

66
225



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL RECONOCIMIENTO A LA PROTECCION
DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALICIA AVENDAÑO SANTOS

México, D. F.

1993



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

FACULTAD DE DERECHO
EXAMEN DE GRADUACION
EXAMENES PROFESIONALES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO. "ASPECTOS TEORICOS GENERALES DE LOS DERECHOS HUMANOS"

	Pag.
I. Consideraciones Preliminares.....	1
II. Diferencia Conceptual entre Derechos del Hombre, Garantías Individuales y Derechos Humanos.....	5
III. Clasificación de los Derechos Humanos.....	18

CAPITULO SEGUNDO. "ANTECEDENTES DEL RECONOMIENTO Y LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS"

I. Documentos Nacionales.	
A) Constitución de Cádiz - 1812.....	27
B) Decreto Constitucional para la Libertad de la América - Méxicana - 1814 (Constitución de Apatzingán).....	30
C) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos - 1824.....	33
D) Constitución Centralista - 1836.....	34
E) Bases Orgánicas de la República Mexicana - 1843.....	37
F) Acta Constitutiva y de Reformas - 1847.....	39
G) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos - 1857.....	42
H) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - 1917.....	45
II. Documentos Internacionales.	
A) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	54

B)	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos...	55
C)	Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).....	57

CAPITULO TERCERO. "MEDIOS DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN MEXICO Y SU ALCANCE"

I.	Consideraciones Previas.....	64
II.	El Juicio de Amparo.	
A)	Naturaleza Juridica.....	65
B)	Principios Generales.....	73
C)	Extensión Protectora (Art. 103 Constitucional).....	78
III.	La Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.)	
A)	Naturaleza Juridica.....	85
B)	Marco Juridico.....	90
C)	Perspectivas.....	112
IV.	¿Y los Derechos Políticos?.....	120
C O N C L U C I O N E S.....		134
B I B L I O G R A F I A.....		141
A P E N D I C E.....		146

I N T R O D U C C I O N

El tema de los Derechos Humanos es sin duda la cuestión de mayor actualidad en estos días. Se habla de Derechos Humanos a propósito de todo y se habla de todo a propósito de Derechos Humanos.

Se trata de algo que de manera constante atrae hoy en día la atención general, por todo lo que significa para el mundo la persona humana, de la que están compuestos todos los pueblos de la tierra, la titular de ciertos derechos y libertades fundamentales que el Estado está obligado por antonomasia a reconocer, respetar y promover; porque el fundamento de esos mismos derechos y libertades y de la correlativa obligación del Estado, es el valor y la dignidad intrínseca de la persona humana y no una graciosa concesión que a ella haga el poder público.

Por lo tanto, todo país que se precie de ser un Estado de Derecho tiene la obligación de procurar una efectiva protección de los derechos humanos, a través de su sistema jurídico.

La protección de los derechos humanos es el tema elegido para el desarrollo del presente trabajo no sólo por su actualidad, sino también por la vital importancia que dicha protección tiene para lograr una armónica convivencia entre los seres humanos.

Asimismo, que gran parte de la enorme labor que se requiere para lograr una real y efectiva protección de los derechos humanos en México, deberá ser llevada a cabo precisamente por Licenciados en Derecho.

Ahora bien, las principales cuestiones sobre las que buscamos dar una respuesta son: ¿Hay diferencia entre Derechos del Hombre, Garantías Individuales y Derechos Humanos?, ¿Son los derechos políticos derechos humanos? y, ¿Fue una decisión acertada la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos?. Para dar respuesta a tales preguntas, nos hemos apoyado en la investigación de tipo documental (bibliográfica y hemerográfica), basada en material perteneciente al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; organismos que cuentan con un vasto acervo en la materia.

El presente trabajo se encuentra dividido en tres capítulos; el capítulo I trata aspectos teóricos generales de los derechos humanos; importancia, concepto, clasificación. Por su parte, el capítulo II, contiene una breve reseña histórica del reconocimiento y protección de los mencionados derechos en México, basada en documentos históricos-jurídicos nacionales e instrumentos internacionales. Y, por último, el capítulo III se refiere a los medios de protección de los derechos humanos en México y su alcance, es decir, el Juicio de Amparo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, específicamente.

Dado que, es de sobra conocida la gran significación que en nuestro sistema jurídico la figura del Juicio de Amparo (creación orgullosamente mexicana) ha logrado como medio protector de derechos humanos por excelencia y, el gran número de estudios doctrinales al respecto, elaborados por destacados juristas nacionales y extranjeros; en el presente trabajo nuestra atención se centra principalmente en la más reciente innovación mexicana en materia de defensa de los mencionados derechos: la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ¿Qué es?, ¿Como está organizada?,

¿Qué facultades posee y cuáles son sus perspectivas?.

Con todo ello, buscamos dar una visión general de la importancia que el reconocimiento y protección de los derechos humanos revisten en el Estado mexicano y, el gran potencial de respuesta que al respecto se vislumbra en la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El tema de los derechos humanos es sumamente amplio, ya que abarca una gran diversidad de aspectos, tanto nacionales como internacionales, por lo tanto, puede ser que el presente trabajo sólo sea una gota de agua en el mar; susceptible de incurrir en errores y de ser mejorado, pues no podemos considerarnos peritos en la materia. La única afirmación que podemos hacer como una verdad absoluta es que, mientras exista la sociedad humana, existirá la necesidad de proteger los derechos humanos.

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros". Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 1º.

C A P I T U L O P R I M E R O

"ASPECTOS TEORICOS GENERALES DE LOS DERECHOS HUMANOS"

I. Consideraciones Preliminares

Hablar de derechos humanos es hablar de la ardua y continua lucha del hombre por lograr el reconocimiento y el respeto de los atributos inherentes a todo ser humano, con el fin de alcanzar una convivencia justa y decorosa. Frutos notables de esa lucha han sido: la "Carta Magna" del rey Juan sin tierra, en el siglo XIII;- el "Privilegio General de Aragón" de 1283;- la "Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia" de 1776;- la Revolución Francesa conquistó la "Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano" de 1789;- las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917 y sus capítulos respectivos sobre Derechos del Hombre y Garantías Individuales; así como la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" del 1° de Diciembre de 1948, y otros pactos y convenios internacionales de suma trascendencia.

Fue a través de transformaciones, tanto pacíficas como violentas, que se logró obtener del poder público la expresión positiva de derechos iguales e inalienables, indispensables para que el hombre ocupe el lugar de dignidad y libertad que le corresponde como la criatura más singular del planeta; las aportaciones de grandes pensadores, los movimientos sociales y revolucionarios prepararon e iniciaron el camino para el reconocimiento de tales derechos.

En la etapa anterior a las declaraciones de derechos, el

pensamiento de todos los tiempos pretende rescatar la dignidad humana. Es necesario llegar a la siguiente etapa; aquella que no dejaba a la inestable memoria de los gobernantes el reconocimiento del valor del hombre. De esta manera entramos al periodo de declaraciones escritas, hechas palabra por palabra para que quedara una huella perdurable de su contenido. Arrancadas bajo la acción popular y revoluciones de diverso alcance, su objetivo básico siempre fue el reconocimiento de los derechos y libertades humanas. A partir de esa época los derechos del hombre se convierten también, en derechos constitucionales, limitaciones al poder público, reconocimiento de principios para alcanzar una convivencia justa. La sociedad democrática moderna se funda en esos derechos; mismos que la ley debe respetar y asegurar su cumplimiento.

"Los hombres han sido creados iguales y están dotados por su creador con ciertos derechos inalienables, como la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad"; afirmó la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, y en la Constitución Mexicana de 1857, el pueblo reconoció que los derechos del hombre eran la base y el objeto de las instituciones sociales. Ambos documentos constituyen un buen ejemplo de los logros que se obtuvieron en materia de reconocimiento de derechos humanos.

El problema del reconocimiento, desarrollo y transformación de los derechos humanos constituye un tema que reviste gran importancia en nuestro tiempo. Un buen ejemplo de ello son los interesantes estudios que periódicamente da a conocer la Comisión Internacional de Juristas sobre la situación de los derechos humanos en diversas regiones del mundo. En esos estudios se consideran en detalle todos los factores que intervienen para

hacer inoperante el ejercicio de esos derechos.

El mundo moderno vive una suprema contradicción en lo que a derechos humanos se refiere, en primer término porque es innegable el valor y la necesidad de una declaración de derechos, ya sea las declaraciones que cada Estado ha adoptado para su régimen interior, o las declaraciones universales o generales que se han venido adoptando, y que han sido propuestas por la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U) o sus organismos especializados (Tercer Comité de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres y la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías).

Por otra parte, no podemos negar que ha habido un franco reconocimiento de las libertades fundamentales del hombre, sin embargo, de esta situación podemos extraer otro elemento básico para la presente reflexión: el reconocimiento de los derechos humanos no implica, necesariamente, su respeto. Ello explica por qué no son muchos los Estados en los que se realiza en toda su variedad el ejercicio de los derechos humanos, ya que por causas muy diversas, la suerte de los mismos, se ha visto ligada a la profunda transformación que se viene operando en el Estado y, a los tremendos desajustes de la sociedad moderna. Por ello, cuando se arroja una bomba nuclear o sustancias tóxicas sobre un pueblo inocente, se aniquilan a seres humanos indefensos, arrasando con sus derechos fundamentales. El Hombre no ha sido capaz de reprimir estos actos de barbarie que se hacen en nombre de los intereses del Estado, constituyendo un ejemplo de decadencia. Incluso, en algunos lugares del mundo, se han llegado a subordinar no sólo al individuo, también a la familia; bajo las consideraciones que el mismo Estado impone (como habitación y educación); llegando al

grado de impedir a las personas salir de un determinado territorio, situaciones que hacen inoperante la consagración de los derechos humanos y, constituyen graves anomalías que perturban la vida social.

Lo más indeseable de esta situación es que el hombre queda a merced de las circunstancias cuando el Estado menosprecia o actúa al margen del orden jurídico, sobre todo en países de vida política rudimentaria. Es por ello, que hoy más que nunca, cuando nos encontramos en el umbral del siglo XXI y ante la integración de una comunidad mundial, México no ha sido ajeno a la necesidad de fomentar el respeto a los derechos humanos y la creación de medios de defensa con el fin de evitar su constante violación. Sobre todo, si se toma en cuenta que México es un Estado donde el principio de división de poderes es casi inoperante; pues si bien es cierto que existen tres poderes perfectamente diferenciados entre sí, también es cierto que contamos con un sistema de gobierno marcadamente presidencialista; un Poder Ejecutivo dotado de excesivas facultades, lo cual le permite ejercer una enorme influencia en los otros dos poderes. Y, si a lo anterior aunamos que el Poder Legislativo es el encargado de la creación de la ley y de la modificación del orden jurídico, el panorama se torna aún más conflictivo, por lo tanto, la labor de mantener los derechos humanos a salvo de violaciones resulta bastante difícil pero, absolutamente necesaria.

La más reciente institución en esta área es el organismo denominado "Comisión Nacional de Derechos Humanos" (C.N.D.H), responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos que se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como

garantías individuales o sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México; cuya integración, fines y atribuciones analizaremos más adelante.

Hasta la creación de este organismo en México, el Principal medio de protección de los derechos humanos había sido el Juicio de Amparo, por lo tanto, con la creación de la C.N.D.H se abre una nueva etapa en el área de protección de estos derechos. Existe una diversidad de opiniones al respecto en el medio jurídico mexicano, algunas a favor, y otras en contra, inclusive, cuestionando su efectividad y trascendencia. Lo verdaderamente incuestionable es que, sólo cuando los seres humanos adquieran plena conciencia del valor de tales derechos, no sólo en México, sino en el mundo entero, se asegurará una existencia más digna para el género humano.

II. Diferencia Conceptual entre Derechos del Hombre, Garantías Individuales y Derechos Humanos.

Conceptualizar los derechos humanos no ha sido labor fácil, sobre todo cuando se buscó especificar cuáles serían los derechos comprendidos bajo tal denominación. No obstante, hoy en día los conceptos elaborados no dejan lugar a dudas sobre qué son y cuales son los derechos humanos.

Por lo tanto, nuestra intención no es elaborar un concepto más, ni hacer un listado de las numerosas propuestas definitorias de los autores que se ocupan del tema, sino dejar en claro por qué "Derechos del Hombre", "Garantías Individuales" y "Derechos Humanos" no son conceptos sinónimos; existe entre ellos diferencia en cuando al momento histórico de aparición, sustento ideológico y derechos comprendidos.

Como es bien sabido, en la Edad Antigua ya existía una noción de que el hombre poseía "libertades", claro que éstas abarcaban un área sumamente restringida y le eran reconocidas a un grupo muy limitado de individuos sólo bajo ciertas condiciones; un buen ejemplo lo encontramos en la Antigua Roma republicana donde el orden jurídico garantizaba al ciudadano romano (pero no al extranjero, ni al esclavo) el derecho a tomar parte en el gobierno de su país, mediante su participación en el ejercicio del Poder Legislativo, en la administración de la justicia penal y en la elección de funcionarios públicos; por lo tanto, resulta obvio que se manejaba una idea de "individuo libre" muy limitada. Más adelante, durante la Edad Media, esas libertades del hombre se vieron limitadas por el poder absolutista de los señores feudales.

Durante el siglo XVII se instaura el concepto de "derecho absoluto del Rey", edificándose así las grandes monarquías de Europa; en donde se admitía como única limitación al poder del rey la que resultaba de la religión; el rey no podía ordenar válidamente lo que Dios prohibía. Estos conceptos condujeron en la práctica, a sistemas políticos y económicos muy autoritarios contra los que el siglo XVIII iba a reaccionar. La decadencia de la influencia religiosa y la aspiración a la libertad iban a determinar una transformación total del concepto de Derecho Natural. Rousseau afirmó que el Derecho Natural tiene su origen en el hombre mismo, y que, en consecuencia, deriva de la misma naturaleza humana; y que el hombre, por ser tal, es titular de derechos eternos, inmutables e inalienables. Por lo tanto, el régimen político ideal sería el que consagrara y protegiera los derechos del hombre. Es decir, el hombre pasó de un estado de sujeción total a la potestad del Estado, a una situación de confrontación con el mismo; buscando el reconocimiento y respeto

de sus derechos. Esta concepción contribuyó a inspirar la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789; y con ella el concepto de "Derechos del Hombre".

El Dr. Ignacio Burgoa O. señala que, de acuerdo con la teoría jusnaturalista "son derechos del hombre los que todo ser humano tiene por el hecho de ser tal, inseparables de la personalidad y anteriores a todo ordenamiento positivo". (1)

Este concepto encuentra su sustento y base ideológica en el liberalismo individualista, el cual postula que los hombres tienen que realizar por sí su propio destino mediante la expresión de su libertad y de su iniciativa privada; ahí no corresponde intervención alguna al Estado, ni siquiera de tipo auxiliar, en consecuencia, el Estado tiene un papel limitado a vigilar y garantizar el orden y la seguridad pública.

Por su parte, el concepto de "Derechos Humanos" es de origen más reciente; corresponde a la etapa iniciada en los primeros años después de concluida la Segunda Guerra Mundial. Etapa en la que el hombre y el Estado ya no se encontraban en una situación de enfrentamiento, por el contrario, buscaban una integración que les permitiera desarrollarse conjuntamente en armonía. Asimismo, en virtud de la grave situación económica y social mundial existente en ese momento, el papel del Estado dejó de limitarse al de guardián del orden público, ampliándose al de promotor del bienestar económico y social; buscando el pleno desarrollo de las facultades del hombre no sólo a nivel individual, sino también

(1) Burgoa O., Ignacio. "Las Garantías Individuales", Edit. Porrúa, S.A. México, 1981, p. 182.

colectivo; situación que también propició la evolución de la idea de "derechos del hombre"; pues ya no se hablaba solamente de derechos civiles y políticos, había que incluir derechos económicos, sociales y culturales, es decir, el concepto se amplió transformándose en "Derechos Humanos".

Jesús Rodríguez y Rodríguez define los derechos humanos como el "conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente". (2)

En resumen, "Derechos del Hombre" es un concepto consolidado con la Declaración Francesa de 1789 y, alude al ser humano como sujeto activo o titular; pero fueron derechos del hombre, únicamente los que la visión de la época incluyó en esa categoría, basándose en la teoría jusnaturalista y siguiendo un principio liberal-individualista que enfrentaba al hombre con el Estado. Por otra parte, su contenido se limitó a derechos civiles y políticos, hoy conocidos también como "primera generación" de derechos humanos.

Por el contrario, el concepto de "Derechos Humanos", consolidado con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, si bien no cambia la imputación de la titularidad, supera en mucho el contenido de lo que a fines del siglo XVIII se puso bajo el rótulo de "derechos del hombre". Estado y hombre son colocados

(2) Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Edit. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 225., Tomo III-D.

en una situación de integración; desapareciendo el principio liberal-individualista y basándose en la teoría juspositivista, ya que se habla, no de derechos anteriores y superiores al Estado, sino de derechos otorgados al hombre por el orden jurídico del mismo. Además, el contenido de este concepto abarca no sólo derechos civiles y políticos sino también derechos económicos, sociales y culturales, es decir, lo que hoy se conoce como "segunda generación" de derechos humanos; expresión que Héctor Gros Espiell considera "... admisible siempre que no se interprete como implicando el olvido, la eliminación o la sustitución de los anteriores por los nuevos ...". (3)

Asimismo, no es equivocado pensar que en un futuro no lejano el concepto de derechos humanos cambie nuevamente el alcance de su contenido; sobre todo si se toma en cuenta que actualmente ya se habla de la "tercera generación"; la de los Derechos de la Solidaridad, también denominada "de los Nuevos Derechos Humanos" por el Dr. Jorge Carpizo (4), misma que comprende derechos tales como el derecho a la paz, al desarrollo, a la libre determinación de los pueblos, a un medio ambiente sano y equilibrado ecológicamente, entre otros; que han surgido como consecuencia de las nuevas necesidades del hombre y la colectividad humana en el actual grado de su desarrollo y evolución.

Ahora bien, la diferencia no puede ser tajante pues, no

(3) Gros Espiell, Héctor. "Estudios sobre Derechos Humanos". Edit. Jurídica Venezolana, S.A., Caracas, 1985, p.

18.

(4) Carpizo, Jorge. "Los Nuevos Derechos Humanos". Revista Mexicana de Política Exterior, Año 2, No. 8, Julio-Septiembre, 1985, México, D.F.

obstante que el sustento ideológico y los derechos comprendidos no son los mismos, el origen ha sido y seguirá siendo la necesidad de respeto y protección de los atributos inherentes a todo ser humano llámense derechos del hombre o derechos humanos. Incluso, puede considerarse que ambos conceptos corresponden a etapas distintas en la evolución de esa necesidad; por lo tanto, su formulación responde a la ideología y circunstancias de un determinado momento histórico.

Finalmente, para concluir la exposición del tema que nos ocupa, haremos la diferenciación entre los conceptos anteriormente señalados y el concepto de "Garantías Individuales". En primer término, es necesario aclarar que, aún cuando la noción de "Garantías Individuales" surge en el lapso comprendido entre la aparición del concepto de "Derechos del Hombre" (1789) y el de "Derechos Humanos" (1948); posee características que la hacen diferir totalmente de las dos anteriores.

La primera diferencia la encontramos, desde el punto de vista semántico, en los términos empleados. De acuerdo con la Real Academia Española "derecho" significa: "... Facultad del hombre para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida. Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor..."(5); en cambio, el término "garantía" se refiere a la "acción y efecto de afianzar lo estipulado. Fianza, prenda, cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad..." (6)

(5) Real Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española". Tono III. Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1981, p. 437.

(6) Idem., p. 658.

Asimismo, es importante señalar la diferencia existente en cuanto a la naturaleza jurídica de cada uno. De lo expuesto con anterioridad se desprende que, siguiendo la corriente jusnaturalista, predominante en la época en que surgen, la naturaleza jurídica de los "Derechos del Hombre" es la de derechos o atributos, inherentes al ser humano por el simple hecho de ser tal, inseparables de su propia naturaleza, anteriores y superiores a cualquier orden jurídico. Por su parte, los "Derechos Humanos", siguiendo la corriente juspositivista, poseen la naturaleza de derechos que el Estado, en su calidad de promotor del bienestar común, a través del orden jurídico, otorga al hombre no sólo en su calidad de individuo sino también, como miembro de la comunidad.

Respecto de la naturaleza jurídica de las garantías individuales destacan básicamente dos posturas: la jusnaturalista y la juspositivista.

A. Tesis Jusnaturalista. "En términos generales sostiene que las garantías individuales equivalen a los derechos del hombre, los cuales inseparables a su naturaleza y consustanciales a su personalidad, son superiores y preexistentes a todo orden jurídico e inclusive al Estado mismo, el cual debe respetarlos e incorporarlos a su Constitución". (7).

Entre los juristas defensores de esta postura, se encuentra el ilustre jurista mexicano Don Alfonso Noriega Cantú.

(7) Terrazas Salgado, Rodolfo. "Ensayo sobre las Garantías Individuales y los Derechos Políticos". Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Año I, Vol. I, México, 1989, p. 185.

