 Recurso de impugnación

El recurso de impugnación procederá contra las resoluciones definitivas o, por inconformidad con el contenido de las recomendaciones de las comisiones estatales y del Distrito Federal y sobre el incumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades o servidores públicos. De manera excepcional podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales y del Distrito Federal cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciados en los procedimientos seguidos ante los citados organismos y los derechos deben protegerse de inmediato. Artículo 61 de la Ley Nacional y 158 de su Reglamento.

El recurso de impugnación deberá interponerse por escrito ante la Comisión Distrital, la cual formuló la recomendación, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente haya tenido conocimiento de la resolución; la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes, para que ésta examine de inmediato su procedencia y, en caso de ser necesario, solicite la información necesaria a la Comisión Distrital. Además, la Comisión Nacional podrá desechar aquellos recursos que considere notoriamente infundados e improcedentes.

Una vez admitido el recurso, se correrá traslado a la autoridad a la Comisión Distrital contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días, naturales emita un informe que justifique su conducta. Si no lo presenta, se tendrán por ciertos los hechos señalados en el recurso. Lo anterior corresponde a los artículos 63 y 65 de la Ley nacional.

Por último, el artículo 66 de la misma Ley dispone que una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles.

4.7 Informe

Por lo que respecta al informe, los artículos 56 y 57 de la Ley Distrital, inspirados en el modelo de los artículo 52 y 53 de la Ley nacional establecen que el presidente de la Comisión debe rendir un informe anual al titular del poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes y del Departamento del Distrito Federal, cuya difusión estará a cargo tanto de la propia Comisión como de la citada Asamblea de Representantes y del Departamento del Distrito Federal. Dicho informe deberá contener una descripción resumida del número y características de las quejas y denuncias presentadas, los efectos de la labor de conciliación, las investigaciones realizadas, las recomendaciones emitidas, así como las rechazadas, las cumplidas y las pendientes de cumplir. Los

acuerdos de no responsabilidad. Los resultados logrados, las estadísticas, los casos de interés; además, las propuestas dirigidas a las autoridades competentes para expedir o modificar disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para mejorar las prácticas administrativas correspondientes y, deberá contener los datos sobre cada uno de los programas generales que la Comisión lleva a cabo.

Por otra parte, el Presidente de la Comisión también deberá reunirse con el jefe del Departamento del Distrito Federal, con una Comisión nombrada por la Asamblea de Representantes y con los titulares de los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal para darles a conocer el contenido de dicho informe. Lo anterior corresponde al artículo 58 de la Ley Distrital el cual no tiene equivalencia con la Ley nacional. Sin embargo, es de mayor importancia que los titulares de dichas dependencias conozcan de las quejas y denuncias presentadas, así como, de las recomendaciones emitidas que vayan dirigidas contra sus autoridades o servidores públicos que de ellos dependen, para que se sientan comprometidos a cumplirlas oportuna y satisfactoriamente.

4.8 Obligaciones y colaboración de las autoridades y servidores Públicos

Un aspecto de mayor importancia son las obligaciones de toda autoridad y servidor público de proporcionar la información que solicite la Comisión, con motivo del curso de las investigaciones

en la tramitación de las quejas y denuncias, para ello, de acuerdo con el modelo de los artículos 67 y 68 de la Ley de la Comisión Nacional, los artículos 59 y 60 de la Ley de la Comisión Distrital disponen que la obligación de información se extiende no sólo a las autoridades y servidores públicos a los que se imputen las violaciones, sino a todas aquellas que, por razón de su competencia, facultad o actividad puedan proporcionar información pertinente, y deberán cumplir de inmediato con las solicitudes de la Comisión Distrital. De acuerdo con esta disposición el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su fracción XXI, señala que todo servidor público debe proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información solicitada por la Comisión. A su vez, el artículo 52 de la misma Ley expresa que, en caso, de incumplimiento de dicha obligación los servidores públicos serán sancionados por la contraloría interna de la Secretaría a que pertenezcan. A este respecto, también el artículo 83 del Reglamento de la Comisión Distrital dispone que cuando la autoridad o servidor público se niegue injustificadamente en más de dos ocasiones a atender las solicitudes de la Comisión, el asunto será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que se impongan las sanciones que resulten aplicables.