B. Tesis Juspositivista. Encuentra uno de sus principales exponentes en el Dr. Ignacio Burgoa O., quien la resume de la manera siguiente: "... se afirma que sobre el poder del pueblo o la nación no existe ninguna potestad individual. Por ende, el sujeto particular no tiene ningún derecho que oponer al Estado, que es la forma política y jurídica en que se organiza el pueblo. Pero, para obtener la felicidad y el bienestar de la comunidad, es menester procurar que sus partes integrantes, los individuos, sean dichosos. Y por ello es que el Estado, en ejercicio del poder soberano, cuyo titular es el pueblo, otorga, crea o concede a los gobernados determinadas prerrogativas que lo coloquen al amparo de los desmanes, arbitrariedades e iniquidades de las autoridades que obran en representación de aquél. En conclusión, según esta solución, el establecimiento de las garantías individuales constituye parte integrante de la finalidad general del Estado determinada por postulados éticos, como son los concernientes a la procuración del bienestar de la sociedad por medio de la obtención de la felicidad de sus miembros individuales, para cuya consecución se otorga a estos ciertos derechos o prerrogativas fundamentales". (8)

Ambas posturas poseen numerosos adeptos entre los tratadistas y estudiosos del tema, por ende, la adopción de una en especial depende de un criterio personal. Por lo tanto, para determinar la naturaleza jurídica y el concepto de las garantías individuales hemos decidido adherirnos a la postura juspositivista, misma que nuestra Ley Fundamental ha adoptado en su artículo primero, cuando

(8) Citado por Terrazas Salgado, Rodolfo en "Ensayo sobre las Garantías Individuales y los Derechos Políticos",
ob. cit., p. 186.

señala:

"En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Precepto que abandona la postura jusnaturalista que se había adoptado en la Constitución de 1857, al ya no considerar que las garantías individuales sean "... derechos superiores y anteriores a la Constitución, que por el hecho de ser mencionados en ella se transformen en "garantías" que deban ser respetadas y sostenidas por todas las leyes y autoridades del país". (9) Así pues, como señala el Dr. Ignacio Burgoa O., "... la actual Ley Suprema, según lo declara en su artículo primero, otorga garantías al individuo, pero no como consecuencia de "derechos naturales" que éste pudiera tener en su carácter de persona humana, sino en su calidad de "gobernado"; es decir, como sujeto cuya esfera sea ámbito de operatividad de actos de las autoridades estatales desempeñados en ejercicio del poder de imperio. De esta guisa, para la Constitución de 1917 los derechos del gobernado no equivalen a los derechos del hombre, esto es, no son anteriores a ella ni necesaria o ineludiblemente reconocibles por ella, sino derivados de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual establecida y regulada por sus propios mandamientos. (10) Por lo tanto, con base en lo anteriormente expuesto,

(9) *Idea.*, p. 188.

(10) *Idea.*

podemos afirmar que la naturaleza jurídica de la garantía individual es la de una relación jurídica que une en sus extremos a un sujeto activo y a un sujeto pasivo; el sujeto activo es aquella persona física o moral, titular del derecho contenido en la garantía correspondiente, en cuya esfera repercuten los actos de autoridad que derivan de los órganos del Estado, quienes serían los sujetos pasivos de esa relación.

Así pues, la Garantía Individual puede definirse como "la relación jurídica de supra a subordinación que vincula al gobernado como sujeto activo y a los gobernantes como sujetos pasivos, y que da origen a un derecho subjetivo público y a una obligación correlativa consistente en respetar el contenido de tal derecho". (11)

Los elementos que integran este concepto son:

- "A) Una relación jurídica de supra a subordinación, de carácter unilateral, prevista y regida por normas de rango constitucional;"
- "B) Un derecho subjetivo público, que nace en virtud de dicha relación jurídica;"
- "C) Un sujeto activo que es la persona física o "moral" titular del mencionado derecho;"
- "D) Una obligación correlativa consistente en respetar el contenido del derecho subjetivo público mediante la conducta positiva o negativa que requiera; y"

(11) *Ibid.*, p. 109.

"E) Un sujeto pasivo que son las autoridades públicas u órganos del Estado como titulares de la mencionada obligación". (12)

Con el fin de asegurar una clara perspectiva de lo que el concepto de garantía individual y sus elementos implican, a continuación procedemos a hacer una exposición general de los aspectos más relevantes. La primera cuestión que surge al respecto es sobre la relación jurídica de supra a subordinación.

En relación a ello el Dr. Ignacio Burgoa O., explica que: "En la vida de cualquier Estado o sociedad existen tres fundamentales tipos de relaciones a saber; las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación". (13)

- 1) Relaciones de coordinación, son las que establecen entre las personas físicas o morales en su calidad de particulares;
- 2) Relaciones de supraordinación, son las que se establecen entre los órganos del Estado, es decir, entre autoridades; y
- 3) Relaciones de supra a subordinación, son las que establecen entre los órganos del Estado, es decir, las autoridades, y las personas físicas o morales en su calidad de particulares. Dicho de otra manera, entre gobernantes y gobernados. En consecuen-

(12) *Idea.*, p. 111.

(13) Burgoa O., Ignacio, *ob.cit.*, p. 156.

cia, la garantía individual se traduce en una relación jurídica entre gobernantes y gobernados.

Asimismo, nos encontramos con que la mencionada relación jurídica de supra a subordinación es calificada como "unilateral" en virtud de que el derecho del sujeto activo y la obligación del sujeto pasivo, no son recíprocos. Al respecto, el Dr. Ignacio Burgoa O. argumenta que "... atendiendo a la naturaleza pristina de la garantía individual, el sujeto activo o gobernado sólo es titular de un derecho subjetivo público que enfrenta a las autoridades estatales y al Estado mismo, sin que, a su vez, esté obligado hacia el sujeto pasivo. Por lo mismo, y en vista del atributo de unilateralidad que hemos señalado, el Estado y sus autoridades no tienen ningún derecho, ninguna facultad de imperio frente al gobernado en la relación que implica la garantía individual, pues sólo son titulares de la obligación que especificamos anteriormente". (14)

Por otra parte, encontramos que la relación de supra a subordinación da origen a un derecho subjetivo público a favor del sujeto activo; derecho, por que se traduce en una facultad o potestad jurídica para exigir del sujeto pasivo un respeto absoluto; subjetivo, por que se deriva de una norma jurídica objetiva, la cual, atribuye al sujeto activo dicha facultad; y, público, porque se opone a entes de carácter público.

(14) Citado por Terrazas Salgado, Rodolfo en "Ensayo sobre las Garantías Individuales y los Derechos Políticos", ob. cit., p. 118.

Refiriéndonos ahora al sujeto activo de la relación jurídica de supra a subordinación, ya se ha mencionado que éste puede ser una persona física o moral, comprendiendo el término "moral" tanto a personas morales de derecho privado como a las de derecho social y aún, a las de derecho público, siempre y cuando estas últimas se encuentren en la situación de gobernados, y no actúen en ejercicio de su imperio, o sea, como autoridades. Esta situación permite suprimir la idea de que el adjetivo "individuales" con que se ha calificado a las garantías, alude únicamente al individuo, persona física. Por lo tanto, coincidimos con el Dr. Ignacio Burgoa O., quien opina que "... las garantías que con el título de "individuales" instituye nuestra Constitución, propiamente se refieren a todo sujeto que tenga o pueda tener el carácter de gobernado... Consiguientemente, la denominación "garantías individuales" que se atribuye a las garantías que debe tener todo gobernado, no corresponde a la verdadera índole jurídica de éstas y sólo se explica por un resabio del individualismo clásico que no tiene razón de subsistencia en la actualidad..". (15)

Concluyendo, el Dr. Ignacio Burgoa O. opina que: "Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; con elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por

(15) Burgoa O., Ignacio, ob. cit., p. 167.

parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos de que hemos hablado: gobernados, por un lado y, Estado y autoridades, por el otro".(16)

Así pues, en virtud de lo antes expuesto, resulta obvio que el concepto de "garantías individuales" difiere totalmente de los conceptos de "derechos del hombre" y de "derechos Humanos".

III. Clasificación de los Derechos Humanos

La clasificación de los derechos humanos, al igual que la definición, ha sido punto de controversia entre los estudiosos del tema, pues como acertadamente señala Enrique P. Haba; "... hay acuerdo en torno de que existen unos derechos que son derechos de todo hombre, pero se discute cuáles son y hasta donde llegan"(17) Por eso las clasificaciones son difíciles, dependientes de criterios variables o posiciones jusfilosóficas. No obstante, el mismo Haba señala que la enumeración de los derechos tiene hoy cierto consenso internacional, lo cual viene a ser cierto, porque las declaraciones y tratados internacionales, así como las Constituciones de un gran número de países, contienen un repertorio del cual se puede condensar un catálogo mínimo de base común.

(16) *Ibid.*, p. 177.

(17) Haba, Enrique P. "¿Derechos Humanos o Derechos Naturales?". Anuario de Derechos Humanos, Madrid, 1983, p.

El tema de las clasificaciones se sitúa, ante todo, en el ámbito doctrinario. Es muy extenso el número de clasificaciones cuando se revisa la obra de los distintos autores, no sólo en el área de Derecho Constitucional sino también en las de la Filosofía y la Ciencia Política. Asimismo, no se debe olvidar que los derechos humanos no son algo estático, invariable; por el contrario, no es equivocado pensar que se encuentran en una metamorfosis continua. En consecuencia, es imposible aprisionar en catálogos o esquemas rígidos lo que por su propia naturaleza y propósito está expuesto a incesantes cambios.

En virtud de lo anteriormente expuesto, en este apartado haremos una enumeración de clasificaciones propuestas por algunos de los más importantes juristas contemporáneos, limitándonos a su mención y esquematización, ya que intentar explicar la esencia y bases de cada una demandaría una investigación y un trabajo aparte, lo cual no es nuestro objetivo.

A) Clasificación de Maurice Duverger (18)

Duverger habla de "libertades" reconocidas a los gobernados como medio de limitación a los gobernantes; limitación que se hace en dos planos. Por un lado, las libertades que definen una zona de acción privada reservada a los individuos, llamadas "libertades-límites", por el otro, libertades que procuran medios para evitar que el imperio de los gobernantes sea demasiado fuerte, también llamadas "libertades-oposición".

(18) Citado por Volio Jiménez, Fernando. "Algunas Tipologías de Derechos Humanos". Universidad de Costa Rica, San José, 1978, p.p. 7 y 8.

DERECHOS HUMANOS

Libertades públicas reconocidas a los gobernados

1. Libertades-límite

Libertades de la persona
o libertades civiles

- protección contra arrestos arbitrarios;
 - libertad e inviolabilidad del domicilio;
 - libertad de correspondencia;
 - libertad de circulación;
 - libertades familiares.
-

Libertades Económicas

- derecho de propiedad;
- libertad de empresa;
- libertad de industria y comercio;

2. Libertades-oposición

Libertades políticas

- libertad de reunión;
 - libertad de prensa;
 - libertad de manifestación;
 - libertad de asociación.
-

- libertad de circulación de productos;
 - libertad de fijar precios y salarios.
-
-

Libertades de Pensamiento

- político;
 - filosófico;
 - cultural;
 - religioso.
-
-

Con referencia a las libertades políticas, el autor señala que no se les puede considerar tajantemente como libertades-oposición ya que también pueden llegar a catalogarse como libertades-límite, por ejemplo, la libertad de manifestación; es libertad-oposición cuando se ejercita para denunciar u oponerse a actos arbitrarios de los órganos de autoridad, pero, también puede calificarse como libertad-límite en la medida en que se trate de la elaboración y expresión de ideas propias, situación en la que el Estado y sus órganos de autoridad están obligados a respetarla.

B) Clasificación de Carlos Sánchez Viamonte (19)

DERECHOS HUMANOS

Derechos individuales que forman la libertad

Derechos del hombre

Derechos del ciudadano

- | | |
|---------------------------------|---------------------------|
| a. derechos de la personalidad. | a. sufragio; |
| b. derechos patrimoniales. | b. elegibilidad política. |

Derechos Públicos

Según Sánchez Viamonte, los "derechos públicos" dada la naturaleza de la actividad que con ellos se ejercita; no alcanzan a ser derechos políticos porque su ejercicio no conduce directamente a la formación del gobierno, y por eso, no se requiere la condición de ciudadano pero, exceden la condición de derechos privados, porque vinculan al individuo con la sociedad y con sus fines de índole común y solidaria. Ejemplos de estos derechos son los de asociación, petición y reunión, entre otros.

(19) *Ibid.*, p. 9.

C) Clasificación de Germán Bidart Campos (20)

DERECHOS HUMANOS

Atributos, facultades, libertades, etc.,
que se reconocen u otorgan a los individuos que componen la población del Estado.

A. Naturales

-
- Atributos fundamentales de la personalidad;
 - Existen sin necesidad de ningún reconocimiento del Estado;
 - La normatividad constitucional sólo los reconoce, los postula.

Ejemplo; derecho a la vida;
derecho a la propiedad;
derecho a la libertad.

B. Otorgados

-
- Surgen del texto de la Constitución, por lo que adquieren carácter normativo.
 - Revisten naturaleza meramente positiva.

Ejemplo: derechos políticos

Intermedios

Derechos que participan de características de los otros dos; empiezan por ser naturales y terminan con un ingrediente de positividad muy marcado.

Ejemplo: derecho de propiedad. *

El mismo autor, en definitiva, termina haciendo tres grandes divisiones a los derechos humanos: A) libertades que comprenden a los derechos naturales, otorgados e intermedios; B) derechos económicos; y, C) derechos sociales que, en opinión del autor, abarcan a los que tutelan "la justicia del reparto entre el hombre que trabaja y el hombre para el cual trabaja".

Como observación final, cabe señalar que Bidart Campos limita los derechos sociales al Derecho Laboral o del Trabajo.

D) Clasificación de Ignacio Burgoa (21)

El Dr. Burgoa O., elabora su clasificación con base en la Constitución Mexicana vigente, que equipara "garantías" a "derechos", de acuerdo con dos criterios fundamentales:

* Bidart. Campos explica que la propiedad es un derecho natural pero, su ejercicio está sujeto a ciertas modalidades y formas, como la expropiación, que son producto de la normatividad positiva y dependen de lo que ésta regule.

(21) Burgoa O., Ignacio, ob. cit., p.p. 183 - 186.

-
1. Indole formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que implica la garantía.
-

a. Garantías Materiales

Los sujetos pasivos (Edo. y autoridades estatales) asumen obligaciones de no hacer o de abstención.

Garantías que se refieren a:

- las libertades específicas del gobernado;
 - a la libertad;
 - a la propiedad.
-

b. Garantías Formales

Los sujetos pasivos (Edo. y autoridades estatales) asumen obligaciones de hacer o positivas. es decir, deben realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria, para que ésta afecte válidamente la esfera del gobernado.

- Garantía de Audiencia;
 - Garantía de Legalidad.
-

-
- II. Contenido del derecho subjetivo público que para el gobernado se deriva de la relación jurídica en que se manifiestan las garantías individuales.
-

Derechos subjetivos
públicos

Artículos constitucionales

De Libertad:	2º, 3º, fr. VII, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 16, penúltimo párrafo, 24 y 28, párrafos primero, - segundo y tercero.
De Igualdad:	1º, 2º, 4º, párrafo primero, 12- y 13.
De Propiedad:	27.
De Seguridad Jurídica:	14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21,- 22, 23 y 29

Concluiremos esta enumeración con la opinión de Jesus Rodriguez, quien en forma sencilla y concreta, señala: "Desde el punto de vista del objeto y contenido de los derechos humanos, éstos comprenden tres grandes grupos o tipos de derechos expresa y generalmente reconocidos por las Constituciones de la gran mayoría de países. Así como por los más importantes instrumentos internacionales de carácter general sobre la materia. Tales grupos son: uno, los derechos civiles; dos, los derechos políticos; y, tres, los derechos económicos, sociales y culturales." (22)

Para concluir, podemos afirmar que la adopción de una u otra clasificación depende en mucho, del criterio personal y la corriente de pensamiento que se siga, pues lo que para unos puede parecer adecuado, para otros puede ser incompleto o excesivo; y sobre todo, no se puede, ni se debe olvidar que cada clasificación obedece, no sólo a una corriente de pensamiento específica, sino también a una época, una cultura y una sociedad determinada y con características muy propias.

(22) "Diccionario Jurídico Mexicano", ob. cit., p. 224..

C A P I T U L O S E G U N D O

"ANTECEDENTES DEL RECONOCIMIENTO Y PROTECCION
DE LOS DERECHOS HUMANOS"

I. Documentos Nacionales

A) Constitución de Cádiz (1812)

La expedición de la Constitución de Cádiz, en 1812, dió marco a la transformación del Estado monárquico-absolutista español en un Estado monárquico-constitucional; consagrando principios básicos sobre los que se levantó la estructura del Constitucionalismo moderno, tales como el de Soberanía Popular, el de División o Separación de Poderes y el de limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales; mismos que denotan claramente la influencia del pensamiento y principios contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 y, la Constitución Francesa de 1791.

En materia de derechos del hombre, para el Estado español, sujeto durante un largo período a un régimen absolutista donde la figura central, monopolizadora del poder, era el rey, y la idea del individuo dotado de derechos oponibles al Estado mismo era inadmisibles, la expedición de la Constitución de 1812 significó un gran avance. Sin embargo, no es posible afirmar lo mismo respecto de sus colonias. Concretamente, en el caso de la Nueva España, si bien es cierto que tanto antes como después de la vigencia de la mencionada Constitución, fueron expedidos diversos decretos y disposiciones tendientes a asegurar la protección de los

derechos de la población (sobre todo la indígena), también lo es, que en la práctica alcanzó mucho menos que la metrópoli ya que siempre estuvo a merced de sus gobernantes; la mejor prueba que de ello puede presentarse es la historia de la colonia.

En resumen, respecto de los derechos del hombre, en la Constitución de Cádiz encontramos una declaración general, contenida en el artículo 4º y que a la letra señala: "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todo los individuos que la componen". Cabe hacer notar que en dicho precepto únicamente se emplea el término "derechos".

Asimismo, dispersos en diversos artículos, encontramos los derechos siguientes:

- Respeto a la propiedad privada --- Art. 17, fr. décima.
- Respeto a la libertad y seguridad individual:
 - . protección contra detenciones arbitrarias - Arts. 172, fr. undécima, y 287*;
 - . derecho a la excarcelación bajo fianza - Art. 296;
 - . cárceles como medio de seguridad y no de tortura - Art. 297;
 - . prohibición del tormento, confiscación de bienes, penas trascendentales * y allanamiento arbitrario - Arts. 303 - 306.
- Derechos a dirimir las controversias por el medio judicial Art. 280 *.
- Determinación del número de instancias en los negocios judiciales civiles - Art. 285.

* Presentan la característica de ser derechos cuyo goce era exclusivo del español.

- Proporcionalidad en materia de contribuciones - Art. 339 *.
- Libertad de expresión en materia política - Art. 371 *.

Como medio de defensa de los derechos antes ennumerados, el documento que nos ocupa, únicamente establecía la responsabilidad de la o las autoridades de las que provenía el acto que vulneraba algún derecho, pero sólo en los casos señalados en el mismo (Arts. 172, fr. undécima, 2a. parte; 226, 253, 284 y 299).

Concluyendo, para la Nueva España, en su calidad de colonia de la Vieja España, la Constitución de Cádiz vino a ser un débil reflejo del pensamiento contenido en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 y la Constitución Francesa de 1791, en las que no sólo se reconoció en principio los derechos del hombre; también se busco definirlos y enumerarlos.

Por el contrario, la Constitución de 1812, conforme a lo establecido en su artículo 4º, cuyo contenido ya ha sido reseñado, únicamente contiene un vago reconocimiento de los derechos individuales; protección obligatoria de la Nación a la Libertad civil (pese a la conservación de la esclavitud); a la propiedad (protección que se desprende de las restricciones al poder ejecutivo); y demás derechos legítimos de los individuos, en este último caso surgen como interrogantes, ¿a qué derechos "legítimos" se refiere? ¿quién los determina?. Por lo tanto, resulta obvio que en la Ley Fundamental objeto de estudio del presente apartado, los derechos del hombre no sólo no fueron definidos ni enumerados, ni siquiera fueron garantizados efectivamente, inclusive, algunos fueron presentados como de goce exclusivo para el español (Arts. 280, 287, 306, 339 y 317).

Sin embargo, si bien es cierto que la mencionada Constitución no representó para la Nueva España el mismo avance en materia de derechos del hombre que para el Estado español, dado lo diverso de la situación política y social de ambos; ni tuvo suficiente trascendencia como para que los autores de nuestro primer ordenamiento Constitucional no hubiesen tenido que inspirarse en el ideario de la Revolución Francesa y en el sistema Constitucional norteamericano; también lo es, que originó una corriente ideológica que se desarrolló hacia el final del periodo colonial, y que iba a disputar a la corriente absolutista, representada por Iturbide, la estructuración jurídico-constitucional del México independiente.

B) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana
(Constitución de Apatzingán - 1814)

En medio de un clima de lucha y enfrentamientos, tanto armados como ideológicos; y bajo auspicios de Don José María Morelos y Pavón se reúne una especie de Asamblea Constituyente que recibió el nombre de "Congreso de Anáhuac", de la cual surgió, el 22 de octubre de 1814, el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Documento que reunía los principios fundamentales de la ideología insurgente y, aunque seguía ciertos lineamientos de la Constitución de 1812, al contrario de ésta, tendió a dotar a México de un gobierno propio e independiente de España. Sin embargo, su principal mérito radica en haber sido el primero en dedicar un capítulo especial a derechos del hombre; el capítulo V, intitulado "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los individuos", mismo que abarca del artículo 24 al 40, así como los artículos 19, 21, 22 y 23, contenidos en el capítulo IV del documento en cuestión.

En términos generales, respecto a los derechos del hombre, el documento que nos ocupa, establecía: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos 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 las asociaciones políticas". (Art. 24)

Asimismo, la Constitución de Apatzingán emplea únicamente el término "derechos", excepto en el caso del artículo 27 donde se emplea el de "garantía social". Los derechos consagrados en esta Ley Fundamental fueron:

- Derecho de igualdad --- Arts. 25 y 26
- Derecho de seguridad; consistente en la llamada "garantía social" que se traduce en fijación de límites a los poderes (División de Poderes) y fijación de la responsabilidad de funcionarios públicos a través de un sistema de protección de los derechos instaurados por la Constitución --- Art. 27.
- Derecho a la libertad física; prohibición²⁷ de detenciones arbitrarias, rigor innecesario y penas desproporcionadas --- Arts. 21, 22 y 23.
- Inviolabilidad del domicilio --- Arts. 32 y 33.
- Derecho a la igualdad ante la ley, y sujeción de los actos de autoridad a las formalidades que la misma establece --- Arts. 18, 19, 28 y 29
- Derecho a la propiedad --- Art. 34
- Derecho a la protección de la propiedad --- Art. 35.
- Derecho de petición --- Art. 37
- Igualdad con relación al derecho al trabajo --- Art. 38.
- Derecho a la educación --- Art. 39.
- Libertad de imprenta --- Art. 40.
- Derecho de audiencia --- Art. 31.