Por otra parte, las autoridades o servidores públicos, a quienes se les solicite información o documentos que consideren que tienen carácter de confidenciales o reservados, deberán comunicar a la Comisión las razones para considerarlos así. La

Comisión tendrá la atribución de realizar la calificación definitiva y pedir dicha información o documentos que manejará con absoluta confidencialidad. Lo anterior significa que la Comisión puede otorgar a sus determinaciones efectos obligatorios para requerir información o documentos necesarios para el desarrollo eficaz de sus investigaciones, estableciendo como único requisito la más estricta discreción.

Finalmente, agrega el artículo 61 de la Ley Distrital, que todas las autoridades y servidores públicos deberán colaborar en el ámbito de su competencia, con la Comisión Distrital, disposición similar al artículo 69 de la Ley nacional. Para concluir podemos afirmar que las obligaciones de las autoridades y servidores públicos son de dos tipos, de *información* y de *colaboración*. Ambas deben ser cumplidas, por ello, la competencia de la Comisión para exigir dichas obligaciones es ilimitada abarcando a autoridades administrativas, legislativas y judiciales, sin que exista excepción alguna.

4.9 Responsabilidad de las autoridades y servidores públicos

Otro aspecto significativo son las responsabilidades en que pueden incurrir las autoridades o servidores públicos, e inclusive los particulares, que por sus omisiones o conductas indebidas, durante y con motivo del procedimiento de queja iniciado ante la Comisión, entorpecan el curso de las investigaciones, por lo cual, ésta podrá denunciar los probables delitos o infracciones en que incurran dichas autoridades y particulares, por ello, los artículos

62 y 63 de la Ley de la Comisión Distrital siguiendo el modelo de los artículos 70 y 71 de la Comisión Nacional establecen que las autoridades y servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones indebidos en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas y denuncias ante al Comisión, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales.

Y cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades o servidores públicos que deban intervenir o colaborar en las investigaciones de la Comisión del Distrito Federal, no obstante los requerimientos, que ésta les hubiera formulado, la Comisión podrá rendir un informe especial al respecto. Asimismo la Comisión esta obligada a denunciar ante los órganos competentes, los presuntos delitos o faltas que hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos, con independencia de las conductas o actitudes señaladas en el párrafo anterior, también deberá denunciar a los particulares que durante los procedimientos incurran en presuntos delitos o infracciones.

Los artículos 64 y 65 de la Ley Distrital, disponen que la Comisión podrá solicitar a las autoridades competentes la aplicación de las sanciones administrativas que procedan, y el organismo disciplinario deberá informar a la Comisión acerca de las sanciones que se hubieran impuesto. Además, la Comisión puede pedir que se apliquen amonestaciones por escrito, públicas o privadas, según el caso, al titular del centro de trabajo de dichas

autoridades o servicios públicos. Estos preceptos equivalen al contenido de los artículos 70 y 73 de la Ley nacional.

4.10 Promoción y difusión de los derechos humanos

La labor de difusión, enseñanza, capacitación y promoción de los derechos humanos nació cuando se creó en junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Claro que anteriormente algunos organismos no gubernamentales ya actuaban en el ámbito de los derechos humanos con gran intensidad. Sin embargo, la labor se fortaleció en el Distrito Federal con el surgimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual, introdujo en su Ley un capítulo más titulado *De la promoción y difusión de los derechos humanos*, desarrollada por los artículos 66 y 69, los cuales no tienen equivalente en la Ley de la Comisión Nacional, pero que seguramente encontró su inspiración en la experiencia de la Comisión Nacional.

Por tanto, el artículo 66 de la Ley de la Comisión Distrital establece que para lograr la promoción y difusión de una cultura de conocimiento y respeto a los derechos humanos, ésta podrá celebrar convenios con las autoridades de la administración pública del Distrito Federal y con los órganos de procuración y administración de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal tendientes a la divulgación, promoción, conocimiento y capacitación de los derechos humanos. También, podrá promover la celebración de convenios con la Secretaría de Educación Pública para fortalecer el contenido de los derechos humanos en los

diversos ciclos educativos. Asimismo, deberá elaborar material audiovisual para dar a conocer, sus funciones y actividades y, finalmente formular y ejecutar un programa editorial.

Por lo que hace a los convenios con el Departamento del Distrito Federal, el artículo 67 de la misma Ley dispone que se atenderán, de manera preferente, a las áreas estrechamente vinculadas a los derechos humanos como son las relativas a la Secretaría General de protección y vialidad, el sistema de reclusorios, centros de readaptación social y los juzgados calificadores. Tratándose de convenios que se realicen con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estos deben considerar de manera preferente las actividades del ministerio público y de la policía judicial.

Por lo que respecta a los órganos de seguridad pública y de procuración de justicia, el artículo 68 de la Ley que se comenta, expresa que incorporarán en sus programas de formación y de capacitación contenidos en materia de derechos humanos, tendientes a sus conocimientos y práctica.

Finalmente, el artículo 69 establece que la Comisión Distrital deberá tener acceso a la radio y televisión para la divulgación de sus funciones, en los términos de las Leyes respectivas.

4.11. Patrimonio y presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Este aspecto es fundamental para la Comisión del Distrito Federal, que apoyada en el ejercicio de su autonomía dispone de

facultades para elaborar y enviar su propio proyecto anual de egresos directamente al Secretario de la Secretaría de Finanzas del Departamento del Distrito Federal.

"Como órgano descentralizado, la CDHDF debe contar con patrimonio propio. La Dirección General de Administración se encarga de realizar el presupuesto anual de egresos, el cual se envía a la Asamblea de Representantes, para su aprobación".²⁰³

De esta manera, el artículo 71 de la Ley Distrital que advierte una similitud con el contenido del artículo 76 de la Ley nacional, establece que la Comisión Distrital tiene la facultad de elaborar su proyecto de presupuesto anual de egresos y, enviarlo directamente al titular de la secretaría encargado de esa materia, para ello, dicho presupuesto será suficiente para que ésta cumpla con sus fines.

Por su parte, el artículo 2o. transitorio de la Ley Distrital, le adjudica todos los recursos humanos, materiales y presupuestales que requiera inicialmente la Comisión Distrital, los cuales serán proporcionados por el Departamento del Distrito Federal, con cargo a su presupuesto. Este precepto corresponde a lo dispuesto por el artículo 4o. transitorio de la Ley nacional.

203 RUIZ JIMÉNEZ, Francisco Javier. Ob. cit. pág. 109.

CONCLUSIONES

1. De acuerdo a la evolución de los Derechos humanos a través de los siglos, éstos han tenido diversas formas de manifestación en el tiempo y en el espacio, es decir, los derechos de los gobernados frente al poder del Estado han tenido un contenido muy diverso, desde la ausencia total en los pueblos antiguos, como en los Estados absolutistas, hasta su precaria existencia en los Estados liberales. Actualmente se ha desarrollado todo un sistema Jurídico en los Estados contemporáneos. A ello, ha obedecido que desde el principio, la historia del hombre haya sido la historia de la lucha por su libertad, su dignidad, por la justicia, por la igualdad, por el reconocimiento de instituciones que consagren estos elementos frente a los desmanes del poder público del Estado.
2. Debido a la creciente demanda social de organizaciones no gubernamentales, políticas y civiles en defensa de los derechos humanos, oponiéndose a los abusos de las autoridades y servidores públicos y, por otra parte, México comprometido internacionalmente mediante su firma en diversos convenios para prevenir el respeto a los derechos humanos, se adoptaron diversas medidas jurídicas que implicaron reformas a nivel constitucional o legal, como fue el caso, al interior de la Administración Pública Federal, de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la

Secretaría de Gobernación. Sin embargo, la reforma fue criticada por la ciudadanía al conocer su ubicación al interior de esa dependencia del Poder Ejecutivo, argumentando que no cumpliría con su cometido de vigilancia y protección de los derechos humanos. Por tal motivo la Comisión fue elevada a rango constitucional en junio de 1992 para atribuirle autonomía a sus decisiones.

3. De conformidad con el apartado B del artículo 102 constitucional, la Comisión Nacional es un organismo autónomo, cuyo titular es designado por el Ejecutivo y aprobado por el Senado, según el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la CNDH, las facultades esenciales que se le atribuyeron consisten en: recibir quejas y denuncias de los afectados por conductas reprobables de las autoridades administrativas federales; procurar una solución inmediata y de ser posible, iniciar una investigación por medio de un procedimiento sencillo, flexible y breve; que culmina con un acuerdo de no responsabilidad o una recomendación no obligatoria, a fin de que se proceda a reparar la violación; además, publicar mensualmente las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad emitidos, los informes públicos especiales, lo relativo a las investigaciones; podrá sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y a las leyes administrativas; y presentará un informe anual al Ejecutivo y

al Congreso de la Unión de las actividades que durante el período respectivo hubiese efectuado la Comisión.