Por otra parte, la mencionada Constitución no previó ningún medio específico para proteger los derechos en favor de los individuos por ella consagrados, únicamente establecía, en forma muy general, un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad cuando en su artículo 165 facultaba privativamente al supremo gobierno para "... proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando todos los recursos que le franquearán las leyes".

En resumen, la importancia de la Constitución de Apatzingán radica en el hecho de haber sido el primer documento que presentó un catálogo de derechos del hombre (ni la Constitución de 1812, ni las de 1824, 1836 y 1843 los hicieron *), fundados en una tesis individualista democrática; y estableció en su artículo 24, a manera de declaración general, la relación entre los derechos del hombre (clasificados a modo de la Declaración Francesa: igualdad, seguridad, propiedad y libertad) y el gobierno, poniendo de manifiesto la influencia de los principios jurídicos y filosóficos de la Revolución Francesa, así como una marcada tendencia individualista al considerar los derechos del hombre superiores a toda organización social.

Sin embargo, el hecho de haber surgido durante el período de lucha independentista, con base en los principios e ideología de la insurgencia; misma que no tuvo la suficiente fuerza para sostener los principios de la mencionada Constitución, impidió que tuviera una vigencia real y aplicación efectiva, situación

* No fue sino hasta el año de 1857 cuando tales derechos aparecen nuevamente en forma de catálogo dentro de la Ley Fundamental.

lamentable ya que pudo haber sido un avance significativo en materia de protección de los derechos del hombre en México.

C) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos
(Constitución de 1824).

Con la muerte de Morelos y la dispersión de los grupos insurgentes, la independencia de México parecía un sueño lejano y, de no haber sido por la intervención de Agustín de Iturbide en los acontecimientos históricos de esa época (aún cuando actuara movido por intereses personales) tan ansiada independencia no hubiera sido posible en ese momento histórico. Posteriormente, surge el Imperio mexicano de efímera existencia ya que el 31 de marzo de 1824 fue declarado inexistente mediante decreto del Congreso, mismo que el 21 de mayo del mismo año emitió una convocatoria cuya finalidad fue la formación de un nuevo Congreso Constituyente, el cual tuvo que enfrentarse al dilema de ¿cómo organizar el Estado mexicano?, ¿como República federal ó como República central?, decidiéndose por la primera opción y proclamándolo así en el "Acta Constitutiva de la Nación Mexicana", documento jurídico-político que, como expresa el Dr. Ignacio Burgoa O.; "... reviste gran interés, en virtud de que en él ya se consagraron los fundamentales principios de todo régimen constitucional federal de naturaleza democrática" (23); y cuyos principios sirvieron de base a nuestra primera Ley Fundamental, la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" de 4 de octubre de 1824; misma que tiene el gran mérito de haber sido el documento en cuya virtud nace la comunidad política nacional con los aspectos fundamentales de la

(23) Burgoa O., Ignacio, ob. cit., p. 115.

forma de gobierno de una República y, la forma de Estado de una Federación.

Sin embargo, en materia de derechos del hombre encontramos que el mencionado documento no representó ningún avance en esa área, de hecho, pareciere que su objetivo principal fue la organización político-jurídica del Estado mexicano, pasando otros aspectos a segundo término; pues al analizar el documento en cuestión, encontramos que es omiso en cuanto al reconocimiento, conceptualización, ennumeración y protección de los derechos del hombre. Asimismo, en ningún momento utiliza el término "derechos" o "garantías", ya que los pocos derechos contenidos en él, se desprenden de artículos que establecen límites a la actuación del Poder Ejecutivo y reglas para la administración de justicia, como puede apreciarse a continuación:

- El Presidente no podrá:
 - . privar a ningún individuo de su libertad;
 - . imponer pena alguna; y
 - . ocupar la propiedad de ningún particular o corporación --- Art. 112, frs. II y III.
- La pena de infamia no pasaria del delincuente --- Art. 146.
- Se prohibió la pena de confiscación, todo juicio por comisión, toda ley retroactiva, el tormento y, las detenciones y cateos arbitrarios --- Arts. 147 - 152.

D) Constitución Centralista - 1836 (Constitución de las Siete Leyes).

En un periodo de gran turbulencia política y social, con Antonio López de Santa Anna representando al Poder Ejecutivo y bajo la presión de los grupos conservadores en franco

enfrentamiento con los grupos liberales, en diciembre de 1835, el sistema federal establecido por la Constitución de 1824 fue substituido por el régimen centralista, expidiéndose las llamadas "Siete Leyes Constitucionales", capitulo que muchos consideran ignominioso para la historia juridica mexicana, dado que el Congreso constituyente del que emanaron dichas leyes ha sido considerado ilegal (el propio Congreso se autoproclamó "Constituyente" con facultades extraconstitucionales). Lo incuestionable al respecto es que, independientemente de los errores o aciertos en que incurrió la Constitución centralista de 1836, forma parte de la historia constitucional de México y sin su análisis el presente trabajo estaria incompleto.

En lo referente a derechos del hombre encontramos que, el documento que nos ocupa, únicamente emplea el término "derechos"; asimismo, carece de una declaración general respecto del reconocimiento y conceptualización de tales derechos, así como de un medio de defensa de los mismos.

La "Primera Ley Constitucional", bajo el titulo de "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República", consagró como derechos de los mexicanos:

- Prohibición de aprehensiones y prisión arbitraria --- Arts. 2º, frs. I y II, 1a. Ley, y 18, fr. II, 4a. Ley.
- Derecho a la protección de la propiedad --- Arts. 2º, fr. III, 1a. Ley y 18, fr. III, 4a. Ley.
- Prohibición de cateos arbitrarios --- Art. 2º, fr. IV, 1a. Ley.
- Prohibición de tribunales por comisión y leyes retroactivas Art. 2º, fr. V, 1a. Ley.
- Libertad de tránsito --- Art. 2º, fr. VI, 1a. Ley.
- Libertad de imprenta en materia politica --- Art. 2º, fr. VII,

1a. Ley.

Por su parte, la "Quinta Ley Constitucional", en su apartado "Previsiones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal", estableció:

- Reducción de los fueros --- Art. 30.
- Reducción de instancias en los negocios judiciales --- Art. 34.
- Delimitación de las formalidades indispensables para la prisión y aún para la simple detención --- Arts. 41, 43 y 44.
- Limitación de responsabilidad civil --- Art. 45.
- Prohibición del tormento, la pena de confiscación y las penas trascendentales --- Arts. 49, 50 y 51.

Durante la vigencia de la Constitución centralista de 1836, el panorama de los derechos del hombre fue poco alentador pues, además de haberse olvidado el reconocimiento y conceptualización de los mismos, se limitó notablemente su goce al calificarlos en la primera ley constitucional como "derechos de los mexicanos". Obedeciendo, probablemente, a las bases constitucionales de 15 de diciembre de 1835 que le sirvieron de sustento, mismas que en su artículo 2º a la letra señalaban: "A todos los transeúntes, estantes y habitantes del territorio mexicano, mientras respeten la religión y las leyes del país, la nación les guardara y hara guardar los derechos que legítimamente les correspondan; el derecho de gentes y el internacional designan cuáles son los de los extranjeros; una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano". Precepto que hace una separación tajante entre los derechos de los mexicanos y de los extranjeros, además de adoptar una postura muy criticable al condicionar el respeto de los mismos. Así pues, resulta obvio que el principal objetivo de la Constitución centralista, en forma semejante a la de 1824, fue

la estructuración y organización del Estado mexicano centralista, pasando a segundo término el punto relativo a los derechos del hombre.

Asimismo, no se debe olvidar que el mencionado documento rigió uno de los periodos más caóticos de nuestra historia; constantes levantamientos, enfrentamientos ideológicos, conflictos territoriales y luchas por el poder donde predominaban los intereses personales. Y, por si todo ello hubiera sido poco, hubo que añadir la creación del llamado "Supremo Poder Conservador", órgano cuyo principal objetivo era mantener el equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sin embargo, en la práctica fue más allá de los límites que le fijaba la Constitución de 1836 en su segunda ley, convirtiéndose en un "super poder" y haciendo nugatorio el principio de la división de poderes que, extrañamente para un sistema centralista, la mencionada Constitución había conservado.

Por lo tanto, es explicable por qué durante el periodo comprendido de 1836 hasta 1843 (periodo de vigencia de la Constitución de 1836), el respeto y protección efectiva de los derechos del hombre fue sólo un ideal que el pueblo mexicano deseaba fervientemente alcanzar.

E) Bases Orgánicas de la República Mexicana - 1843

Documento expedido el 14 de junio de 1843, por la llamada "Junta Nacional Legislativa", y que reiteró el régimen central establecido por la Constitución de 1836; asimismo, consagró un sus títulos II y IX, denominados "De los habitantes de la República" y "Disposiciones generales sobre administración de justicia",

respectivamente, los derechos siguientes:

- Derecho a la libertad física y prohibición de la esclavitud
Art. 9º, fr. I.
- Libertad de expresión y de imprenta --- Art. 9º, fr. II.
- Derecho a la seguridad jurídica en materia penal --- Art. 9º,
frs. V - VIII, 1a. parte.
- Prohibición de tribunales especiales --- Art. 9º, fr. VIII, ---
2a. parte.
- Derecho a la libertad bajo fianza --- Art. 9º, fr. IX.
- Inviolabilidad del domicilio --- Art. 9º, fr. XI.
- Derecho de legalidad en materia tributaria --- Art. 9º, fr. XII
- Inviolabilidad de la propiedad --- Art. 9º, fr. XIII.
- Libertad de tránsito --- Art. 9º, fr. XIV.
- Determinación del número de instancias en los negocios
judiciales --- Art. 183.
- Derechos del procesado --- Art. 176 - 179.

Por otra parte, al examinar el texto del documento en cuestión, encontramos que únicamente emplea el término "derechos", carece de una declaración general respecto al reconocimiento y conceptualización de los derechos del hombre, así como de un medio de protección de los mismos pero, lo más significativo, es que el goce de los mencionados derechos fue restringido al establecer en su artículo 10º que: "Los extranjeros gozarán de los derechos que les concedan las leyes y sus respectivos tratados". Precepto impregnado de un matiz claramente limitante; así como el encabezado del artículo 9º, mismo que consagra la mayoría de los derechos antes enumerados, y que en forma tajante establecía: "Derechos de los habitantes de la República".

Ante este aspecto limitativo tanto de las Bases orgánicas de

1843, como de la Constitución de 1836, sólo nos queda cuestionar: ¿En donde quedó la característica de universalidad de los derechos del hombre consagrada por la Declaración Francesa de 1789?, ¿Será que para los integrantes del "Congreso Constituyente" de 1836 y los de la Junta Nacional Legislativa de 1843, la naturaleza humana de los extranjeros no era la misma que la de los mexicanos?

F) Acta Constitutiva y de Reformas - 1847

La anexión de Texas a la Unión Americana, a mediados de 1846, provocó un conflicto bélico entre México y los Estados Unidos, circunstancia que fue aprovechada por los federalistas, quienes el 4 de Agosto del mismo año, formularon el documento denominado "Plan de la Ciudadela", en el cual se desconocía al régimen centralista y se pugnaba por la formación de un nuevo Congreso de elección popular sobre las bases que sirvieron para la elección del de 1824. Asimismo, se establecía que, en tanto fuera expedida una nueva Constitución regiría la Constitución de 1824, reimpantándose así el régimen federal.

En virtud de que la ley fundamental de 1824 precisaba de urgentes modificaciones que le permitieran adaptarse a la situación prevaleciente en el México de 1847, el 18 de mayo del mismo año fue expedida el "Acta Constitutiva y de Reformas"; documento cuyas aportaciones en materia de derechos del hombre fueron:

1º. Una declaración de carácter general respecto al reconocimiento de los derechos del hombre y la necesidad de establecer medios de protección de los mismos.

Al respecto, el artículo 5º del documento en cuestión señaló:

"Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas". Asimismo, es notorio que ya no se habla solamente de "derechos" a secas, sino de "derechos del hombre", así como de "garantías", dejando entrever que se trata de términos con un significado totalmente distinto.

2°. La institución del Juicio de Amparo. En efecto, la referida acta de reformas en su artículo 25 establecía: "los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare". Precepto que posee el notable acierto de abarcar dentro de los actos justiciables, tanto los federales como los locales y, además se atribuye la competencia para conocer de tales conflictos a un órgano judicial federal que, al fallar en un juicio determinado sólo puede pronunciarse respecto del acto que motiva el proceso sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto reclamado; consagrando así la llamada "Formula Otero" (conocida así por haber sido idea de Don Mariano Otero, quien la expuso en su célebre "voto particular" de 5 de abril de 1847) o "Principio de Relatividad de la Sentencia", como actualmente se le conoce.

Ahora bien, cabe señalar que, si bien es cierto que los

aspectos antes mencionados representaron un avance de suma importancia en el área de los derechos del hombre en México, también lo es, que existían aspectos negativos que impidieron obtener resultados más satisfactorios en la práctica.

En primer término tenemos que, la eficacia jurídica de los derechos y garantías declarados en el acta de reformas se supeditó a la expedición de una ley constitucional que los instituyera de manera específica. En razón de lo cual fueron presentados dos proyectos de Ley Constitucional de Garantías; el primero por el diputado José Ma. la Fragua el 3 de mayo de 1847 y el segundo, de los senadores Otero, Robredo e Ibarra el 29 de enero de 1849, desafortunadamente ninguno de ellos fue aprobado.

En consecuencia, puede decirse que en la referida acta, las garantías del gobernado sólo se declararon teóricamente, pues su especificación y, por ende, su eficacia jurídica se sujetaron a una ley que no llegó a expedirse. Asimismo, tenemos que, el artículo 25 del documento en cuestión no comprendía la protección contra actos judiciales, sólo contra los legislativos y administrativos; omisión que no fue subsanada sino hasta la Constitución de 1857. Además, dicho artículo sólo trazó las líneas generales del Amparo, pero no especificó la forma de substanciar este juicio constitucional, ni cuál de los tribunales de la Federación, y en qué grado, debía conocer de los reclamos.

No obstante lo anterior, es innegable que el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, constituyó la base para el posterior desarrollo de la institución jurídica del Juicio de Amparo, misma que habría de erigirse como la máxima protectora de la libertad y las prerrogativas del hombre en México.

6) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos - 1857

La Constitución de 1857, promulgada el 11 de marzo del mismo año, representó el triunfo definitivo del Partido Liberal y abrió una nueva etapa en la historia de México, dejando atrás el fallido capítulo de la República centralista y la dictadura de Santa Anna. En primer término, estructuró nuestra organización jurídico-política sobre la base del sistema federal e implementó el liberalismo e individualismo como principios del Estado.

Con respecto a los derechos del hombre, en el mencionado documento encontramos:

1°. Una declaración general respecto de los mismos, contenida en el artículo 1°, que a la letra establecía: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución". Precepto donde ya se emplean los términos "derechos del hombre" y "garantías" distinguiendo claramente los unos de las otras.

2°. Contenidas en el Título I, Sección I, intitulada "De los Derechos del Hombre", encontramos las garantías siguientes:

Garantías de Igualdad.

- Prohibición de la esclavitud --- Art. 2°.
- Desconocimiento de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios --- Art. 12.

Garantías de Libertad (en sus diversas modalidades)

- Derecho a la instrucción --- Art. 3°.

- Libertad en materia laboral --- Arts. 4° y 5°.
- Libertad de expresión --- Art. 6°.
- Libertad de imprenta --- Art. 7°.
- Derecho de petición --- Art. 8°.
- Libertad de asociación --- Art. 9°.
- Libertad de posesión de armas --- Art. 10.
- Libertad de Tránsito --- Art. 11.
- Inviolabilidad de la correspondencia --- Art. 25.
- Libre concurrencia --- Art. 28.

Garantías de Seguridad Jurídica

- Prohibición de leyes privativas y tribunales especiales Art. 13.
- Irretroactividad de la ley --- Art. 14.
- Garantía de legalidad --- Art. 16
- Prohibición de tratados para extradición de reos políticos o con condición de esclavos en su país de origen; o que alteren los derechos y garantías concedidas por la Constitución - - - Art. 15.
- Derecho a la administración de justicia --- Art. 17.
- Derecho a la libertad bajo fianza --- Art. 18
- Límites de las detenciones --- Art. 19.
- Garantías del acusado en el juicio criminal --- Art. 20.
- Exclusividad de la facultad de aplicar penas --- Art. 21
- Prohibición de las penas de mutilación, infamia, marca, azotes, paños, el tormento, la multa excesiva, la confiscación de bienes y toda pena trascendental --- Art. 22.
- Restricción de la pena de muerte --- Art. 23.
- Delimitación del número de instancias en un juicio criminal Art. 24.
- Requisitos de la suspensión de garantías --- Art. 29.

Garantía de Propiedad --- 27.

La Ley Fundamental de 1857, colocó al individuo y sus derechos como objetivo primordial de las instituciones sociales, mismas que debían respetarlos como elementos anteriores y superiores al Estado mismo; es evidente que, el mencionado documento, adoptó una tendencia marcadamente jusnaturalista, buscando ser un auténtico reflejo de las doctrinas imperantes en Francia. Por otra parte, la declaración general contenida en su artículo 1º, que si bien no declaró cuales eran los derechos del hombre específicamente considerados, posee el mérito de referirse a los derechos que indistintamente corresponden a todo hombre fuera o no ciudadano de la República y, fuera o no mexicano; al contrario de las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1847, que dividieron los derechos del hombre en derechos de los mexicanos y derechos de los extranjeros.

Asimismo, instituyó el Juicio de Amparo como medio de protección de los derechos y garantías en ella consignados; confiando a los tribunales federales la tarea de resolver toda controversia que se suscitara por leyes o actos de cualquier autoridad, que fueran violatorios de garantías individuales. Estableciendo que, tales procedimientos habrían de seguirse a petición de la parte agraviada y que la sentencia, repitiendo la fórmula de Otero, sería siempre tal que sólo se ocupase de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que lo motivase (Arts. 101 y 102).

Finalmente, si bien es cierto que el haber instituido el

Juicio de Amparo en la Ley Fundamental puede considerarse una acertada decisión, también lo es que, en la práctica, debido al efervesciente clima político y social de esa época, aunado al hecho de que el Juicio de Amparo era una creación muy joven aún, susceptible de perfeccionamiento y vulnerable por el constante vaivén jurídico imperante, los resultados obtenidos distaban mucho de poder considerarse satisfactorios en lo que a la protección constitucional de los derechos del hombre respecta.

H) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - 1917

La situación social, económica y política de fines del siglo XIX y la primera década del siglo XX originó la Revolución Mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y llevaban una vida llena de injusticias, pues los propietarios de las mismas los sometían a una explotación brutal y desmedida. Por otra parte, los obreros carecían de derechos, e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. Las desigualdades entre las clases sociales eran cada vez más profundas, lo cual, inevitablemente desencadenó una lucha cuyos objetivos primordiales eran; una sociedad justa, un gobierno elegido democráticamente y la necesaria reivindicación de los derechos del hombre.

Como resultado de esa larga y penosa lucha, el 5 de febrero de 1917 fue promulgada la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" misma que, combinó el pensamiento individualista con nuevas ideas sociales consignando en su texto la primera declaración de derechos sociales de la historia.

Don Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del

Ejército Constitucionalista, el 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto en el que convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente ante el que, posteriormente, presentó un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, mismo que, dada la situación política, económica y social prevaleciente entonces en México, sufrió importantes modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó el 5 de febrero de 1917, no es una reforma a la de 1857 (aunque el objetivo primario haya sido ese; y de ella herede principios básicos, como son forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y garantías individuales), sino una nueva ley, que olvidando los límites del Derecho Constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió en sus preceptos las ideas revolucionarias del pueblo mexicano y les dió forma.

Resulta obvio que la Constitución de 1917 al establecer en su artículo 1º que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece", dejó de considerar a los derechos del hombre como la única base y objeto de las instituciones sociales, así como el exclusivo contenido de los fines estatales, ya que pasaron a ser un conjunto de prerrogativas que el Estado concede u otorga a los gobernados, es decir, pasó de la tesis jusnaturalista a la tesis juspositivista. Además, se replanteó en la teoría constitucional la doctrina de los derechos del hombre al considerar el Constituyente mexicano que el texto constitucional debía contener, al lado de las garantías individuales, las llamadas "garantías sociales" que, de acuerdo con las ideas del Dr. Ignacio Burgoa O. (24), pueden definirse

(24) Burgoa O., Ignacio, ob. cit., p.p. 139 y 140.

como un conjunto de elementos jurídicos que tienen por objeto preservar los derechos de aquellos grupos sociales que, en virtud de diversos factores, se encuentran en una situación de desigualdad frente a otros grupos.

Por otra parte, en el documento que nos ocupa, también encontramos conceptos jurídicos que se relacionan con los derechos del hombre y que en la Constitución de 1857 no se manejaban, tal es el caso de las "obligaciones individuales públicas", concepto que viene a ser correlativo al de "derechos públicos individuales". Al respecto, el Dr. Burgoa O. señala: "... sobre todo en materia de propiedad privada, parece ser que nuestra actual Ley Suprema, junto a los derechos fundamentales del individuo, o garantías individuales, adopta el concepto correlativo, o sea, el de 'obligaciones individuales públicas', que tiene la implicación opuesta a la idea de 'derechos públicos individuales'. La obligación pública individual, desconocida en la Constitución de 1857, con exclusión de la fiscal y militar, es aquella que el Estado impone al individuo, al sujeto, constriéndolo a obrar o hacer uso de sus bienes en beneficio de la sociedad. En este sentido podemos decir que la obligación pública individual es el reverso del derecho correlativo en términos abstractos, y que si el Estado, por medio del orden constitucional, ha concedido en favor del individuo determinadas garantías, cuyo ejercicio y respeto son indispensables para el desenvolvimiento de la personalidad humana, también le ha impuesto el deber en algunos casos, de utilizar esas garantías en beneficio de la colectividad a la que pertenece". (25)

(25) *Idea.*, p. 139.

Asimismo, en la Ley Fundamental de 1917 encontramos el régimen de "intervencionismo estatal", en el cual las relaciones entre Estado y gobernados dejan de regirse únicamente por principios liberales para dar lugar a la participación del Estado, principalmente en la salvaguardia y efectividad de las garantías sociales; un claro ejemplo lo tenemos en el artículo 123 constitucional, el cual instituye las bases mínimas generales que rigen la formación de la relación laboral y sus consecuencias jurídicas, en razón de lo cual el Estado tiene la misión de hacer que se respeten los derechos del trabajador en dicha relación y evitar que sean modificados en su perjuicio, creando los medios necesarios para ello.

Ahora bien, respecto a los derechos humanos *, individualmente considerados, la Constitución de 1917 contiene básicamente los mismos que la de 1857; la novedad, como se ha señalado con anterioridad, consistió en la consagración de las llamadas "garantías sociales" contenidas básicamente en los artículos 27 y 123 constitucionales.

Los derechos humanos consagrados actualmente por la Ley Fundamental de 1917 son:

* Hemos considerado pertinente utilizar el término "derechos humanos", dado que, la Constitución de 1917 corresponde al período en que dicho concepto cobra vigencia; prueba de ello es que el mencionado documento abandona la postura individualista de su antecesor al considerar al hombre, no como un ente aislado, inmerso en su propia individualidad, sino como un ente social en constante interacción como miembro de una sociedad y un Estado; así lo demuestra la consagración de las garantías sociales.

De Libertad;

- Libertad corporal o física --- Art. 2º, 1a. parte.
- Derecho a la educación --- Art. 3º, fr. VII.
- Libertad de trabajo --- Art. 5º.
- Libertad de expresión de ideas --- Art. 6º.
- Libertad de imprenta --- Art. 7º.
- Derecho de petición --- Art. 8º.
- Libertad de asociación y reunión --- Art. 9º.
- Libertad de posesión de armas --- Art. 10.
- Libertad de tránsito --- Art. 11.
- Inviolabilidad de la correspondencia --- Art. 16, penúltimo párrafo.
- Libertad de culto --- Art. 24.
- Libre concurrencia --- Art. 28, párrafos 1º y 2º.

De Igualdad;

- Igualdad humana --- Arts. 1º y 2º, 2a. parte.
- Igualdad del varón y la mujer --- Art. 4º, parr. 2º.
- Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios --- Art. 12.
- Prohibición de leyes privativas y tribunales especiales Art. 13.

De Propiedad --- Art. 27, parr. 2º.

De Seguridad Jurídica;

- Irretroactividad de la ley, garantía de audiencia, garantía de legalidad en materia judicial penal, civil y administrativa Art. 14.
- Se reiteran las garantías de los artículos 1º y 2º

- constitucionales, en relación con la extradición --- Art. 15.
- Garantía o principio de legalidad, requisitos del cateo y las visitas domiciliarias --- Art. 16.
 - Derecho a la administración de justicia, ratificación del principio de legalidad en materia penal --- Art. 17, parr. 2°.
 - Garantías de seguridad jurídica en materia penal --- Arts. 18 y 23.
 - Requisitos para la suspensión de garantías --- Art. 29.

Garantías Sociales;

- en materia agraria --- Art. 27.
- en materia laboral --- Art. 123.
- Protección de grupos indígenas --- Art. 4°, parr. 1°.
- Derecho a la protección de la salud --- Art. 4°, parr. 4°.
- Derecho a la vivienda --- Art. 4°, parr. 5°.
- Protección de menores --- Art. 4°, parr. 6°.

Cabe señalar, respecto de la terminología empleada por el documento que nos ocupa que, a diferencia de la Constitución de 1857, no habla de "derechos del hombre", sino de "garantías individuales" como sinónimo de los mismos; situación respecto de la cual coincidimos con el punto de vista de Don Felipe Tena Ramírez, quien expresó: "La parte de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre, recibe el nombre de dogmática. Nuestra constitución designa tales derechos con el nombre de garantías individuales, denominación impropia, puesto que una cosa son los 'derechos individuales' que la Constitución enumera y otra la 'garantía' de esos derechos, que en México reside en el Juicio de Amparo". (26)

(26) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S.A., México, 1983, p. 23.

Finalmente, como medio de protección de los derechos humanos en nuestra Ley Fundamental vigente, encontramos el Juicio de Amparo. Otorgando en su artículo 103 la competencia para conocer del mismo a los tribunales de la Federación (Poder Judicial Federal), y señalando en el artículo 107 los principios generales y lineamientos que lo rigen.

Ahora bien, resulta a todas luces evidente que el Juicio de Amparo consagrado en la Constitución vigente y reglamentado por la ley respectiva, dista mucho del instituido en la Constitución de 1857; obviamente ha evolucionado notablemente, no sólo en el aspecto procedimental, también en cuanto a su efectividad. Sin embargo, no se debe olvidar que, en una sociedad que evoluciona constantemente no es posible fijar topes, sobre todo en materia de derechos humanos; en razón de lo cual su protección y la actualización de las disposiciones legales así como de los medios enfocados a ello, son una necesidad con vigencia permanente.

II. Documentos Internacionales

Al concluir la segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional experimentó la urgente necesidad de enfrentar en forma conjunta, problemas fundamentales como el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el desarme, la reestructuración de la economía mundial, el desarrollo económico y social de los países menos avanzados, etc. Pero, simultáneamente, el conflicto mundial puso en evidencia dos situaciones que hasta entonces habían ocupado un lugar secundario en la actuación de los

gobiernos, y que requerían, también, de una rápida solución: el sometimiento y la explotación de un buen número de países atrapados en esquemas coloniales y, la humillación y abusos a que eran sometidos millones de seres humanos por la negación constante de sus derechos básicos y de su dignidad como personas. Claro ejemplo de ello fue la violación masiva de derechos humanos que en forma tan brutal llevó a cabo el régimen nazi; por lo tanto, resultaba absolutamente necesario terminar con la opresión de los pueblos y del hombre.

La Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), obedeciendo a dichas necesidades, en 1945 puso los cimientos para la solución de los problemas que suscitaban tales cuestiones, en la "Carta de San Francisco", en cuyo preámbulo se reafirmó "... la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de los hombres y mujeres". Por otro lado, la Carta subraya, como uno de los principales propósitos de la cooperación internacional, el respeto a los derechos humanos. En el ámbito interamericano, el ejemplo fue seguido por los Estados del Continente que también consignaron tales propósitos en la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", el 2 de mayo de 1948.

Posteriormente, en la "Declaración Universal de Derechos Humanos" adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, se enunciaron derechos básicos de todas las personas en cualquier parte, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, posición económica, opinión política u otra condición.

Tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

Hombre, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, siguen un curso paralelo y constituyen cada una en su ámbito, la base sobre la cual se estructuraría la tarea de establecer los compromisos y los procedimientos internacionales más adecuados para reforzar gradualmente las disposiciones nacionales en favor de la preservación y respeto de los derechos humanos. Y en tan ardua tarea, tanto la O.N.U como la Organización de los Estados Americanos (O.E.A), han buscado crear las condiciones internacionales necesarias para apoyar los esfuerzos que, en lo interno, realizan o deben realizar los Estados individualmente. El resultado ha sido la formación de diversos documentos, unos de carácter general y otros de indole particular, con alcance tanto mundial como regional, donde se reflejan las corrientes contemporáneas más sólidas en la materia.

Ahora bien, dado que existe un gran número de instrumentos entre convenciones, estatutos y declaraciones, que abarcan no sólo aspectos generales sino también una amplia gama de enfoques específicos como los relativos a derechos políticos de la mujer, derechos de los menores, asilo territorial, discriminación racial, etc; hemos considerado pertinente hacer una breve referencia al "Pacto Internacional de Derechos Economicos, Sociales y Culturales", al "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos" y a la "Convención Americana sobre los Derechos Humanos", por ser instrumentos internacionales que, tomados en conjunto, consagran en forma general, los mismos derechos fundamentales que el Estado mexicano ha reconocido e institucionalizado en su Ley Fundamental; asimismo, a fin de evitar ser demasiado prolijos en el desarrollo del tema, únicamente haremos referencia, en términos generales, a los derechos consagrados en cada documento, así como de los órganos

encargados de su salvaguarda y las medidas que al respecto pueden tomar los mismos.

A) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El hecho de que el estudio y aprobación del "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" anteciediera al de derechos civiles y políticos, nos lleva invariablemente a preguntarse: ¿Por qué fueron colocados en primer término los derechos de tipo económico-social?. Pues bien, tal situación se debió a que la Asamblea de las Naciones Unidas quiso poner énfasis en cuán vano sería reconocer los derechos civiles si no se garantizaba un mínimo de derechos económicos y sociales, tal y como se manifiesta en el párrafo tercero de los considerandos del documento que nos ocupa: "Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos".

Así, con base en dicho pensamiento, el 16 de diciembre de 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", documento cuya parte III, que comprende del artículo 6 al 15, consagra:

- Derecho a trabajar --- Art.6°.
- Derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias;
- . salario equitativo;

- . condiciones de trabajo dignas;
- . seguridad e higiene en el trabajo;
- . oportunidad de promoción;
- . descanso. --- Art. 7°.
- Derecho a fundar sindicatos, afiliarse al de su elección, y de huelga --- Art. 8°.
- Derecho a la Seguridad Social --- Art. 9°.
- Derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia --- Art. 11.
- Derecho a la salud física y mental --- Art. 12.
- Derecho a la educación en todos sus niveles --- Art. 13.
- Derecho a participar en la vida cultural de la comunidad --- Art. 15.

B) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Aprobado, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 16 de diciembre de 1966, este documento también conocido como "Pacto de Nueva York", consagró:

- La igualdad de hombres y mujeres en el goce de derechos civiles y políticos --- Art. 3°.
- Requisitos para la suspensión de los derechos consagrados en el Pacto --- Art. 4°.
- Derecho a la vida --- Art. 6°.
- Prohibición de la tortura, penas y tratados crueles --- Art. 7°.
- Prohibición de la esclavitud y servidumbres --- Art. 8°.
- Garantías de seguridad jurídica --- Art. 9°, párrs. 2-5, 10 y 11.
- Derecho a la libertad y seguridad personales --- Art. 9°, parr. 1

- Libertad de tránsito --- Art. 12.
- Garantía de legalidad para extranjeros --- Art. 13.
- Garantía de audiencia e igualdad ante los tribunales --- Art. 14, parr. 1.
- Garantías judiciales en materia penal --- Art. 14, parrs. 2-7.
- Irretroactividad de la ley en materia penal --- Art. 15.
- Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica --- Art. 16.
- Garantía de legalidad --- Art. 17.
- Libertad de culto --- Art. 18.
- Libertad de expresión en sus diversas formas --- Art. 19.
- Libertad de reunión --- Art. 21.
- Libertad de asociación --- Art. 22.
- Derecho a la protección de la familia --- Art. 23.
- Derechos del menor;
 - . a la protección que su condición requiere;
 - . al nombre;
 - . a la nacionalidad. --- Art. 24.
- Derechos del ciudadano;
 - . participar en la dirección de los asuntos públicos por sí o por medio de representantes;
 - . votar y ser votado;
 - . tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país. --- Art. 25.
- Igualdad ante la ley --- Art. 26.
- Derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas;
 - . a tener su propia vida cultural;
 - . a practicar y profesar su propia religión;
 - . a emplear su propio idioma. --- Art. 27.

C) Convención Americana sobre los Derechos Humanos

(Pacto de San José, Costa Rica)

Documento elaborado a instancia de la O.E. A y aprobado el 22 de noviembre de 1969 por la llamada "Convención de San José de Costa Rica.

También conocido como "Pacto de San José", constituye el resultado de la ardua labor de los Estados americanos para presentar ante la comunidad internacional el formal reconocimiento de su respeto por los derechos humanos, en forma de documento solemne.

El documento en cuestión, en su capítulo II, intitulado "Derechos Civiles y Politicos", consagra como derechos de todo ser humano:

- Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica --- Art. 3°.
- Derecho a la vida --- Art. 4°.
- Derecho a la integridad personal --- Art. 5°.
- Prohibición de la esclavitud y la servidumbre --- Art. 6°.
- Derecho a la libertad personal --- Art. 7°.
- Garantías judiciales --- Art. 8°.
- Principio de legalidad y retroactividad en materia penal Art. 9°.
- Derecho a indemnización en caso de condena en sentencia firme por error judicial --- Art. 10.
- Derecho al respeto y protección de la honra y la dignidad Art. 11.
- Libertad de conciencia y religión --- Art. 12.
- Libertad de pensamiento y expresión --- Art. 13.
- Derecho a rectificación o respuesta en caso de afectación por

información inexacta o agravante emitida a través de medios de comunicación legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general --- Art. 14.

- Derecho de reunión --- Art. 15.
- Derecho de asociación --- Art. 16.
- Derecho a la protección de la familia --- Art. 17.
- Derechos del niño --- Art. 19.
- Derecho a la nacionalidad --- Art. 20.
- Derecho a la propiedad privada --- Art. 21.
- Libertad de tránsito y residencia --- Art. 22.
- Derechos políticos --- Art. 23.
- Igualdad ante la ley --- Art. 24.
- Derecho a la protección judicial --- Art. 25.

Ahora bien, respecto de los órganos encargados de la salvaguarda de los derechos consagrados en cada uno de los documentos antes señalados, así como las medidas que los mismos pueden adoptar al respecto, encontramos que, en el caso del "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", el órgano facultado para dicha misión es el "Consejo Económico y Social", cuyas facultades le son conferidas, en primer término y de forma general, por la Carta de las Naciones Unidas, artículo 62, párrafo 2, que a la letra establece: "El Consejo Económico y Social podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y a la efectividad de tales derechos y libertades". Asimismo, en el artículo 16, párrafos 1 y 2. inciso a) del propio Pacto se señala que:

1. "Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a presentar en conformidad con esta parte -- del Pacto, informes sobre las medidas que hayan --

adoptado, y los progresos realizados, con el fin -
de asegurar el respeto a los derechos reconocidos-
en el mismo".

2. "a) Todos los informes serán presentados al Se--
cretario General de las Naciones Unidas, quién ---
transmitirá copia al Consejo Económico y Social --
para que los examine conforme a lo dispuesto en el
presente Pacto".

Los informes y el procedimiento a seguir deberán sujetarse a lo establecido en los artículos 17 al 25 del Pacto y las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos reconocidos por el Pacto, comprenden procedimientos como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

Por su parte, el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", crea el "Comité de Derechos Humanos" ante el cual, los Estados partes del Pacto "se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto, y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos: ..." (Art. 40, parr. 1). Los lineamientos generales a que dichos informes deberán sujetarse, así como el procedimiento que el Comité deberá seguir para su examen, se establecen en el artículo 40 del Pacto. Asimismo, se establece la cooperación entre el Comité y el Consejo Económico Social.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido por el documento en cuestión, el Comité de Derechos Humanos se encuentra facultado no sólo para solicitar los informes a que hemos hecho referencia, sino también para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte no cumple con las obligaciones que le impone el Pacto (previo cumplimiento del requisito establecido por el artículo 41, parr. 1).

Cabe mencionar que, el documento intitulado "Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", extiende dicha competencia al facultar al mencionado Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto.

Respecto a las medidas que el Comité de Derechos Humanos puede adoptar, éstas se encuentran limitadas a recomendaciones y observaciones para el Estado parte o al individuo interesado.

Finalmente, la "Convención Americana sobre los Derechos Humanos" en su artículo 33. Capítulo VI, parte II, intitulada "Medios de Protección", otorga la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la Convención, a la "Comisión Interamericana de Derechos Humanos" y, a la "Corte Interamericana de Derechos Humanos".

Pues bien, en relación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tenemos que sus principales funciones y atribuciones son:

- a) Promover la observancia y la defensa de los de---

rechos humanos;

- b) Estimular la conciencia de los derechos humanos - en los pueblos de América;
- c) Solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- d) Prestarle a los Estados miembros el asesoramiento que le soliciten en la misma materia;
- e) Servir como órgano consultivo de la O.E.A en materia de derechos humanos.

Asimismo, posee competencia para examinar, y formular los comentarios y recomendaciones que considere pertinentes respecto de peticiones presentadas por cualquier persona, grupo de personas, o entidad no gubernamental, legalmente reconocidas en uno o más Estados miembros de la O.E.A, y que contengan denuncias o quejas de violaciones a la Convención por un Estado parte. Así como para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violación de los derechos establecidos en la Convención (previo cumplimiento, del requisito señalado en el artículo 45, párrafo 2 de la misma Convención).

Para concluir, tenemos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos posee competencia para examinar y formular recomendaciones, sobre casos no resueltos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que hayan sido sometidos a la competencia de la Corte, ya sea por la Comisión o por los Estados partes; así como para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en la Convención, siempre y cuando los Estados del caso, hayan

reconocido o reconozcan dicha competencia. Y, cuando la Corte decida que hubo violación de un derecho o libertad protegida por la Convención, dispondrá que se reestablezca al lesionado en el goce del derecho o libertad conculcados y, si ello fuere procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada (Arts. 62 y 63, parr. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Hemos considerado importante resaltar el hecho de que, tanto en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de derechos Cíviles y Políticos como en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, se busca dar a los individuos acceso a organismos internacionales de defensa de los derechos humanos; objetivo que, aún hoy en día, dista de cumplirse plena y satisfactoriamente dado que, la resistencia de los Estados a admitir que sus gobernados recurran a organismos internacionales para hacer valer sus derechos menoscabados, es todavía grande. Inclusive, resulta lógico cuestionar la eficacia de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, pues si tomamos en cuenta que la gran sociedad humana está viviendo un significativo periodo de transición hacia el siglo XXI, con grandes avances científicos y tecnológicos, así como trascendentales cambios sociales, económicos y geo-políticos a nivel mundial en pro de una vida mejor; resulta desalentador, y contradictorio, que los derechos humanos no estén siguiendo el mismo camino, pues situaciones como las que viven Cuba, Sudafrica y Bosnia-Herzegovina en la antigua Yugoslavia, nos confirman que la labor en favor de la preservación y defensa de los derechos humanos aún es insuficiente, consecuentemente, el camino por recorrer es muy largo aún y requerirá de la labor conjunta de la

comunidad mundial.

Finalmente, sólo nos resta señalar que la adhesión del Estado mexicano a los instrumentos internacionales antes mencionados fue ratificada por el Senado de la República el 24 de marzo de 1981 y publicada el mismo año, en el Diario Oficial de la Federación; el 7 de mayo la de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; el 12 de mayo la del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el 20 de mayo la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CAPITULO TERCERO

"MEDIOS DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO Y SU ALCANCE"

I. Consideraciones Previas

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en el considerando tercero de su preámbulo, expresa que es "... esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

Por lo tanto, el problema central a nivel tanto nacional, como internacional, es encontrar un medio efectivo de asegurar al individuo una protección real y plena contra los excesos y arbitrariedades en que pueden incurrir los gobiernos y sus autoridades.

En el Estado mexicano, actualmente, la tutela de los derechos humanos, se lleva a cabo a través de dos medios, principalmente: el Juicio de Amparo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.).

II. El Juicio de Amparo

En términos generales, dentro del sistema jurídico mexicano, el Juicio de Amparo es, hoy en día, el medio tutelar de los derechos humanos por excelencia; mismo que desde su creación ha buscado responder a las necesidades de una sociedad en

transformación constante; razón por la cual se ha convertido en parte vital de nuestro sistema jurídico. Ahora bien, es debido a la importancia que el tema del Juicio de Amparo reviste por lo que el mismo se ha tornado sumamente amplio, prueba de ello es el gran número de obras que, sobre los diversos aspectos del tema, han elaborado juristas nacionales y extranjeros; por lo tanto, en el presente capítulo hemos considerado pertinente hacer referencia únicamente a tres aspectos específicos del Juicio de Amparo: naturaleza jurídica, principios generales y extensión protectora, a fin de evitar incursionar en aspectos que requerirían de un trabajo aparte.

A) Naturaleza Jurídica

El presente apartado tiene por objeto exponer, en forma breve y sencilla, los elementos esenciales que configuran la naturaleza jurídica del Juicio de Amparo, a fin de evitar extendernos en un tema que ya ha sido suficientemente analizado y expuesto por connotados juristas como Don Alfonso Noriega, Don Felipe Tena Ramírez, Don Eduardo Pallares, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela y muchos otros estudiosos del tema.

Así pues, con base en los estudios realizados por algunos de los autores antes mencionados, los aspectos que analizaremos para determinar la naturaleza jurídica del Juicio de Amparo son:

- Control de constitucionalidad;
- Control de legalidad;
- Control por órgano político o por órgano judicial; y
- Control por vía de acción o por vía de excepción.

a) En todo régimen de derecho es necesaria la existencia de un

medio de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad pues de no ser así los preceptos consagrados en la Ley Suprema no pasarían de ser meros principios teóricos, transgredidos constantemente por las diversas autoridades del Estado pues, como la misma experiencia histórica se ha encargado de demostrar, no basta con la consignación de principios y normas fundamentales en un documento supremo para limitar y prevenir los excesos del Poder estatal.

El sistema constitucional mexicano cuenta con diversos medios de control de la actuación de los representantes del poder público a fin de que la misma se apegue a las normas constitucionales. Como ejemplo, podemos citar los artículos 76 (facultad del Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, y aprobar tratados internacionales, así como convenciones diplomáticas que el mismo celebre); y el artículo 92 (que establece como requisito para la validez de los actos presidenciales, el refrendo ministerial).