4. La misma reforma adicional al artículo 102 constitucional, produjo efectos inmediatos dentro del marco jurídico mexicano, creando las Comisiones Locales de Derechos Humanos tanto de las Entidades Federativas como la del Distrito Federal.
5. Las Comisiones de Derechos Humanos de las Entidades Federativas, incluida la del Distrito Federal se rigen por sus leyes y reglamentos internos, en las cuales están claramente establecidas sus funciones y limitaciones.
6. La Ley y Reglamento interno de la CDHDF, tiene su fundamento en el apartado B del artículo 102 constitucional y toman como modelo de inspiración a la Ley y al Reglamento de la Comisión Nacional. Inclusive podemos afirmar que la Legislación Distrital consagra aspectos de mayor avance y significativos que los establecidos en dicha Legislación Nacional.
7. La Legislación Distrital regula a la Comisión Distrital como un organismo de protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano, respecto e los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorios del Distrito Federal, para lo cual ejercerá sus funciones de manera

autónoma sin recibir instrucciones o indicaciones de autoridades o servidores públicos.

8. Este organismo tiene competencia tratándose de presuntas violaciones de derechos humanos, cometidas por cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o Comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal.
9. El organismo se integra por un presidente, un consejo, los visitadores, los cuales auxiliarán al Presidente y lo sustituirán en sus ausencias, así como el personal necesario para el desarrollo de sus actividades.
10. La designación del Presidente la hace el Ejecutivo con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
11. El procedimiento debe ser ágil y expedito, además, contará con los principios de buena fe, concentración y rapidez y procurará el contacto directo y personal con los quejosos, denunciantes, autoridades o servidores público, también preverá el principio de la confidencialidad en la información o documentación de los asuntos.

12. El organismo recibirá quejas y denuncias de los afectados por presuntas violaciones de derechos humanos, directamente o por representantes de las organizaciones no gubernamentales, cuyo objeto sea la defensa de los citados derechos y de cualquier persona aun cuando sea menor de edad.
13. Para presentar las quejas y denuncias se tiene el plazo de un año. Este plazo podrá ampliarse en casos graves a juicio de la propia Comisión Distrital.
14. Las quejas y denuncias se formularán por escrito y, en casos urgentes o cuando el afectado no pueda escribir o sea menor de edad, se interpondrá oralmente o por cualquier medio de comunicación eléctrico o electrónico, debiendo ratificarse dentro de los cinco días siguientes.
15. La admisión de las quejas y denuncias es extremadamente flexible, pues trata de evitar que por error o falta de conocimientos se desechen las promociones que se presentan.
16. Admitida la promoción, la Comisión deberá ponerla en conocimiento de las autoridades responsables a las que les imputen las violaciones, así como al titular del órgano de que dependan, y se solicitará a dichas autoridades un informe por escrito. Dicho informe se rendirá en un plazo de quince días

naturales a partir de que la autoridad recibió el requerimiento por escrito.

17. La Comisión procurará la conciliación de las partes. Si la autoridad acepta la mediación, deberá en quince días hábiles haber cumplido las medidas conciliatorias. El lapso puede ampliarse cuando lo requiera el asunto. La conciliación no procede cuando la queja o denuncia trata de violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física o psíquica, o a otras especialmente graves por el número de afectados y sus posibles consecuencias.
18. Asimismo, encontramos que la CDHDF tiene facultades imperativas para pedir a las autoridades responsables, la presentación de informes o documentos, inclusive solicitar de otros particulares, autoridades o servidores públicos documentos e informes relacionados con la investigación. También puede practicar visitas e inspecciones, citar a testigos o peritos y efectuar las acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.
19. Con el objeto de documentar los elementos de convicción, la Comisión está facultada para solicitar y desahogar todas las pruebas que considere indispensables incluyendo las que se allegue de oficio.

20. Este procedimiento culmina con un acuerdo de no responsabilidad o una recomendación no obligatoria, a fin de que se proceda a reparar la violación.
21. La Comisión debe notificar oportuna y fehacientemente a los promoventes y a las autoridades responsables de los resultados de la investigación, de los acuerdos de no responsabilidad y de las recomendaciones.
22. La CDHDF también está facultada para publicar mensualmente todas las recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad que emita; los informes especiales, materiales que deban darse a conocer, lo relativo a las investigaciones y a las propuestas de reformas y modificaciones a las prácticas, y los Reglamentos y leyes administrativas.
23. El Presidente de la Comisión debe rendir un informe anual al Titular del Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dicho documento consistirá en la información de las actividades realizadas durante el período respectivo.
24. La Comisión tiene facultades para celebrar convenios con las autoridades del Distrito y con la Secretaría de Educación Pública, respecto de la promoción y difusión de una cultura de conocimientos y respeto a los derechos humanos.