En opinión de Don Eduardo Pallares, por control de constitucionalidad se entiende "el sistema establecido por la ley, la mayoría de los casos por los legisladores constituyentes, para mantener incólumne el orden constitucional con el respeto debido a la Ley Fundamental de un país, así como su exacto cumplimiento".(27)

Así pues. con base en lo antes señalado, podemos afirmar que,

(27) Pallares, Eduardo. "Diccionario Técnico-Práctico del Juicio de Amparo". Edit. Porrúa, S.A., México, 1967, p.

dentro del género "Control de Constitucionalidad", a nivel nacional e internacional, hay diversas especies de control de los actos de las diversas autoridades estatales. Dentro del sistema jurídico mexicano, existe una institución en virtud de la cual, se concede a los gobernados la posibilidad de combatir los actos de autoridad estatal, contrarios a las normas constitucionales, y que les afecten. Nos referimos al Juicio de Amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 constitucionales, como instrumento jurídico que permite a los gobernados intervenir directamente en el control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad estatal, para defenderse de ellos y preservar la Ley Suprema; explicándose así por qué el Juicio de Amparo es considerado un medio de control de la constitucionalidad, cuyos cauces se establecen en las tres fracciones del artículo 103 constitucional, que a la letra establece:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen -- las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que -- vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos -- que invadan la esfera de la autoridad federal".

b) Además de ser un medio de control de la constitucionalidad, el Juicio de Amparo es un medio indirecto de control de legalidad, al respecto el Dr. Ignacio Burgoa opina: "Nuestro Juicio de Amparo al través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16

constitucional, tutela la Ley Fundamental no únicamente en los casos específicos a que se refiere el artículo 103, sino en relación con todas sus disposiciones; por lo que, sin género de duda, es un verdadero medio de control constitucional...". (28)

En efecto, aún cuando del texto del artículo 103 constitucional se desprenda que no se protege toda la Constitución, en virtud de la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, la protección de la Ley Fundamental se torna integral.

Por su parte, el maestro Carlos Arellano García explica, en forma breve y sencilla, el control de legalidad:

"1) Es una garantía individual del gobernado que la autoridad se apegue en su actuación a leyes que le autoricen actuar. Se eleva a la categoría de principio constitucional, y al carácter de derecho del gobernado, la máxima de que el Estado sólo puede hacer aquello que le está legalmente permitido.

"2) Como la autoridad debe respetar las garantías individuales, entre ellas respeta la garantía de legalidad, que establece el riguroso acatamiento de lo que establecen las leyes.

"3) En esa forma, la actuación de la autoridad estatal no sólo se limita a la constitucionalidad de sus actos, sino que se extiende a la legalidad de su conducta.

(28) Burgoa O., Ignacio. "El Juicio de Amparo". Edit. Porrúa, S.A., México, 1983, p. 147.

"4) Al haber un medio de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad estatal y, siendo que la legalidad es una garantía constitucional, el medio de control se convierte en un medio de control de la legalidad.

"En el medio jurídico mexicano, el Juicio de Amparo, conforme a la fracción I del artículo 103 constitucional y según el artículo 1º, fracción I de la Ley de Amparo, que reproduce el dispositivo constitucional, procederá por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales. A su vez los artículos 14 y 16 constitucionales consagran, con diversas características, la garantía de legalidad. Por tanto, mediante la invocación de tales artículos 14 y 16 constitucionales el Juicio de Amparo no sólo controla la constitucionalidad del actuar de la autoridad estatal, sino que también controla la legalidad de la actuación de la citada autoridad estatal". (29)

c) Ahora bien, de acuerdo con la doctrina, el control de constitucionalidad puede ser llevado a cabo por órgano político o por órgano judicial; que si bien se trata de dos figuras que coinciden en sus objetivos genéricos, son diferentes en cuanto al sujeto que solicita la declaración de inconstitucionalidad, el procedimiento seguido y los efectos de las resoluciones correspondientes.

El control por órgano político, de acuerdo con la opinión de los Drs. Arellano García y Burgoa Orihuela, se caracteriza por que:

(29) Arellano García, Carlos. "El Juicio de Amparo", Edit. Porrúa, S.A., México, 1982, p.p. 270 y 271.

- Desde el punto de vista formal, no se trata de un control jurisdiccional pues, la tutela de la Ley Fundamental no se confiere al Poder Judicial, sino a uno de los otros Poderes o, a un órgano especialmente creado para ello.

- La petición de inconstitucionalidad puede hacerla un órgano estatal o un grupo de funcionarios públicos en el sentido de que el órgano de control declare la oposición de un acto de autoridad, o una ley, con la Constitución.

- Desde el punto de vista material, no se plantea una controversia que deba ser resuelta mediante un juicio, es decir, no hay procedimiento contencioso entre el peticionario de la declaración de inconstitucionalidad y aquel al que se le atribuye el acto. Asimismo, el órgano de control es autónomo e independiente para decidir con base en la confrontación que haga entre el acto o ley inconstitucional y la Ley Suprema.

- Los diversos órganos del Estado, cuyos actos o leyes pueden ser estimados inconstitucionales por el órgano político, se hallan en una situación de subordinación respecto de éste.

- Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad se generalizan y neutralizan al acto o ley impugnada por inconstitucionalidad.

Por su parte, el control por órgano judicial se caracteriza porque:

- Desde el punto de vista formal, el control de constitucionalidad es encomendado a uno de los tres Poderes de la

Unión; en México, el Juicio de Amparo está encomendado al Poder Judicial de la Federación.

- La controversia planteada consistirá en la pretensión de un gobernado en el sentido de que el acto o ley de la autoridad estatal es contrario a la Constitución. Por su parte, la autoridad estatal demandada, defenderá su actuación, dando lugar a que el órgano judicial resuelva, si hay elementos para ello, sobre la controversia planteada.

- Desde el punto de vista material, el control de constitucionalidad de los actos de autoridad se ejerce a través del desempeño de la función jurisdiccional, es decir, existe un procedimiento contencioso entre el sujeto específicamente agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto que se impugna.

- La actuación de tutela constitucional se limitará a examinar, bajo los lineamientos de la técnica jurídica, única y exclusivamente el caso controvertido y el órgano controlador se abstendrá de hacer declaraciones de carácter general para casos diferentes al resuelto, en otras palabras; la decisión emitida por el órgano de control tendrá efectos sólo en relación con el sujeto peticionario en particular y el caso concreto que suscitó la controversia.

d) Por otra parte, la prosecución del control de constitucionalidad puede llevarse a cabo por vía de acción ó por vía de excepción. El control por vía de acción se caracteriza porque:

- Se concede a un gobernado el derecho subjetivo público de acción, a fin de que pueda plantear ante un órgano judicial de control, la presunta inconstitucionalidad de un acto o ley emitida por autoridad estatal, misma que tendrá el carácter de demandada frente al gobernado, quien tendrá la de actor.

- El ejercicio del derecho de acción provocará la actividad del órgano judicial de control, quien desplegará sus funciones para decidir si el acto impugnado es inconstitucional o no.

- El procedimiento jurisdiccional a que dá origen la acción, es totalmente independiente de aquel procedimiento judicial, administrativo o legislativo, del que surgió el acto impugnado, y

- La sentencia que se dicte en el mismo se limitará a la decisión de la cuestión constitucional planteada y no resolverá casos en forma general puesto que, la acción se ha ejercitado sólo respecto de la presunta afectación al titular de la acción.

Por su parte, el control por vía de excepción reviste las características siguientes:

- No hay un procedimiento especial en el que se resuelva el planteamiento de acto o ley inconstitucional sino que, se está en presencia de un procedimiento controvertido, ante una autoridad judicial o administrativa, en el que el juzgador está facultado para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley o acto calificados de inconstitucionales.

- El tema central controvertido, en el procedimiento planteado, no es constitucional. La cuestión de constitucionalidad

es accesoria al principal controvertido.

- No se requiere intentar el ejercicio de una acción, basta que a petición del interesado, o de oficio, se plantee la situación de posible aplicación de una ley presuntamente inconstitucional.

Por lo tanto, con base en lo antes señalado, podemos concluir que el Juicio de Amparo mexicano no es un medio de control que se ejerza por vía de excepción, por el contrario, ha evolucionado como un procedimiento autónomo, donde el presupuesto necesario para su desarrollo, es el ejercicio del derecho de acción.

En suma, podemos afirmar que la naturaleza jurídica del Juicio de Amparo mexicano, es la de un medio de control de constitucionalidad y legalidad por órgano judicial y en vía de acción.

B) Principios Generales

El Juicio de Amparo está regido por reglas o principios que lo estructuran, algunos de los cuales sufren excepciones atendiendo particularmente a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aún a los fines del propio juicio. Los principios fundamentales de referencia son los siguientes:

a) De iniciativa o Instancia de Parte

El juicio no procede oficiosamente. Es indispensable que alguien lo promueva, ya sea por si mismo o por interpósita persona.

Arts. 107 constitucional, fr. I, y 4º de la ley de Amparo.

-Excepciones: no existen.

b) De Existencia del Agravio Personal y Directo

Agravio es todo menoscabo en la esfera jurídica de una persona, sea física o moral.

Es personal porque debe concretarse específicamente en alguien, no ser abstracto. Y es directo porque debe haberse producido, estarse ejecutando o ser de realización inminente.

Arts. 107 constitucional, fr. I, y 73, frs. V y VI de la Ley de Amparo.

Excepciones: no existen.

c) De Relatividad de las Sentencias

Es la llamada "Formula Otero", las sentencias solo surten efectos en relación con las personas que promovieron el juicio (quejosos), jamás respecto de otros.

El principio puede extenderse a las autoridades:-- las sentencias contraen sus efectos a las que fueron partes como responsables.

Arts. 107 constitucional, fr. II, y 76 de la Ley de Amparo.

Excepciones: Las autoridades que por virtud de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución -- del acto reclamado, están obligadas a acatar la -- sentencia de amparo, aunque no hayan sido partes -- en el juicio en que tal sentencia se pronunció.- -- Tesis jurisprudencial 137; Ultimo Apéndice, Parte- Común al Pleno y Salas.

d) De Definitividad del Acto Reclamado

Como el amparo es un juicio extraordinario, no es un recurso, sólo procede respecto de actos definitivos, en relación con los cuales no exista recurso alguno cuya interposición pueda dar lugar a la modificación, revocación o anulación del acto reclamado.

Arts. 107 constitucional, frs. III, incisos a) y b); IV, y V, inciso b); y 73, frs. XII, XIV y XV de la Ley de Amparo.

Excepciones:

- En materia penal (actos que importen peligro de privación de la vida; deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el art. 22 constitucional).

Art. 73, fr. XIII de la Ley de Amparo, 2º párrafo.

- No es necesario agotar la apelación contra formal prisión.

Tesis Jurisprudenciales 58, 60 y 64, Ultimo Apéndice

ce. Novena Parte.

- Si el quejoso no es emplazado al juicio.
Tesis Jurisprudencial 139, Ultimo Apéndice, Tercera Sala.

- Si el quejoso es extraño al procedimiento.
Art. 73, fr. XIII de la Ley de Amparo, y Tesis Jurisprudenciales 199 y 400, Ultimo Apéndice, Partes Común al Pleno y Salas, y Segunda Sala, respectivamente.

- Si el acto reclamado carece de fundamentación.
Art. 73, fr. XV, último párrafo, de la Ley de Amparo.

- En materia administrativa, si el recurso no prevé la suspensión o la prevé exigiendo más requisitos que los que señala el art. 124 de la Ley de Amparo.

Arts. 107 constitucional, fr. IV y 73, fr. XV de la Ley de Amparo.

- Si se reclama una Ley.
Art. 73, fr. XII de la Ley de Amparo, y Tesis Jurisprudencial 403, Ultimo Apéndice, Segunda Sala.

e) De Estricto Derecho

El juzgador del Juicio de Amparo tiene que limitarse a valorar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los conceptos de violación, exclu-

sivamente. Y si se trata de un recurso, concretarse a examinar la resolución recurrida con base en los agravios.

Arts. 107 constitucional, fr. II, párrafo 2º, a contrario sensu, y 76 de la Ley de Amparo, a contrario sensu también.

Excepciones:

- Si el quejoso se equivocó al citar el número del precepto constitucional o legal que estima violado, se le ampara por los que realmente aparezcan violados.

Art. 79 de la Ley de Amparo.

- En materia penal la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

Art. 76 bis, fr. II de la Ley de Amparo.

- En materia obrera, si es el trabajador.

Art. 76 bis, fr. IV de la Ley de Amparo.

- En materia agraria, si promueve un núcleo de población ejidal o comunal; o ejidatarios o comuneros en particular.

Art. 76 bis, fr. III de la Ley de Amparo.

- Si se promueve en favor de menores e incapaces.

Art. 76 bis, fr. V de la Ley de Amparo.

- Si el acto reclamado se funda en ley declarada -

inconstitucional por la Jurisprudencia de la Suprema Corte.

Art. 76 bis, fr. I de la Ley de Amparo.

- En materia civil y administrativa, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la ley, que lo haya dejado sin defensa.

Art. 76 vis, fr. VI de la Ley de Amparo.

C) Extensión Protectora

El tema que nos ocupa ha sido amplia y detalladamente tratado en la doctrina mexicana por diversos y destacados juristas como Don Mariano Azuela, el Dr. Héctor Fix Zamudio, Don Eduardo Pallares y el Dr. Ignacio Burgoa O., entre muchos otros; en virtud de lo cual, nos limitaremos a una breve exposición respecto de la extensión protectora del Juicio de Amparo:

a) en relación con el artículo 103 constitucional; y
b) en relación con la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales; en sus aspectos más relevantes, y con base en los criterios sustentado por el Dr. Ignacio Burgoa O., Don Alfonso Noriega Cantú y Don Carlos Arellano García.

En primer término tenemos que, de acuerdo con el artículo 103 constitucional (cuyo texto fue transcrito en el inciso A) del presente capítulo), la extensión protectora del Juicio de Amparo abarca sólo parte de la Ley Fundamental, es decir, únicamente las garantías individuales comprendidas en los 29 primeros artículos

constitucionales, y aquellas disposiciones que establecen la competencia federal y local, teniendo en cuenta que, en el caso de las fracciones II y III (Art. 103) la invasión de esferas de competencia, debe traducirse en un agravio o perjuicio personales por ser este uno de los principios rectores del Juicio de Amparo, como se ha señalado en el inciso B) del presente capítulo.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido mediante criterio jurisprudencial que:

"El Juicio de Amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la Constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o res- trinja la soberanía de los Estados, o de estos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador Constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara; pero no fue así, pues al través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reformas que las precedieron, se advierte que los legisladores,

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

"conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnimodas para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del Juicio de Amparo sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales". (30)

Por lo tanto, tomando en cuenta lo antes mencionado, podríamos concluir que el Juicio de Amparo en nuestro sistema jurídico actual, no tiene por objeto tutelar íntegramente la Constitución, sino la protección de determinados preceptos, relacionados con los casos previstos por el artículo 103 constitucional; lo cual vendría a ser parcialmente cierto, pues, no obstante el sentido limitativo con que el mencionado precepto constitucional ha establecido la procedencia general del Juicio de Amparo, la extensión protectora de éste es mucho más amplia, en virtud del alcance propio de los derechos consignados en los artículos 14 y 16 constitucionales que consagran la garantía de legalidad.

Pues bien, el principio de legalidad consiste en la obligación que, dentro de un régimen de derecho, tiene toda autoridad de sujetar su actuación a una disposición legal que le sirva de apoyo y dado que en nuestro sistema jurídico este principio se encuentra dentro del capítulo de las garantías individuales, su transgresión

(30) Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias, 1917-1975. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Primera parte, Pleno. México, 1985, tesis 62, p.p. 32 - 33

da lugar a la procedencia del Juicio de Amparo de acuerdo con la fr. I del artículo 103 constitucional, creando así la permanente posibilidad de acudir a la Justicia Federal a reclamar una presunta violación de dicho principio por cualquier acto de autoridad, que interfiera o implique un menoscabo en la esfera jurídica del individuo; lo cual resulta razonable pues, si dicha garantía de legalidad careciere de un medio para la obtención de su eficacia, simplemente sería nula.

En virtud de dicho principio, la extensión protectora del Juicio de Amparo se amplía significativamente; ya que "... extiende su tutela o control a todo el derecho positivo mexicano, es decir, a la Constitución Federal, a las Constituciones particulares de los Estados, a la legislación local y a todo reglamento independientemente de su carácter y materia, frente a cualquier acto de autoridad que agravie a algún gobernado en sus intereses jurídicos". Además, resulta "... evidente que la protección que imparte el Juicio de Amparo a toda la Constitución y a toda la legislación ordinaria mediante la vinculación lógica inextricable de los artículos 16 y 103, fr. I de la Ley Suprema, comprende ineluctablemente a las garantías sociales en materia agraria y del trabajo. Por lo tanto la extensión protectora del Juicio de Amparo, demarcada en los términos que se acaban de señalar, revela su amplia teleología preservativa en favor de todo sujeto, que se encuentre en la situación de gobernado mediante la tutela de todos los bienes y derechos que integran su esfera jurídica". (31)

(31) Burgoa O., Ignacio y otros. "El juicio de Amparo Mexicano y su relación con recursos similares latinoamericanos, en función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos". Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1977, p.p. 68-69.

Por otra parte, dada la extensión de materias y de actos de autoridad que, en virtud de la garantía de legalidad, se encuentran sujetos al control del Poder Judicial a través del Juicio de Amparo, diversos juristas han opinado que el amparo no debe operar para revisar la legalidad de la actuación de las autoridades; sólo debe proceder para controlar los actos de autoridad que vulneren directamente la Ley Suprema, a fin de reintegrarle al amparo lo que ellos llaman "su pureza constitucional". Defendiendo esta postura se encuentran prestigiados juristas como Don Emilio Rabasa, pionero de esta corriente; Don Mariano Azuela, Don Felipe Tena Ramírez, Don Antonio Carrillo Flores entre otros.

En favor de la posición contraria, es decir, aquella que sostiene que el Juicio de Amparo debe conservar su función de control de legalidad, se encuentra el Dr. Fix Zamudio, para quien el Juicio de Amparo como medio de control de legalidad responde a "... la necesidad jurídica de establecer un sistema unitario de interpretación de las normas jurídicas, y un tribunal regulador de la marcha de la jurisprudencia; indispensable en un régimen como el nuestro, en el cual los tribunales locales han estado sujetos a la influencia política y carecen, con honrosas excepciones, de la independencia que requiere la nobilísima función jurisdiccional, y por tanto se requiere que los tribunales federales, realmente autónomos e integrados por jueces y magistrados imparciales *,

* Aspecto en el que no coincidimos totalmente con el Dr. Fix Zamudio, pues si bien es cierto que la influencia política se manifiesta más comunmente en los tribunales locales, también lo es que los tribunales federales no son del todo ajenos a la misma, bástenos recordar que el Estado mexicano posee un sistema marcadamente presidencialista.

examinen la legalidad o la constitucionalidad de los actos jurisdiccionales de los tribunales locales, no sólo para lograr la uniformidad jurisprudencial en relación con la anarquía que significa una multiplicidad de criterios interpretativos, lo que por sí solo significaría un gran bien, el bien de la certeza jurídica, sino que además implica la realización de la 'garantía de justicia', la más excelsa, que puede establecer la "estructuración constitucional". (32)

Por su parte, el Dr. Ignacio Burgoa O., rebatiendo a quienes consideran que el Juicio de Amparo como medio de control de la legalidad se ha degenerado, sostiene que, el amparo al haber asumido la modalidad de control de legalidad, "... conservando por otra parte su carácter de medio de control constitucional, no sólo no ha descendido del rango en que lo coloca nuestra Ley Suprema, sino que se ha complementado y, por tanto, perfeccionado. En resumen, el Juicio de Amparo si se ha desnaturalizado *, pero este fenómeno debe interpretarse, como complementación o perfeccionamiento de su finalidad genérica esencial, como superación de su objetivo tutelar. No se justifican, pues, las acerbadas críticas que, por razón de su desnaturalización, se han enfocado contra él al grado de llamarlo 'institución degenerada ...'. (33)

(32) Fix Zamudio, Hector. "El Juicio de Amparo". Edit. Porrúa, S.A., México, 1964, p. 169. Nota 3.

! Por "desnaturalización", el Dr. Burgoa aclara que, debe entenderse la alteración de su objetivo tutelar original.

(33) "El Juicio de Amparo", ob. cit., p.p. 158-151.

Personalmente, consideramos acertado que el Juicio de Amparo conserve su función como medio indirecto de control de legalidad, ya que ésta ha permitido que el control de constitucionalidad supere el sentido limitativo del artículo 103 constitucional y se haga extensivo a la totalidad de disposiciones contenidas en la Ley Suprema, así como a la legislación secundaria permitiendo con ello, mantener la unidad del sistema de control constitucional y la unidad jurisprudencial evitando, en este último caso, contradicciones y una arbitraria interpretación de la Constitución y de la legislación secundaria.

III. Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H)

La C.N.D.H fue creada en 1990, por Decreto del Ejecutivo Federal y con base en la figura jurídica denominada "Ombudsman", de origen sueco. Y si bien es cierto, en un principio suscitó polémicas y se dudó que pudiera tener éxito por provenir de un sistema jurídico-político distinto al de nuestro país. Sin embargo actualmente, a tres años de su creación, elevada a rango constitucional y transformada mediante ley del Congreso de la Unión en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, la C.N.D.H promete convertirse en un medio de defensa de los derechos humanos destinado a trascender.

En el presente apartado analizaremos brevemente la naturaleza y marco jurídico, así como las perspectivas de la C.N.D.H, a fin de obtener una visión general de la misma, que permita determinar qué es, cuáles son sus objetivos y los medios con que cuenta para lograrlos, así como la posible proyección de dicho organismo hacia el futuro.

A) Naturaleza Jurídica

La C.N.D.H fue creada mediante Decreto publicado el 6 de junio de 1990 en el Diario Oficial de la Federación. Originariamente fue concebida como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyo objeto único era "proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos (Arts. primero y segundo del Decreto).

Actualmente, la mencionada Comisión se encuentra inserta en la Ley Fundamental, mediante la adición de un Apartado B al artículo 102 constitucional, y la expedición de una ley del Congreso de la Unión denominada "Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos"; publicada el 29 de junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F), cuyo artículo 2º establece, en forma clara y precisa que: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano".

En efecto, como se desprende de la primera parte del precepto transcrito, la naturaleza jurídica de la C.N.D.H es la de un organismo descentralizado (en este caso se trata de descentralización administrativa por servicio, dado que el objeto de la Comisión es la prestación de un servicio público: protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos). Por lo tanto, resulta necesario determinar qué es la descentralización administrativa y cual es su diferencia con la desconcentración; basandonos para ello en la doctrina del

Derecho Administrativo.

En primer término, procederemos a determinar la base constitucional y legal de los órganos desconcentrados y los organismos descentralizados;

Base Constitucional:

- Art. 90 constitucional, que a la letra establece:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que --
"expida el Congreso, que distribuirá los negocios --
"del orden administrativo de la Federación que es--
"tarán a cargo de las Secretarías de Estado y De---
"partamentales de creación de las entidades paraes--
"tatales y la intervención del Ejecutivo Federal en
"operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las --
"entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o--
"entre éstas y las Secretarías de Estado y Departam--
"entos Administrativos".

Base Legal - Organos Desconcentrados;

- Art. 2º, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F):

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho --
"de los asuntos de su competencia, las Secretarías--
"de Estado y los Departamentos Administrativos po--

"drán contar con órganos administrativos desconcentrados que le 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".

Base Legal - Organismos Descentralizados;

- Art. 3º, L.O.A.P.F:

"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I. Organismos descentralizados;
.....".

- Art. 45, L.O.A.P.F:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Ahora bien, el Dr. Miguel Acosta Romero define la descentralización administrativa como "una forma de organización que adopta, mediante una ley, la administración pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado;

2. o que son de interés general en un momento dado,
3. a través de organismos especialmente creados para ello, dotado de:
 - a) personalidad jurídica;
 - b) patrimonio propio, y; y
 - c) régimen jurídico propio".

Por su parte, la desconcentración "consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan el órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior". (34)

En suma, y siguiendo el criterio del Dr. Acosta Romero, las características de cada figura y sus diferencias son:

Desconcentración:

- órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia;
- puede contar o no con personalidad jurídica;
- puede contar o no con patrimonio propio; y
- posee facultades limitadas.

Descentralización:

- órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal;

(34) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, S.A., México, 1979, p.p. 155-159 y 179, 181, 187-

- invariablemente tiene personalidad jurídica;
- siempre tiene patrimonio propio; y
- posee facultades más autónomas.

Asimismo, las principales características y diferencias entre un órgano desconcentrado y un organismo descentralizado son:
Organos Desconcentrados:

- creados por ley o reglamento;
- dependen de la Presidencia, de una Secretaría o, de un Departamento de Estado;
- su competencia deriva de las facultades de la administración central;
- su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener patrimonio propio;
- las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen;
- tienen autonomía técnica limitada; y
- su naturaleza jurídica se determina en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate.

Organismos Descentralizados:

- creados por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión o bien, Decreto del Ejecutivo;
- tienen régimen jurídico propio;
- tienen personalidad jurídica propia;
- tienen órganos de dirección, administración y representación;
- cuentan con una estructura administrativa interna; y
- cuentan con patrimonio propio.

Tomando en cuenta todo lo antes señalado, poder concluir que, tal y como se establece en la Ley de la C.N.D.H (Art. 2º 1a.

parte), la mencionada Comisión es, sin lugar a dudas, un organismo descentralizado, ya que:

- Fue creada mediante Decreto del Ejecutivo Federal, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y, posteriormente, se transformó en organismo descentralizado al ser elevada a rango constitucional, mediante la adición de un apartado B al artículo 102 constitucional, y la expedición de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, donde se le reconoce como tal;
- Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. Arts. 4º, 75 y 76 de la Ley de la C.N.D.H.;
- Posee régimen jurídico propio. Apartado B, Art. 102 constitucional y Ley de la C.N.D.H.;
- Posee órganos de Administración y Representación. Arts. 5º, 9º - 24, Ley de la C.N.D.H.;
- Posee una estructura administrativa interna, regulada por un Reglamento interno. Art. séptimo transitorio, Ley de la C.N.D.H.

B) Marco Jurídico

Como se ha mencionado con anterioridad, en un principio la C.N.D.H estuvo regida por el Decreto del Ejecutivo Federal que la creó, y por su reglamento interno, ambos publicados el 6 de junio y el 1º de agosto de 1990 respectivamente, en el Diario Oficial de la Federación.

En términos generales, el contenido del mencionado Reglamento interno es el siguiente:

TITULO I ----- "Definiciones, Atribuciones y Fines de la Comisión"

- Definición de la C.N.D.H.;
- Definición de Derechos Humanos;
- Capítulo Unico - Competencia e incompetencia de la Comisión;
- Atribuciones de la misma.

Arts. 1º - 5º

TITULO II ----- "De los Organos de la Comisión"

- Capítulo Unico - Especificación sobre cuáles son los órganos de la Comisión.

Art. 6º.

TITULO III ----- "De las Atribuciones de los Organos de la comisión"

- Designación y facultades del Presidente de la Comisión.
- Integración y designación de los miembros del consejo; lineamientos que rigen su funcionamiento y facultades del mismo.
- Capítulos I, II, III, IV y V. - Atribuciones del Secretario Técnico.
- Designación y funciones del Secretario Ejecutivo y del Visitador.

Arts. 7° - 13

TITULO IV ----- "De las Direcciones Generales"

Capitulo I - Nombramiento de los titulares de las Direcciones Generales y objetivo principal de las mismas.

Capitulos II, III IV, V, VI y VII - Dependencia y atribuciones de las Direcciones Generales de Administración; Comunicación; Divulgación y Capacitación; Asuntos internacionales, estudios, proyectos y documentación; Orientación, quejas y gestión; y Procedimientos, dictámenes y resoluciones.

Arts. 14 - 21

TITULO V ----- "Del Procedimiento de Denuncia e Investigación"

Capitulo I - Competencia territorial de la Comisión; - personas que pueden presentar quejas ante la Comisión.

Capitulo II - Lineamientos generales que rigen el procedimiento ante la Comisión.

Capitulo III - Lineamientos generales que rigen la elaboración de las recomendaciones.

Arts. 22 - 32.

TITULO VI ----- "De las Recomendaciones e Informes de la
Comisión"

- Obligación del Presidente de la Comisión de rendir un informe semestral;
- Contenido de dicho informe;
- Se establece que las recomendaciones y sugerencias de la Comisión Nacional son irrecurribles.

Art. 33.

Ahora bien, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa del "Decreto que Adiciona al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", la decisión de elevar a rango constitucional a la C.N.D.H., transformándola en un organismo descentralizado, obedece principalmente a la necesidad de otorgarle la permanencia necesaria para garantizar su eficacia y resultados en el mediano y largo plazo. Asimismo, se tomaron en cuenta los logros que hasta el momento ha obtenido y sobre todo, los que puede alcanzar en el futuro.

La C.N.D.H., estructurada como "Ombudsman" y cuya labor no debe ser considerada como sustitutiva de la función jurisdiccional, sino auxiliar; fue adoptada por el sistema jurídico mexicano en virtud de que la experiencia de su funcionamiento en otros Estados revela que ha sido altamente positiva. También fueron tomados en cuenta el éxito que hasta el momento dicho organismo ha tenido gracias a que posee un procedimiento breve y flexible; así como el arraigo que ha logrado en el Estado mexicano debido al hecho de haber incluido en el

Consejo (órgano supremo de la Comisión) a 10 personalidades de la sociedad civil, de reconocimiento prestigio y calidad moral, y los importantes resultados y experiencias que ha obtenido.

Por otra parte, la mencionada adición constitucional fue ubicada en el artículo 102 de nuestra Ley Fundamental en virtud de que éste contiene las reglas de organización y atribuciones del Ministerio Público como representante de los intereses de la sociedad en conjunto, y se consideró que dicha adición vendría a ser complementaria y reforzaría el espíritu social del precepto.

Asimismo, la iniciativa excluye de la competencia de los organismos de derechos humanos, las materias electoral, laboral y de análisis jurisdiccional, obedeciendo a las razones siguientes:

- En materia electoral, por considerar que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político, ya que de intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucradas en controversias dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad, lo cual debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

- En conflictos laborales, debe tenerse en cuenta que se trata de conflictos entre particulares y aún cuando una de las partes fuese el propio Estado; éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Por lo tanto, no se da la posibilidad de que una autoridad, o un servidor público, atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Razón por la cual estos asuntos han sido excluidos de la competencia de los organismos de derechos humanos ya que, de no ser así éstos estarían duplicando o

sustituyendo funciones propias de las juntas laborales.

- En lo que respecta a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho.

En consecuencia, el nuevo marco jurídico de la Comisión, se fundamenta en la adición al artículo 102 constitucional, que a la letra establece:

"B. El Congreso de la Unión y las legislaturas --
"de los Estados en el ámbito de sus respectivas com-
"petencias, establecerán organismos de protección---
"de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídi-
"co mexicano, los que conocerán de quejas en contra-
"de actos u omisiones de naturaleza administrativa--
"provenientes de cualquier autoridad o servidor pú--
"blico, con excepción de los del Poder Judicial de -
"la Federación, que violen estos derechos. Formula--
"rán recomendaciones públicas autónomas, no vincula-
"torias y denuncias y quejas ante las autoridades --
"respectivas.

"Estos organismos no serán competentes tratándose
"de asuntos electorales, laborales y jurisdicciona--
"les.

"El organismo que establezca el Congreso de la --
"Unión conocerá de las inconformidades que se pre--
"sented en relación con las recomendaciones, acuer-
"dos u omisiones de los organismos equivalentes de

"los Estados".

Por lo tanto, dicha Comisión tiene ahora rango constitucional y una ley que le asegura su autonomía como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios; lo cual significa un avance entre el marco jurídico anteriormente en vigor y el actual, no sólo de tipo formal sino, también en relación con el contenido.

Ahora bien, en primer término señalaremos los principales diferencias entre el Decreto que creó a la Comisión y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (actualmente vigente), y posteriormente una breve reseña del contenido de dicha ley. Todo ello con base en un ilustrativo trabajo del Lic. Emilio Rabasa Gamboa. (35)

Las principales diferencias son en cuanto a:

Adscripción Administrativa:

- Decreto -- C.N.D.H, órgano desconcentrado, adscrito administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación.
- Ley CNDH - C.N.D.H, organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con plena autonomía técnica, operativa y financiera.

Alcance:

- Decreto -- Objeto Único: proponer y vigilar el cumplimiento de

(35) Rabasa Gaaboa, Emilio. "Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México". Análisis Jurídico de la Ley de la C.N.D.H, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

- Ley CNDH - Objeto: la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.
Se le confieren catorce atribuciones diferentes y más amplias.

Integración;

- Decreto -- Presidente, Consejo, Secretario Ejecutivo, un solo Visitador y los recursos humanos de la entonces Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.
- Ley CNDH - Presidente, Consejo, Secretario Ejecutivo, hasta cinco Visitadores Generales, Visitadores Adjuntos, y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones.

Presupuesto;

- Decreto -- Debía integrarse con el presupuesto global que elabora el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.
- Ley CNDH - Lo elabora la propia Comisión y lo presenta directamente a la Secretaría de Hacienda.

Nombramientos Principales;

- Decreto -- Designaciones del Consejo y del Presidente; facultad exclusiva del Ejecutivo Federal.
- Ley CNDH - Designaciones del Consejo y del Presidente; concurrencia del Ejecutivo Federal y el Senado de la República.

Procedimiento;

- Decreto -- No contenía un precepto específico de naturaleza

procedimental; se resolvía de acuerdo con las atribuciones de sus órganos competentes.

- Ley CNDH - Contiene un título entero (el III), con cuatro capítulos y 41 artículos relativos al procedimiento. Obligaciones y Responsabilidades de las Autoridades;
- Decreto -- Confería facultad al Presidente de la C.N.D.H, para solicitar información a cualquier autoridad.
- Ley CNDH - Establece un título completo (2 capítulos y 7 preceptos) sobre obligaciones y responsabilidades de las autoridades y servidores públicos con la Comisión, incluyendo sanciones específicas por incumplimiento de las mismas.

Ahora, pasaremos al análisis de los diversos aspectos que integran el contenido de la Ley de la C.N.D.H.

Competencia

En primer término, se debe tomar en cuenta que los alcances y contenido de la Ley que nos ocupa, se encuentran delimitados constitucionalmente en el apartado B del artículo 102 constitucional, que lo hace de dos formas:

1) Positivamente - señalando cuál es el ámbito de competencia de la Comisión: conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos; así como de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

2) Negativamente - indicando cuál no puede ser su ámbito; asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Por su parte, la Ley de la C.N.D.H. establece la competencia de la manera siguiente:

- Validez especial -- La Ley se aplicará en todo el territorio nacional. Asimismo, la C.N.D.H. tendrá competencia en todo el territorio nacional. Arts. 1º y 3º Ley de la C.N.D.H.
- Validez Personal -- La Ley protegerá a todos los mexicanos, sin distinción de ningún tipo y a los extranjeros que se encuentren en el país. Art. 1º Ley de la C.N.D.H.
- Validez Material -- La Ley respetará la delimitación constitucional en el doble sentido de competencia positiva y negativa. Arts. 2º y 7º Ley de la C.N.D.H.

En relación con la competencia positiva, el artículo 2º de la Ley de la C.N.D.H. establece cinco funciones esenciales de la Comisión: protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Cada función encuentra su medio de realización en las atribuciones contenidas en el artículo 6º de la misma ley.

1) Función de protección y observancia -- recibir quejas, investigar las violaciones, formular recomendaciones y conocer de las inconformidades.

Cabe mencionar que ambas funciones se cumplen básicamente, pero no exclusivamente con el procedimiento de queja, respecto del cual la C.N.D.H. tiene doble competencia en función del sujeto que cometió la violación:

- a) Actúa como única instancia cuando las violacio-

nes son atribuidas a autoridades o servidores públicos federales, excepto el Poder Judicial Federal, y

b) Como segunda instancia respecto de las Comisiones locales (estatales) con excepción de la facultad de atracción de un asunto local al ámbito federal. Art. 60 Ley de la C.N.D.H.

Asimismo, la ley establece, aparte de la queja, otros medios para proteger y observar los derechos humanos:

a) Procurar la conciliación entre quejoso y la autoridad responsable, cuando el caso lo permita;

b) Elaborar y ejecutar programas preventivos;

c) Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social, y en general:

d) Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

Frs. VI, XI, XII y VII respectivamente, Art. 6º -- Ley de la C.N.D.H.

2) Función de Promoción -- Proponer cambios y modificaciones jurídicas y administrativas a las diversas autoridades del país;

Elaborar programas y realizar acciones coordinadas con autoridades competentes, destinadas al cumplimiento de ordenamientos internacionales vigentes en México, en materia de derechos humanos;

Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de nuevos acuerdos o convenios internacionales sobre la materia.

Frs. VIII, XIII y XIV respectivamente, Art. 6º Ley de la C.N.D.H.

3) Función de Estudio y Divulgación -- Promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional. Fr. XI, Art. 6º Ley de la C.N.D.H.

Por último, en relación con la competencia negativa (ó incompetencia) la Ley de la C.N.D.H. en su artículo 7º establece que, la Comisión no podrá conocer de asuntos electorales, de carácter jurisdiccional, laboral o sobre interpretaciones constitucionales y legales. Pero, precisa en su artículo 8º, que si puede conocer de quejas contra actos u omisiones exclusivamente administrativos de autoridades judiciales no federales.

Organos

La Ley de la C.N.D.H. especifica qué órganos deberán de ejercer las funciones encomendadas a la Comisión; con que cualidades y cómo serán designados.

a) Presidente;

Designación --- por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

Art. 10 Ley de la C.N.D.H.

Requisitos ---- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

- Gozar de buena reputación; y

- No desempeñar otro cargo público o privado, incluyendo el ejercicio de su profesión, excepto - por actividades académicas.

Arts. 9 y 12 Ley de la C.N.D.H.

Funciones ----- 1. Jurídico - administrativas;

- Ejercer la representación legal de la C.N.D.H.;
- Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las autoridades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar funcionarios y personal bajo su autoridad;
- Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- Distribuir y delegar funciones a los Visitadores generales en los términos del Reglamento interno; y
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio.

2. Típicas del Ombudsman;

- Aprobar y emitir recomendaciones;
- Enviar el informe anual al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal;
- Celebrar acuerdos base de coordinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones de o para la defensa de los derechos humanos; y
- Realizar propuestas generales para la mejor observancia de los derechos humanos en el país. Frs. VII, V, VI, VIII respectivamente, Art. 15 Ley de la C.N.D.H.

b) Consejo;

Designación --- Por el Ejecutivo Federal y el Senado o Comisión Permanente del Congreso.
Art. 18 Ley de la C.N.D.H.

Requisitos ---- Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos;

- Que siete de ellos no ocupen un cargo o comisión públicos.

Art. 17 Ley de la C.N.D.H.

Funciones ---- Definir los lineamientos generales de actuación de la C.N.D.H.; *

- Aprobar el Reglamento interno; *
- Aprobar las normas internas de la Comisión; *
- Colaborar con su Presidente;
- Opinar sobre el proyecto de informe anual;
- Solicitar información adicional sobre los asuntos en trámite o resueltos; y
- Conocer el informe sobre el ejercicio presupuestal.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, designado por el propio Consejo, a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

c) Secretaría Ejecutiva;

Designación --- Por el Presidente de la C.N.D.H.

Requisitos ---- Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;

- Gozar de buena reputación; y
- Tener más de 30 años de edad.

Art. 21 Ley de la C.N.D.H.

Funciones ---- Proponer al Consejo y al Presidente de la República las políticas generales para las

* Estas tres funciones lo convierten en el órgano supremo de la Comisión.

relaciones de la C.N.D.H con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales, públicos, privados o sociales de derechos humanos;

- Realizar estudios sobre tratados y convenciones en la materia;
- Preparar anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos; y
- Colaborar en la preparación del informe anual y preservar el acervo documental.

d) Visitadores Generales;

Organo fundamental de recepción e investigación de las quejas e inconformidades que se presenten a la C.N.D.H.

Designación --- Por el propio Presidente de la C.N.D.H.

Requisitos --- Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;

- Mayor de 30 años de edad;
- Tener título de Licenciado en Derecho y tres años de ejercicio profesional, por lo menos; y
- Gozar de buena reputación.

Art. 23 Ley de la C.N.D.H.

Funciones ----- Recibir o rechazar quejas o inconformidades;

- Iniciar y concluir la investigación sobre las mismas;
- Formular los proyectos de resolución; y
- En los casos en que la naturaleza del asunto lo permita, propiciar la amigable composición.

Art. 24 Ley de la C.N.D.H.

La Ley distingue entre Visitadores generales, quienes dirigirán las investigaciones y los adjuntos que tendrán a cargo

la operatividad de las mismas. (Art. 24, último párrafo).

Cabe destacar que la Ley otorga fe pública en sus actuaciones tanto al Presidente de la Comisión, como a los Visitadores generales y adjuntos; atribución muy importante para recoger las declaraciones de los quejosos u otras personas involucradas en los hechos de la queja.

Procedimientos

De acuerdo con el título III denominado "Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos", los procedimientos para demostrar la violación de los derechos humanos y señalar a la autoridad o servidor público responsable, son:

- El procedimiento de queja ante la C.N.D.H.;
- El procedimiento de queja ante las Comisiones estatales y del D.F.; y
- Los procedimientos de inconformidad ante la Comisión Nacional.

Dado que la reglamentación del segundo aspecto es competencia de las legislaturas locales y del Congreso de la Unión (en el caso del D.F.), la ley que nos ocupa sólo regula el primero y el tercero.

a) Procedimiento de queja ante la C.N.D.H.

Procedencia ----- Por presuntas violaciones a los derechos humanos, cometidas por autoridades o servidores públicos federales.

Procedimiento --- Presentación y recepción de la queja;

- Comunicación y petición de informe a los presuntos responsables;

- De ser posible, buscar la conciliación entre las partes;
- Investigación, valoración de pruebas y elaboración del proyecto de recomendación o, en su caso, del acuerdo de no responsabilidad; y
- Aprobación por el Presidente de la C.N.D.H.

Aprobada la recomendación se envía a la autoridad o servidor público responsable, quien tiene 15 días hábiles para responder si la acepta o no, y otros 15 para ofrecer pruebas de que ha cumplido con ella. Asimismo, la recomendación se hace pública y se le notifica al quejoso.

En caso de que no se comprueben las violaciones imputadas, la Comisión dicta un acuerdo de no responsabilidad, que también se remite y publica.

b) Inconformidad

La inconformidad se puede presentar de dos formas: como recurso de queja o como medio de impugnación.

a) Como recurso de queja:

- procede por omisión o inacción del organismo local;
- se ejercita durante el procedimiento;
- sólo se dirige contra la Comisión local;
- se presenta directamente ante la Comisión Nacional;
- es necesario que hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local; y
- sólo puede presentarlo quien haya sufrido un perjuicio grave por la omisión o inacción del organismo.

El procedimiento se integra con:

- Presentación y recepción del recurso;
- Comunicación a la Comisión local recurrida, quien deberá rendir su informe; y
- Resolución de la Comisión Nacional.

b) Como medio de impugnación:

- procede por acción del organismo local, o insuficiencia de la autoridad o servidor público local;
- se ejercita al término del procedimiento, cuando ya se dictó una recomendación;
- se dirige contra la Comisión local o contra la autoridad o servidor público que haya cumplido insuficientemente una recomendación de aquella;
- se presenta ante la Comisión local, la cual en 15 días máximo debe enviarla a la Comisión Nacional;
- es necesario que se presente dentro de un plazo de 30 días naturales a partir de que el recurrente conoció la recomendación; y
- sólo puede presentarla quien haya sido el quejoso en el expediente.

El procedimiento se integra con:

- Presentación y recepción;
- Envío con informe sobre la recomendación y documentos justificativos de la Comisión local a la Comisión Nacional;
- Informe del organismo o autoridad recurrida a la C.N.D.H quien, sólo si lo considera necesario, abrirá a pruebas; y*
- Resolución de la Comisión Nacional confirmando o modificando la resolución de la local, o declarando suficiente o insuficiente el cumplimiento de la autoridad local, en cuyo caso podría

dirigirle una nueva recomendación.

Obligaciones y Responsabilidades de las Autoridades y Servidores Públicos

Contenidas en el título IV, capítulos I y II de la Ley de la C.N.D.H, las obligaciones de las autoridades y servidores públicos respecto de la Comisión Nacional, son de dos tipos: de información y de colaboración.