25. También, tiene la facultad de elaborar su Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos y de remitirlo al Titular de la Secretaría de Hacienda.
26. La Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal, tiene las siguientes perspectivas: servir a la sociedad mexicana con elevada y firme responsabilidad de proteger los derechos fundamentales previstos en el orden jurídico mexicano, promoviendo su preservación, eficacia y respeto por parte de las autoridades y servidores públicos; desempeñar su trabajo con una indiscutible calidad moral y de respeto, producto de su destacada autonomía y trayectoria profesional; mantener una preclara vocación por la defensa de los derechos humanos; la creación de programas que incluyan investigaciones, asesoría y orientación especializada, hasta la resolución definitiva del expediente que en cada caso se integre; la formal atención como actividad prioritaria a las quejas presentadas por las personas que son víctimas de violación a los derechos humanos; conservar la mística que anime al espíritu institucional a resolver en breve tiempo el problema planteado por los quejosos respecto de los actos y omisiones atribuidos a las autoridades o servidores públicos. Y propiciar un proceso de culturización constante de los derechos humanos en todos los niveles, pues sin justicia no pueden ejercerse los derechos.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. 52va. edición. Porrúa, S. A. México, 1991.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Tercera edición. Porrúa, S. A. México, 1995.

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

d) DOCUMENTAL

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Derechos Humanos en las Américas. Ed. OEA. Estados Unidos, 1984.

CONGRESO DE LA UNIÓN. Cámara De Diputados. Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. II. Manuel Porrúa. México, 1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. T. CDLX, N. 19. 28 de enero de 1992.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. T. CDLXV, N. 21. 29 de junio de 1992.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. T. CDLXX, N. 9. 12 de noviembre de 1992.

Iniciativa Presidencial para elevar a rango constitucional a la CNDH. Presidencia de la República. Palacio Nacional, México 18 de noviembre de 1991. págs. XVI y XVII

LIV Legislatura, Poder Legislativo Federal. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I. N. 9 Martes 19 de noviembre de 1991.

LV Legislatura, Poder Legislativo. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Año I. T. I. N. 25. México. 16 de noviembre de 1991.

LV Legislatura, H. Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. Cuarta edición. T. X. México, 1994.

BIBLIOGRAFÍA

a). LIBROS

- AGUILAR CUEVAS, Magdalena. Manual de Capacitación, Derechos Humanos, Enseñanzas. Segunda edición. Ed. CNDH. México, 1993 págs. 165,166.
- ALEMANY VERDAGUER, Salvador. Curso de Derechos Humanos. Bosch, S.A. España, 1984.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. Editorial Karla. México 1993.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. El Juicio de Amparo. Segunda Edición. Porrúa, S. A. México, 1993.
- _____ Derecho Procesal Civil. Segunda Edición. Porrúa, S. A. México, 1987.
- BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Primera reimpresión. Trillas. S.A. México, 1992.
- BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México Duodécima edición. Porrúa, S. A. México, 1986.
- BRAVO GONZÁLEZ, Agustín. Beatriz, Bravo Valdez. Primer curso de Derecho Romano. Ed. Pax. México 1989.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésimaquinta edición. Porrúa, S. A. México, 1993.
- CARPISO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Sexta edición. Porrúa, S. A. México. 1983.
- _____ y Jorge, Madrazo. Derecho Constitucional. Primera reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1983.
- _____ Derechos Humanos y Ombudsman. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1993.
- CASTAN TOBEÑAS, José. Los Derechos del Hombre. Tercera edición. Reus, S. A. España, 1985.
- CASTRO Juventino. V. Garantías y Amparo. Séptima edición. Porrúa, S. A. México. 1991.

CUEVA, Mario De la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Decimosegunda edición. Porrúa, S. A. México, 1990.

ETIENNE LLANO, Alejandro. La Protección de la Persona Humana en el Derecho Internacional. Trillas, S. A. México, 1987.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Porrúa, S. A. México, 1995.

GARCÍA-RAMÍREZ, Sergio. Los Derechos Humanos del Derecho Penal. Ed. Sepsetentas. México, 1976.

HERRERA ORTIZ, Margarita, Manual de Derechos Humanos. Ed. Pac, S. A. México, 1991.

HIDALGO RUESTRA, Carlos. La prueba en el Procedimiento de Investigación. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. México, 1993.

IGLESIAS, Juan. Derecho Romano Historia e Instituciones. Undécima Edición. Ariel, S. A. España 1993.

LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. UNAM. México 1993.