Dirigidas ambas a los tres niveles de autoridad: federal, local y municipal, y sin excepción alguna sobre la naturaleza o tipo de autoridad o servidor público que deba cumplir estas obligaciones. Por lo tanto, la competencia de la C.N.D.H para exigir las es ilimitada y abarca autoridades administrativas, políticas, legislativas y judiciales. Arts. 67-69 ley de la C.N.D.H.

Los medios coercitivos establecidos por la ley para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones son:

1) Responsabilidad penal y administrativa en que incurran las autoridades o servidores públicos obligados, por actos u omisiones durante el trámite de una queja o con motivo de ella; si estas actitudes llegan a configurar un delito, la C.N.D.H podrá denunciarlo (Arts. 70 y 71, segundo párrafo, Ley de la C.N.D.H);

2) Sanciones Administrativas por actos u omisiones, específicamente durante la investigación (Art. 72 Ley de la C.N.D.H); y

3) Amonestación pública o privada, por conducto del titular de la dependencia de que se trate (Art. 73 Ley de la C.N.D.H).

Asimismo, los particulares que incurran en delitos o faltas durante los procedimientos de la C.N.D.H. serán denunciados por esta, ante las autoridades competentes (Art. 71, último párrafo, Ley de la C.N.D.H.).

Por último, contenida en el artículo 71, primer párrafo, se encuentra una medida que no es de naturaleza coercitiva y cuya fuerza radica en el impacto político y social que puede tener; nos referimos al informe especial que la Comisión puede rendir cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta le hubiere formulado".

Autonomía

La autonomía de la C.N.D.H. nace de su propia naturaleza jurídica; del hecho de ser un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y "... consiste en el conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la Constitución Política de México y ahora en su propia ley". (36)

Por lo tanto, el hecho de que la Ley de la C.N.D.H. no contenga un precepto que señale expresamente que: "La C.N.D.H. es un organismo autónomo", es intrascendente. Al respecto, el Dr. Emilio Rabasa Gamboa, comenta: "... si en verdad se quiere precisar la naturaleza de un organismo por su ley, habrá que encontrarla en todo el texto legal, en todo el articulado, en los derechos, obligaciones y atribuciones que se le confieren, en las

(36) Rabasa Gamboa, Emilio, ob. cit., p. 29.

responsabilidades que se le imponen en su parte orgánica y, sobre todo en la procedimental, que indica cómo 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; ...". (37)

Dentro de la estructura de la C.N.D.H, esta autonomía se manifiesta de cuatro formas diferentes: como autonomía orgánica, financiera, técnica y política.

1) Autonomía Orgánica

En primer término, del análisis del título II de la Ley de la C.N.D.H, se desprende que, sus órganos integrantes realizan en forma plena y autónoma las atribuciones que la propia ley les ha conferido, sin sujeción alguna a cualquier otro órgano del Estado.

Asimismo, como muestras adicionales de autonomía orgánica, tenemos:

- Art. 13 - evita sujetar al Presidente y Visitadores Generales a responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones y recomendaciones que formulen.

- Art. 14 - establece la destitución y responsabilidad del Presidente de la Comisión sólo por los procedimientos que establece la Constitución (Título IV, "Juicio Político").

- Art. 16 - confiere al Presidente y a los Visitadores generales y adjuntos, fe pública para verificar la veracidad de los hechos de las quejas.

(37) *Idea.*, P.p. 24 - 25

2) Autonomía Financiera

Como se ha mencionado con anterioridad, la C.N.D.H contará con patrimonio propio, como lo establece su artículo 2º, y lo confirma el artículo 75 de su propia ley, al establecer que: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento".

Además, tiene la facultad de elaborar su propio anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.

Por su parte, el artículo 4º transitorio, le adjudica todos los recursos humanos, materiales y presupuestales con que contaba la Comisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

3) Autonomía Técnica

Radica básicamente en la parte procedimental de la Ley de la Ley de la C.N.D.H, a través de la cual, dicha Comisión, aplica su propio ordenamiento por medio de sus programas y sobre todo, por medio de sus recomendaciones, acuerdos de no responsabilidad, o resoluciones sobre cualquiera de los recursos de inconformidad, y contra los cuales no procederá recurso alguno (Art. 47 Ley de la C.N.D.H), característica que otorga definitividad a los acuerdos o resoluciones de la Comisión, imposibilitando su revisión por cualquier otro órgano de la índole que sea.

4) Autonomía Política

Se deriva de los informes anuales que deberá rendir el

Presidente de la Comisión Nacional al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, haciéndose del conocimiento de la sociedad. Dicho informe engloba la actividad total del organismo y puede contener proposiciones a autoridades federales y locales, sobre expedición o reforma de disposiciones jurídicas, o para perfeccionar practicas administrativas a fin de tutelar mejor los derechos humanos. Además, según lo dispone el artículo 54 de la Ley de la C.N.D.H: "ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la C.N.D.H. con motivo de los informes anuales".

Finalmente, el artículo 46 del ordenamiento en cuestión, establece que la recomendación será pública y autónoma. Dicha autonomía significa que, la recomendación sólo saldrá del expediente, tal y como lo dispone el artículo 42, que a la letra dice: "Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente". Por lo tanto, no intervendrá órgano estatal, autoridad, servidor público o persona alguna, para influir en dichas recomendaciones.

C) Perspectivas

La creación de la C.N.D.H dio lugar a constantes polémicas en el medio jurídico mexicano; se cuestionó en primer término, las posibilidades de arraigo que una figura como esta, proveniente de un sistema jurídico-político tan distinto al nuestro, podía llegar a tener. Tal fue la opinión del Dr. Ignacio Burgoa quien, en un principio, consideraba innecesaria la implantación de dicho organismo en México por estimar que era totalmente ajeno a la idiosincrasia y problemática jurídica del país.

Actualmente, la C.N.D.H se ha revelado como un organismo

destinado a trascender en la defensa de los derechos humanos en México. Asimismo, su posición frente al Poder Judicial y el Juicio de Amparo, ha sido claramente precisada; no se trata de un organismo antagonico o sustituto de ambos, por el contrario; estamos frente a una figura complementaria, gracias a una acertada delimitación de su competencia y atribuciones.

Por lo tanto, se trata de una institución con características muy propias; posee un procedimiento flexible, ya que actúa sin formalismos y en forma gratuita; es complementaria de los medios jurisdiccionales de defensa de derechos humanos. Por lo tanto, es posible augurarle un futuro de retos constantes en áreas tan prioritarias como la de la promoción de la cultura de los derechos humanos; labor realmente importante si se toma en cuenta que uno de los principales obstáculos para la efectiva vivencia de los derechos humanos, es la ignorancia de miles de mexicanos sobre sus derechos fundamentales y principalmente, sobre las acciones y requisitos para poder exigir su respeto.

Al respecto, cabe señalar que la C.N.D.H. desde sus inicios, ha desplegado una gran actividad tendiente a la promoción de la cultura de los derechos humanos, a través de programas de capacitación, enfocados a sensibilizar y concientizar a los diversos sectores de la sociedad civil, así como a los servidores públicos federales, estatales y municipales; de eventos académicos efectuados en centros educativos; de divulgación de temas relativos a la naturaleza y protección de tales derechos, a través de los diferentes medios masivos de comunicación; y, de un programa de publicaciones que actualmente cuenta con un buen número de manuales, folletos y cartillas de difusión masiva sobre diversos aspectos de los derechos humanos tanto en el ámbito nacional, como internacional.

Por otra parte, la actuación de los cuerpos policíacos, así como la situación de los derechos humanos en los centros penitenciarios y para menores infractores de todo el país, constituyen una de las áreas que requiere especial atención y en la cual la C.N.D.H ya ha dado los primeros pasos con sus propuestas de reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales tanto Federal como del Distrito Federal, una Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura y una Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal. Todo ello gracias a que la Ley de la C.N.D.H, en su artículo 6º, fr. VIII, faculta a dicho organismo para "proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas, y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos"; facultad que se constituye como una pieza clave para obtener resultados satisfactorios.

Finalmente, es necesario considerar el papel tan importante que la Comisión puede llegar a desempeñar en relación con la protección de los "Intereses Difusos"; mismos que han surgido con motivo del dinámico desarrollo de la tecnología contemporánea a nivel mundial, y que pertenecen al género de los intereses colectivos en contraste con los de carácter individual que corresponden a las personas físicas.

Se trata de nuevos tipos de derechos e intereses legítimos que no se pueden atribuir a grupos sociales determinados, sino a un número no precisado de personas que resulten afectadas en cuanto al consumo, al medio ambiente, a los asentamientos humanos, al patrimonio artístico y cultural, entre otros, y que debido a que

son de reciente aparición, aún no se han determinado con exactitud los medios jurídicos para protegerlos.

El Dr. Héctor Fix Zamudio señala que, los intereses difusos "son aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a personas indeterminadas, pertenecientes a diversos grupos sociales, que se encuentran distribuidos en amplios sectores, de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para la tutela de tales intereses...". (38)

Asimismo, hace notar que la Doctrina mexicana al respecto es aún muy limitada dado que son escasos los autores que se han ocupado de los intereses difusos; son excepción de algunos estudios sobre la protección a consumidores y más recientemente, con relación a la protección del medio ambiente.

En términos generales, las características de los intereses difusos son:

- "Se trata de derechos de muy difícil o imposible codificación en la mayoría de los casos, por lo menos en la etapa actual;
- "Pueden proteger intereses patrimoniales pero, las más de las veces no son cuantificables en dinero;
- "En el Derecho mexicano formalmente pertenecen, la mayoría de las veces, al Derecho Administrativo;
- "Resulta muy difícil, y en ocasiones imposible, definir las

(38) Fix Zamudio, Héctor. "Simpósio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman". Memoria. El Papel del Ombudsman en la Protección de los Intereses Difusos. C.N.D.H., México, 1992, p. 72.

"relaciones, ... que en virtud de los mencionados intereses se establecen ..., entre sujetos activos y pasivos". (39)

Por lo que se refiere a la defensa de los intereses difusos, como ya se ha mencionado, aún no se ha establecido un procedimiento específico, sobretodo en el área administrativa, donde han tenido un mayor desarrollo, y en relación con las autoridades administrativas, por ser éstas las que pueden lesionar con mayor frecuencia dichos intereses al dictar disposiciones reglamentarias, acuerdos generales o autorizaciones particulares para regular actividades que afecten a personas en forma indeterminada, así como al expedir permisos o licencias para la construcción de edificios públicos o privados, la apertura o reparación de avenidas o calles, la autorización de actividades mercantiles e industriales, etc.; lo cierto es que, en la mayoría de los casos, dada la naturaleza del sujeto activo (indeterminado), y el hecho de que el mismo debe regirse por el principio del interés actual y directo para participar en el procedimiento administrativo, ello impide su protección efectiva.

Por otra parte, en el Juicio de Amparo "podrían plantearse cuestiones directamente constitucionales en relación con los mencionados intereses difusos, en virtud de que nuestra Carta Federal establece lineamientos y disposiciones en los cuales se puede apoyar la tutela de los propios intereses y derechos pertenecientes a sectores indeterminados, y sólo en vía de ejemplo

(39) Cabrera Acevedo, Lucio. "El Papel del Ombudsman en la Protección de los Intereses Difusos". Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman. Memoria. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p. 86.

podríamos citar la ordenación de los asentamientos humanos; la regulación del uso del suelo y de los recursos naturales, todos ellos consagrados en el artículo 27 constitucional ...". (40)

Sin embargo, no es posible hacer efectiva dicha protección dado que, para ejercitar la acción de amparo, es necesario cumplir previamente con el principio de la afectación personal, actual y directa, a fin de demostrar que existe el interés jurídico necesario para iniciar y promover dicha instancia.

Resulta obvio que, si se pretende lograr la tutela judicial de los intereses difusos por medio del procedimiento administrativo o del Juicio de Amparo, se requeriría:

1. Establecer dentro de la Doctrina de los Derechos Humanos, el área relativa al estudio e investigación sobre intereses difusos. Labor que puede parecer titánica, dada la gran variedad y dispersión que caracteriza a dichos intereses; sin embargo, es necesaria a fin de poder sentar bases sólidas que permitan dar un marco jurídico adecuado a los intereses difusos. Esta labor podría llevarse a cabo con la participación de las escuelas o facultades de Derecho y los Colegios o asociaciones de Abogados de todo el país y, de organismos como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, mismo que cuenta con un destacado equipo de investigadores, así como la C.N.D.H., por mencionar algunos, pues no es nuestra intención hacer una enumeración limitativa.

2. Dentro de la llamada "Cultura de los Derechos Humanos", los

(40) Fix Zamudio, Héctor, ob. cit., p. 79.

intereses difusos requieren de especial atención dado que, si existe ignorancia respecto de qué y cuáles son estos intereses, la labor en pro de su codificación y adecuada defensa no produciría los resultados deseables. Por lo tanto, es necesaria la difusión de información sobre intereses difusos en dos niveles:

a) Académico, en centros de educación superior del área jurídica a través de publicaciones y eventos académicos como conferencias, mesas redondas, etc.

b) Para la población en general, a través de los medios masivos de información.

3. El acelerado desarrollo de la sociedad plantea la necesidad de dar un marco jurídico y codificar los intereses difusos, sin embargo, la extenso e impreciso de los mismos de momento nos lleva a no poder precisar si es posible codificarlos, o si su marco jurídico debe limitarse a reformas y adiciones a la legislación ya existente, en sus partes conducentes.

Si dichos intereses son codificables o no sólo podrá determinarse después de un periodo de investigaciones y estudios que dé como resultado el establecimiento de doctrina sobre el tema. De hecho, cabe la posibilidad de que sea precisamente de dichos estudios de donde surjan propuestas para su regulación jurídica.

En relación con los tres puntos antes señalados, puede considerarse la posibilidad de que sea la C.N.D.H el organismo encargado de la coordinación y dirección de las investigaciones,

estudios y difusión sobre intereses difusos: así como de establecer un mecanismo de consulta y asesoría a organismos profesionales del área jurídica que deseen formular proyectos legislativos al respecto.

Finalmente, creemos que debe ser considerada la posibilidad de facultar a la C.N.D.H para actuar, a instancia de parte o de oficio, como representante de intereses difusos, ejercitando una acción de tipo colectivo, siempre y cuando se reúnan los requisitos de admisibilidad para evitar el planteamiento de reclamaciones infundadas o improcedentes. Asimismo, que la sentencia que se dicte en el proceso correspondiente pueda tener efectos generales, es decir, beneficiar a todos los afectados, aun cuando éstos no sean conocidos en el momento del fallo, precisamente por su dispersión. Todo lo cual vendría a plantear también, la necesidad de que se establezcan reglas específicas sobre la presentación y tramitación de las quejas o denuncias relativas a los intereses difusos ante la C.N.D.H, a fin de evitar imprecisiones en cuanto a su procedencia por una parte, y por otra, fijar límites que eviten incursionar en cuestiones que no tienen aun concreción jurídica, como podría ser el derecho a la paz, a la alimentación, etc., pertenecientes a la llamada "tercera generación" de derechos humanos y que permanecen todavía en el ámbito de las aspiraciones para el futuro.

Ahora bien, es necesario aclarar que no estamos planteando la desaparición o anulación de los principios de "legitimación procesal" y de "congruencia de las resoluciones judiciales", o de "relatividad de las sentencias" en materia de amparo; sino una excepción a los mismos, en virtud de que el momento histórico que

se vive actualmente, ha planteado la necesidad de superar las tendencias individualistas que han regido tanto los procedimientos administrativos, como al Juicio de Amparo. Asimismo, dicho planteamiento tiene por objeto ampliar el área de actividad de la C.N.D.H. como coadyuvante del Juicio de Amparo en la protección de los derechos humanos. Así las cosas, podemos concluir el presente apartado señalando que, la labor de la C.N.D.H. por ardua que parezca, apenas ha comenzado.

IV. ¿ Y los Derechos Políticos ?

En el presente apartado la cuestión fundamental a que trataremos de responder es si los derechos políticos se deben catalogar como derechos del hombre, como garantías individuales o como derechos humanos.

Por lo tanto, en primer término procederemos a conceptualizar los derechos políticos para, posteriormente, mediante el análisis comparativo de éstos con los derechos del hombre, las garantías individuales y los derechos humanos, determinar en que grupo se les podría ubicar.

Así pues, los derechos políticos pueden conceptuarse como aquellos "que permiten la participación de los individuos a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social". (41).

(41) "Diccionario Jurídico Mexicano", ob. cit., p. 223.

Asimismo, consideramos necesario señalar que, de acuerdo con la opinión de Don Eduardo García Maynez, misma que compartimos, las facultades consignadas en las fracciones III y V del artículo 35 constitucional, que se refieren respectivamente a: "Asociarse para tratar asuntos políticos del país", y a "Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición", son manifestaciones específicas de los derechos subjetivos públicos a que se refieren respectivamente los artículos 9º y 8º de nuestra Ley Fundamental vigente, por lo tanto, los derechos propiamente políticos, consagrados constitucionalmente, son los contemplados en las fracciones I y II del mencionado artículo 35 constitucional, que a la letra establece:

"Son prerrogativas del ciudadano:

"I. Votar en las elecciones populares;

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo la calidad que establezca la ley;

"III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;

"IV. Tomar las armas, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

"V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición".

Tradicionalmente la doctrina ha dividido los derechos consagrados en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional, en "voto o sufragio activo" y "voto o sufragio pasivo" y cuya naturaleza jurídica-formal podemos resumir de la siguiente forma:

"1. Voto o Sufragio Activo

- "Es un derecho porque se traduce implícitamente--
"en una facultad o autorización para cumplir con--
"un deber jurídico propio;
- "Es subjetivo porque la titularidad se le recono-
"ce al ciudadano de la República (Art. 35, Fr. I--
"constitucional);
- "Es público porque se tiene únicamente frente al--
"Estado y sus autoridades; y
- "Es de ejercicio obligatorio porque constituye --
"una función de carácter público cuyo cumplimien-
"to no puede quedar al arbitrio del ciudadano ---
"(Art. 36, Fr. III constitucional).

"2. Voto o Sufragio pasivo

- "Es un derecho porque implica una facultad con---
sistente en la posibilidad viable de integrar o--
formar parte de los órganos del Poder Público;
- "Es subjetivo porque la titularidad se le recono-
"ce al ciudadano de la República que satisfaga --
"los requisitos que sean necesarios (Art. 35, fr.
"II constitucional);
- "Es público porque como derecho político que es,-
"forma parte del 'status' personal que tiene el--
"individuo frente al Estado y sus autoridades; y
- "Es de ejercicio potestativo porque el propio ---
"ciudadano decide si lo ejercita o no". (42)

Ahora bien, como ha sido mencionado con anterioridad, los

(42) Terrazas Salgado, Rodolfo. "Ensayo sobre las Garantías Individuales y los Derechos Políticos", ob. cit., p.p.

derechos del hombre, de acuerdo con la doctrina jusnaturalista y el pensamiento liberal-individualista que dieron origen a este concepto, son "aquellos que todo ser humano tiene por el simple hecho de ser tal, inseparables de la personalidad y anteriores a todo ordenamiento positivo". (43) Luego entonces, de acuerdo con lo antes mencionado ¿Son los derechos políticos, derechos del hombre?, la respuesta es obvia; no lo son, dado que la indole jurídica de los derechos del hombre es la de atributos inherentes a su propia naturaleza humana y anteriores y superiores a cualquier orden jurídico, es decir, totalmente diversa de la de los derechos políticos. Viene a corroborar lo anterior, el hecho de que la Declaración Francesa de 1789 distinguiera entre "Derechos del Hombre y "Derechos del Ciudadano" (o derechos políticos), dejando entrever así que los segundos no están comprendidos entre los primeros.

Asimismo, los derechos políticos tampoco pueden ser considerados como garantías individuales; ni desde el punto de vista de la corriente jusnaturalista que considera las garantías individuales equivalentes a los derechos del hombre, ni desde la óptica de la corriente juspositivista (misma que adopta nuestra Ley Fundamental vigente), para la cual "el establecimiento de las garantías individuales constituye parte integrante de la finalidad general del estado, determinada por postulados éticos, como son los concernientes a la procuración del bienestar de la sociedad por medio de la obtención de la felicidad de sus miembros individuales, para cuya consecución se otorga a éstos ciertos

(43) Burgos O., Ignacio. "Las Garantías Individuales", ob. cit., p. 182.

derechos o prerrogativas fundamentales ". (44) Consecuentemente, "la actual Ley Suprema, según lo declara en su artículo 1º, otorga garantías al individuo, no como consecuencia de 'derechos naturales' que éste pudiera tener en su calidad de persona humana, sino en su calidad de gobernado; ...". (45) Aspecto este último donde radica una de las principales deferencias entre las garantías individuales y los derechos políticos pues, mientras en el primer caso el individuo se coloca frente al Estado en la situación de gobernado, lo cual lo convierte en el sujeto activo de la relación jurídica denominada "garantía individual" y en titular de derechos subjetivos públicos cuyo contenido los gobernantes, como sujetos pasivos, tienen obligación de respetar; en el segundo caso, el individuo se sitúa en la calidad de ciudadano, titular de prerrogativas que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos.

Por otra parte, las garantías individuales se caracterizan en razón de su propia naturaleza jurídica, por ser de carácter permanente; están siempre en ejercicio o actualización cotidiana, y para poder obtener su titularidad, el individuo únicamente requiere encontrarse dentro del territorio de la República mexicana (Art. 1º constitucional). Los derechos políticos, por el contrario, se ejercitan o actualizan en forma discontinua (en cada periodo electoral) y, requieren para obtener su

(44) Terrazas Salgado, Rodolfo. "Ensayo sobre las Garantías Individuales y los Derechos Políticos", ob. cit. p.

(45) *Idem.*, p. 188.

titularidad, que el ciudadano reúna las calidades de "nacional" y "ciudadano" * (Arts. 30 y 35 constitucionales). *

Finalmente, si los derechos políticos no son derechos del hombre ni garantías individuales, luego entonces: ¿Son derechos humanos? Pues bien, el Dr. Ignacio Burgoa, en la ponencia denominada "El Ombudsman, las Garantías Individuales y el Juicio de Amparo", señala: "... hay que distinguir, como lo hacen los autores de la Declaración Francesa de 1789, entre derechos del hombre o derechos humanos, y derechos del ciudadano (derechos políticos).