LÓPEZ PORTILLO Y José, Pachecho. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Tercera edición. Impresores y editores, S. A. México, 1976.

MADRAZO, Jorge. Derechos Humanos el Nuevo Enfoque. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

MORAL PADILLA, Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial McGRAW-HILL. México, 1996.

MORENO DIAZ, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Decimoprimer edición. Porrúa, S. A. México, 1993.

MORINEAU IDUARTE, Marta. Román, Iglesias González. Derecho Romano. Segunda edición. Editorial Karla. México, 1992.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. Liborio, Sánchez-pescador Hierro. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Ed. Debate. España 1987.

PÉREZ DE LEÓN, Enrique. E. Notas de Derechos Constitucional y Administrativo. Decimocuarta edición. Porrúa S.A. México, 1993.

PÉREZ NUÑO, Antonio. E. Los Derechos Fundamentales. Tercera Edición. Ed. Tecnos, S.A. España, 1988.

PORRUA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Vigésimatercera edición. Porrúa, S. A. México 1990.

RABASA GAMBOA, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Comisión Nacional de Derechos humanos. México, 1992.

RUIZ JIMÉNEZ, Francisco Javier. Derechos Humanos una Garantía Constitucional para Todos. Aldina, S. A. México, 1997.

SATA, Salvatorre. Manual de Derecho Procesal Civil. V-I. Ediciones Jurídicas Europa-América. Argentina, 1978.

SAYEG HELU, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Tomo I. Ed. INEHRM, México, 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencias Políticas. Decimoprimer edición. Porrúa. S. A. México 1963 pág. 1963.

_____ Derecho Administrativo. T, I. Decimoquinta edición. Porrúa, S. A. México, 1992.

_____ Hagamos lo posible. Porrúa, S. A. México, 1982.

_____ Historia de las ideas e Instituciones Políticas. UNAM. México, 1991.

_____ Teoría del Estado. Decimosegunda edición. Porrúa, S. A. México, 1993.

SILVA SILVA, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. Decimoquinta edición. Karla, S.A. México, 1990.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Sistema Jurídico Mexicano. Primera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Decimonovena edición. Porrúa. S.A. México, 1995.

TERRAZAS, Carlos. R. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, Segunda edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 1991

VILLORO TORANZO, Miguel. Del Derecho Hebreo Soviético. Ed. Fondo para la Difusión del Derecho. México. 1989.

b) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

CABAÑELAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Heliastrea, S. A. Argentina, 1988.

COUTURE, Eduardo. J. Vocabulario Jurídico. Quinta reimpresión. Depalma, S. A. Argentina, 1993. pág. 369.

DICCIONARIO ANAYA DE LA LENGUA. Fundación Cultural televisa, A. C. Primera reimpresión. Generales Anaya, S. A. México, 1981.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. T. II. Vigésima edición. México, 1984.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. A-CH. Segunda edición. Porrúa, S. A. México, 1993.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. D-H. Cuarta edición. Porrúa, S. A. México, 1991.

PINA VARA, Rafael De. Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal. Porrúa, S. A. México, 1983.

NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA. T. IV. Francisco Seix. S.A. España, 1981.

c) LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 115a. edición Porrúa, S. A. México, 1996.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Tercera edición. Porrúa, S. A. México, 1995.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de junio de 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigesima tercera edición. Porrúa, S.A. México, 1996.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Nueva Legislación de Amparo Reformada. 54va. edición. Porrúa, S.A. México, 1991.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. 52va. edición. Porrúa, S. A. México, 1991.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Tercera edición. Porrúa, S. A. México, 1995.

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

d) DOCUMENTAL

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Derechos Humanos en las Américas. Ed. OEA. Estados Unidos, 1984.

CONGRESO DE LA UNIÓN. Cámara De Diputados. Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. II. Manuel Porrúa. México, 1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. T. CDLX, N. 19. 28 de enero de 1992.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. T. CDLXV, N. 21. 29 de junio de 1992.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. T. CDLXX, N. 9. 12 de noviembre de 1992.

Iniciativa Presidencial para elevar a rango constitucional a la CNDH. Presidencia de la República. Palacio Nacional, México 18 de noviembre de 1991. págs. XVI y XVII

LIV Legislatura, Poder Legislativo Federal. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I. N. 9 Martes 19 de noviembre de 1991.

LV Legislatura, Poder Legislativo. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Año I. T. I. N. 25. México. 16 de noviembre de 1991.

LV Legislatura, H. Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. Cuarta edición. T. X. México, 1994.