"Son dos conceptos diferentes. Los derechos del hombre de acuerdo con la tesis jusnaturalista, acogida en ese importante documento ecuménico que fue la Declaración Francesa, son los derechos inherentes al hombre, los derechos que no pueden ser diferentes de su naturaleza, que el hombre los trae desde que nace. En cambio los derechos del ciudadano, son los derechos que tiene en la sociedad ya como ente social y sobre todo en el ámbito

-
- 1 La ciudadanía presupone la nacionalidad; todo ciudadano es nacional, sin embargo, no todo nacional es ciudadano.
- 2 Esta diferencia es corroborada por la tesis jurisprudencial que, en su parte relativa, señala: "Las garantías son de carácter permanente, de ejercicio incondicional y corresponden a todos los habitantes del país, como previene el artículo 1º de la Constitución Política, en tanto que los derechos políticos se generan de modo ocasional, con la periodicidad electoral, condicionados a los requisitos del artículo 34".- Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique (Comps.). "La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)". UNAM, México, 1984, Tomo III, p. 2888.

politico. Estos no son derechos humanos. Los derechos politicos no son derechos humanos". (46)

La opinión del Dr. Burgoa puede resumirse en el silogismo siguiente:

- Si los derechos humanos son los inherentes al hombre;
- Y los derechos politicos no son inherentes al hombre;
- Luego entonces, los derechos politicos no son derechos humanos.

Sin embargo, no coincidimos con la conclusión obtenida pues, consideramos que el Dr. Burgoa parte de una premisa equivocada que confunde "derechos del Hombre" con "derechos humanos", conceptos que, como se ha explicado; son distintos en razón de sus diversas bases ideológicas y orígenes históricos. Actualmente, los derechos humanos se pueden conceptualizar como el "conjunto de facultades, prerrogativas, libertades u pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente". (47) Y, si bien es cierto que surgen conjuntamente con los derechos del hombre, como consecuencia de la desaparición del Estado monárquico-absolutista para dar paso a los sistemas democráticos, con la finalidad de permitir la participación de los individuos en la estructuración política del Estado; no fue sino hasta el periodo

(46) Burgoa G., Ignacio. "El Ombudsman, las garantías Individuales y el Juicio de Amparo". Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman. Memoria. C.N.D.H., México, 1992, p. 16.

(47) "Diccionario Jurídico Mexicano", ob. cit., p. 225.

de la posguerra cuando, con la nueva concepción del ser humano como ente social, en constante interrelación con la sociedad de que es miembro, y el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, surge también la nueva denominación de "derechos humanos", concepto que comprende tanto derechos civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, obedeciendo a la necesidad de reunir todos estos derechos bajo una sola denominación que los identificara, a pesar de su diversa índole, como pertenecientes al género humano (así pues, los derechos humanos son el género, los derechos políticos, una especie); por lo tanto, la conclusión no podría ser otra: los derechos políticos son derechos humanos. Afirmación que viene a ser corroborada a nivel internacional por documentos como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. 20), de 2 de mayo de 1948, y la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 21) del 10 de diciembre del mismo año; que si bien, no poseen el valor jurídico de tratados internacionales, en cambio representan un compromiso político y moral, asimismo, son la base de muchos otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En términos generales, respecto de los derechos políticos, los documentos señalados establecen:

- "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de---
"sus representantes libremente elegidos;
- "Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de--
"su país;
- "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad

"del Poder Público; esta voluntad se expresará me-
"diante elecciones auténticas que deberán de cele-
"brarse periódicamente por sufragio universal e---
"igual y por voto secreto u otro procedimiento ---
"equivalente que garantice la libertad de voto".

Asimismo, tenemos al "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos", suscrito en Nueva York, el 19 de diciembre de 1966 y ratificado por el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981, y cuyo artículo 25 establece:

"Todos los ciudadanos gozarán sin ninguna de las ---
"distinciones mencionadas en el artículo 2 *, y sin-
"restricciones indebidas de los siguientes derechos-
"y oportunidades:

"a) participar en la dirección de los asuntos públi-
"cos, directamente o por medio e representantes li-
"bremente escogidos:

"b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, -
"auténticas, realizadas por sufragio universal e ---
"igual y por voto secreto que garantice la libre ex-
"presión de la voluntad de los electores; y

4 Art. 2, parr. 1. PIDCP.- "Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra consideración social.

"c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país".

Por su parte, la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y, ratificada por nuestro país el 24 de marzo de 1981, señala:

"Artículo 23. parr. I. Derechos Políticos:

"I. Todos los ciudadanos deberán gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y

"c) tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Por último, para concluir el presente apartado haremos una breve referencia respecto de la protección de los derechos políticos en el sistema jurídico mexicano. De entrada encontramos que, el Juicio de Amparo es improcedente en materia de derechos políticos, lo cual obedece a dos criterios, principalmente:

1. El primero, al hecho de que los derechos políticos no han sido considerados como garantías individuales, esto con relación a los límites de la extensión protectora del Juicio de Amparo establecidos por el artículo 103 constitucional.

Punto sobre el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado los criterios jurisprudenciales siguientes:

"GARANTIAS INDIVIDUALES. El amparo sólo procede por--
"la violación de garantías individuales y no por la--
"de derechos de otra índole". (48)

"DERECHOS POLITICOS. La violación de los derechos---
"politicos no da lugar al Juicio de Amparo porque no
"se trata de garantías individuales". (49)

"DERECHOS POLITICOS. AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A. La afectación de estos derechos no puede --
"ser reclamada en el Juicio Constitucional, que está
"instituido exclusivamente para garantizar la efec--
"tividad de las garantías individuales consignadas -
"en los 29 primeros artículos de la Constitución - -
"Federal, y no para proteger los derechos políticos--
"otorgados únicamente a los mexicanos que tienen la--
"calidad de ciudadanos". (50)

(48) Tesis jurisprudencial contenida en la obra "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Legislación-Jurisprudencia-Doctrina. Acosta Romero, Miguel y Góngora Pimentel, Genaro David. Edit. Porrúa, S.A., México, 1983, p. 488.

(49) Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, Tesis de Ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Octava parte, Jurisprudencia común al Pleno y Salas, Tesis 128, p. 191.

(50) Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique, ob. cit., Tomo II, p. 1675.

A mayor abundamiento, en la jurisprudencia denominada: "DERECHOS POLITICOS. SU VIOLACION NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL AMPARO". la Suprema Corte de Justicia ha reiterado que el Juicio de Amparo protege los derechos del hombre, no de los ciudadanos, de acuerdo con los preceptos 103 y 107 constitucionales, y reitera la condición especial de los derechos politicos, el otorgamiento por el articulo 97 constitucional, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la facultad de intervenir en la violación del voto publico. (De acuerdo con el propio articulo 97, la Suprema Corte ejercitará dicha facultad "sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión").

Sin embargo, la propia Suprema Corte ha establecido, en tesis relacionadas con los criterios jurisprudenciales antes transcritos que, si además de vulnerarse derechos politicos se infringen garantías individuales, el Juicio de Amparo es procedente por lo que respecta a estas últimas.

"DERECHOS POLITICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS-
"DE GARANTIAS. Aun cuando se trate de derechos poli-
"ticos, si el acto que se reclama puede entrañar ---
"también la violación de garantías individuales, he-
"cho que no se puede juzgar a priori, la demanda de-
"amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para -
"establecer, en la sentencia definitiva, las propo--
"siciones conducentes". (51)

(51) Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Octava parte. Parte Común al Pleno y Salas. México, 1985, Tesis 127, p. 191.

Por otra parte, tenemos que en el sistema jurídico mexicano existe el control de legalidad del procedimiento político-electoral (con base en las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales) mismo que está a cargo del Tribunal Federal Electoral, creado en virtud de las reformas constitucionales de 1990 y que tiene competencia en todo el territorio mexicano para resolver las controversias de naturaleza político-electoral que se susciten en la elección de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, así como por la elección del Presidente de la República y de representantes a la Asamblea del D.F.

Ahora bien, de acuerdo con el criterio sostenido por diversos estudiosos de las Garantías Individuales y el Juicio de Amparo (Ignacio L. Vallarta, Ignacio Burgoa O., Carlos Arellano García, Luis Bazdreh, entre otros) tenemos que:

2. El segundo criterio, base de la improcedencia del Juicio de Amparo en materia de derechos políticos, obedece propiamente a un criterio político fundado en la División de Poderes.

En virtud de dicho criterio se sostiene que, si se admitiera la intervención del Poder Judicial para juzgar la constitucionalidad de las resoluciones o declaraciones mencionadas en las fracciones VII y VIII, artículo 73 de la Ley de Amparo, prácticamente dicho Poder Judicial quedaría capacitado para decidir el resultado de la elección o sea, que tal resultado, dependería de la decisión del órgano judicial que tuviese competencia para calificar la constitucionalidad de dicha elección, lo cual se traduciría en cierta subordinación del Poder

Legislativo al Judicial; situación que sería totalmente contraria al Principio de División de Poderes, mismo que, si bien es cierto actualmente no posee la misma connotación que en sus orígenes, aún sigue siendo uno de los principios básicos del sistema jurídico-político mexicano, pues ya no implica una separación tajante y absoluta entre los Poderes de la Unión, sino por el contrario, tiende a convertirse en un principio de colaboración entre los mismos, y ante todo, de respeto a lo límites que la Ley Fundamental ha establecido a la actuación de cada uno de los órganos del Estado.

CONCLUSIONES

1. La historia del género humano se ha encargado de demostrar que para lograr una convivencia armónica entre los hombres, el respeto y protección de los derechos humanos son absolutamente necesarios.

2. Aún cuando en el medio jurídico "Derechos del Hombre", "Garantías Individuales" y "Derechos Humanos" son empleados como sinónimos, en realidad son conceptos distintos, dado que corresponden a periodos históricos diversos y por lo tanto poseen una base ideológica distinta.

3. En virtud de que las clasificaciones de derechos humanos obedecen a una corriente de pensamiento específica, una época, una cultura y una sociedad determinadas, con características muy propias; la adopción de una en particular depende de un criterio meramente personal.

4. La historia constitucional del Estado mexicano muestra el largo camino que fue necesario recorrer para lograr el reconocimiento y la protección efectiva de los derechos humanos.

5. Fue el "Acta Constitutiva y de Reformas" de 1847, el documento con vigencia real que sentó las bases para el posterior desarrollo de la figura jurídica del Juicio de Amparo.

6. Después de un largo periodo de incertidumbre respecto del reconocimiento y protección efectiva de los derechos humanos en el Estado mexicano, la Constitución de 1857 representó un gran avance pues, siguiendo un criterio jusnaturalista, colocó al individuo y

sus derechos como objetivo primordial de las instituciones sociales; además, poseía un amplio catálogo de derechos del hombre e instituyó el Juicio de Amparo como medio de protección de los derechos y garantías en ella consignados, estableciendo, asimismo, la competencia general de los tribunales de la Federación para conocer del mismo.

7. La Constitución de 1917, actualmente vigente, abandonó la postura jusnaturalista de su antecesora y adoptó un criterio juspositivista al considerar los derechos humanos como un conjunto de prerrogativas que el Estado otorga a los gobernados y, establece, en forma clara y precisa, los principios generales del Juicio de Amparo, mismo que pasa a ser el principal medio de defensa de los derechos humanos. Asimismo, es la primera Ley Fundamental que, a nivel internacional, consagra las llamadas "Garantías Sociales", dando origen a un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y los gobernados.

8. Concluida la Segunda Guerra Mundial, una de las principales preocupaciones de la comunidad mundial era la protección de los derechos humanos, lo cual dió origen a un gran número de instrumentos internacionales al respecto. Por su parte, el Estado mexicano, actualmente, ha expresado su adhesión a diversos Convenios Internacionales que prevén el respeto a los derechos y libertades básicos y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio.

9. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en conjunto, consagran en forma general los mismos derechos fundamentales que

el Estado mexicano ha reconocido e institucionalizado en su Ley Fundamental. Asimismo, el aspecto más sobresaliente y controvertido de los mismos, es su intención de dar a los individuos acceso a organismos internacionales de defensa de los derechos humanos.

10. El panorama que actualmente presenta la comunidad mundial en lo relativo a derechos humanos, es una clara muestra de que la protección de los mismos, a nivel nacional e internacional, requiere de una labor constante en la que deben participar todos los miembros de dicha comunidad. Por otra parte, consideramos que aún habrá que esperar un buen tiempo para que los Estados miembros de la comunidad mundial permitan que sus gobernados acudan a los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos ya que, previamente, es necesario que la doctrina reinterpreté el concepto de "Soberanía", pues no es lo mismo la soberanía en el siglo XIX, que a finales del siglo XX, en donde los Estados se reagrupan en forma de "bloques" económicos, políticos y culturales para enfrentar cambios geopolíticos trascendentales.

11. El Juicio de Amparo ha sido desde mediados del siglo pasado, el principal medio de protección de los derechos humanos en el Estado mexicano. Asimismo, su naturaleza jurídica es la de un medio de control de constitucionalidad y legalidad por órgano judicial y en vía de acción. Además, se rige por principios consagrados en el artículo 107 constitucional y su ley reglamentaria (Ley de Amparo), mismos que lo estructuran dándole características muy propias.

12. La extensión protectora del Juicio de Amparo supera el carácter limitativo que le impone el artículo 103 constitucional,

gracias a la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, logrando con ello ampliar su tutela a todas las disposiciones contenidas en la Ley Fundamental y la legislación secundaria, lo cual lo convierte en un medio integral de control de constitucionalidad.

13. Consideramos pertinente que el Juicio de Amparo conserve su función de control de legalidad, a fin de mantener la unidad del sistema de control de constitucionalidad. Pues, si bien es cierto que el control de legalidad puede ser la causa del rezago y falta de celeridad de la administración de justicia en los tribunales federales; la solución más viable no es excluir de dicha función al Juicio de Amparo, lo cual requeriría de reformas tanto legales como estructurales en el Poder Judicial Federal, situación que de entrada resultaría caótica; es preferible una ampliación estructural controlada de los tribunales de la Federación, así como una selección cuidadosa y control adecuado del elemento humano que participa en la función jurisdiccional, pues es un hecho comprobado que si el elemento humano no funciona adecuadamente, no es posible obtener resultados satisfactorios en el menor tiempo posible.

14. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el medio de protección de los derechos humanos más nuevo con que cuenta el sistema jurídico mexicano, misma que fue estructurada a la manera de un "Ombudsman". Asimismo, de ninguna manera puede ser considerada sustitutiva del Poder Judicial Federal y del Juicio de Amparo, sino como una institución auxiliar o coadyuvante.

15. La C.N.D.H. posee la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

cuya principal función es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Asimismo, se encuentra regulada por el Apartado B del artículo 102 constitucional y su ley reglamentaria (Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

16. El éxito que la C.N.D.H ha obtenido hasta el momento y los logros que en un futuro pueda obtener, depende, en primer término, de que su procedimiento conserve las características con que fue concebido; flexible, gratuito y breve. Asimismo, es necesario que el elemento humano encargado de desempeñar las funciones que le han sido encomendadas, esté siempre conformado por personas de gran calidad moral y profesional.

17. Si bien es cierto que al ser creada la C.N.D.H sus resoluciones revestían la calidad de meras recomendaciones, sin más fuerza coercitiva para imponerse que el apoyo de la opinión pública; actualmente, con la publicación de la Ley de la C.N.D.H, consideramos que dichas recomendaciones ya revisten un cierto matiz coercitivo. Basta examinar el capítulo II del título IV, intitulado "De las Responsabilidades de las Autoridades y Servidores Públicos"; donde se establece la responsabilidad penal y administrativa y la facultad de la C.N.D.H para denunciar ante las autoridades competentes los delitos o faltas, tanto de las autoridades y servidores públicos, como de los particulares que intervengan en los procedimientos ante la misma. Lo cual pone de manifiesto que aún cuando dicho organismo haya sido creado con base en la figura sueca del "Ombudsman", su adaptación al sistema jurídico mexicano lo ha dotado de características propias.

18. La promoción de la Cultura de los Derechos Humanos, así

como la situación de los mismos en el sistema penitenciario y en el caso de los menores infractores: son áreas en las que la labor de la C.N.D.H además de necesaria ha sido trascendental.

19. La defensa de los "intereses difusos" se configura como el área más nueva de actividades de la C.N.D.H. Los intereses difusos son aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a personas indeterminadas, pertenecientes a diversos grupos sociales, que se encuentran distribuidos en amplios sectores de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para su tutela, siendo el principal obstáculo el concepto tradicional de "legitimación procesal", que se apoya en la afectación de un interés jurídico directo, actual y personal y por otra parte, el principio de "congruencia de las resoluciones judiciales" o de "relatividad de la sentencia" como se le conoce en materia de amparo.

20. Consideramos que para lograr una adecuada protección de los intereses difusos, es necesario llevar a cabo previamente una labor de investigación y estudio que permita establecer doctrina sobre los mismos y determinar que tipo de marco jurídico se les puede dar (Reformas a la legislación existente o una codificación propia). Por lo tanto, nuestra proposición gira en torno a que sea la C.N.D.H la encargada de coordinar las actividades de organismos profesionales del área jurídica que deseen participar en la investigación, estudio y difusión sobre intereses difusos, así como en la elaboración de proyectos legislativos con vistas a la regulación jurídica y creación de mecanismos adecuados para la protección de los mismos. Y que, en su oportunidad, se considere la posibilidad de facultar a la C.N.D.H para actuar de oficio o a petición de parte, como representante de intereses difusos.

21. Los derechos políticos son aquellos que permiten la participación de los individuos a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias para el mantenimiento del orden social. Y, aún cuando por su muy especial naturaleza jurídica no hayan sido considerados como derechos del hombre, ni como garantías individuales; de acuerdo con la doctrina constitucional contemporánea, deben ser catalogados como derechos humanos. Afirmación que está corroborada por diversos instrumentos internacionales de subrayada importancia.

22. Finalmente, debemos hacer hincapié en las grandes aportaciones que el Licenciado en Derecho puede ofrecer en materia de derechos humanos, no sólo como defensor de los mismos, también desde la cátedra con los alumnos; como investigador y, sobre todo, como funcionario público, ajustando su actuación a las disposiciones legales correspondientes. Y, principalmente, conduciéndose siempre con un profundo respeto a su profesión, sin olvidar jamás que por encima de todo interés lucrativo está la dignidad humana.

B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero, Miguel. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". Edit. Porrúa, S.A., México, 1979.
- Arellano García, Carlos. "EL JUICIO DE AMPARO". Edit. Porrúa, S.A., México, 1982.
- Bazdrech, Luis. "CURSO ELEMENTAL DEL JUICIO DE AMPARO". Talleres Gráficos de la Universidad, México, 1971.
- Bidart Campos, Germán J. "TEORIA GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS". Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, -- 1989.
- Burgoa O., Ignacio. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". -- Edit. Porrúa, S.A., México, 1984.
- _____

"LAS GARANTIAS INDIVIDUALES". Edit. Porrúa, S.A., México, 1981.
- _____

"EL JUICIO DE AMPARO" Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". México a través de sus Constituciones Edit. Miguel Angel Porrúa, S.A., -- México, 1985.
- LII Legislación
- Castro, Juventino V. "LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO". -- Edit. Porrúa, S.A., México, 1981-
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Simposio: "LOS ABOGADOS MEXICANOS Y EL OMBUDSMAN". Memoria. C.N.D.H. México. 1992.
- Castro Cid, Benito de. "EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS" Edit. Tecnos. S.A.,

Fix - Zamudio, Héctor.

Madrid, 1982.
"PROTECCION JURIDICA DE LOS DERECHOS HUMANOS". Estudios Comparativos. -- Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.

Gros Espiell, Héctor.

"ESTUDIOS SOBRE DERECHOS HUMANOS". -- Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1985.

Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique. (Comps.).

"LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL -- DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION". (1917-1982). U.N.A.M., México, 1985, Tomo II.

Haba, Enrique P.

"¿DERECHOS HUMANOS O DERECHOS NATURALES?. Anuario de Derechos Humanos, Madrid, 1983.

Harvada, Javier.

"TEXTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS". Ediciones Universidad de Navarra, S.A. Pamplona, 1978.

Instituto de especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO". Edit. Themis, S.A., México, 1988.

Instituto de Investigaciones Jurídicas.

"LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y LA LEGISLACION MEXICANA". U.N.A.M., México, 1981.

Noriega Cantú, Alfonso.

"LECCIONES DE AMPARO". Edit. Porrúa, S.A., México, 1980.

Rabasa Gamboa, Emilio.

"VIGENCIA Y EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO". Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

- Ramella, Pablo A. "LOS DERECHOS HUMANOS". Edit. De---
Palma, Buenos Aires, 1980.
- Sánchez de la Torre, Angel. "TEORIA Y EXPERIENCIA DE LOS DERE---
CHOS HUMANOS". Gregorio del Toro__
Editor, Madrid, 1968.
- Tena Ramírez, Felipe. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO".__
Edit. Porrúa, S.A., México 1983.
- _____
"LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO".__
(1808-1979). Edit. Porrúa, S.A.,__
México, 1981.
- Volio Jiménez, Fernando. "ALGUNAS TIPOLOGIAS DE DERECHOS HUMA
NOS". Universidad de Costa Rica,__
San José, 1978.

L E G I S L A C I O N

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".
Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la
Nación, A.C., México, 1992.

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".
Legislación - Jurisprudencia - Doctrina.
Acosta Romero, Miguel y Góngora Pimentel, Genaro David.
Edit. Porrúa, S.A. México, 1983.

"LEY DE AMPARO".
Doctrina - Textos - Jurisprudencia. 5Ba. ed.
Edit. Porrúa, S.A., México, 1993

"LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".
2Ba. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1993.

"DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO ORGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION".

Diario Oficial de la Federación, 6 de Junio de 1990.

"REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS".

Diario Oficial de la Federación, 1º de Agosto de 1990.

"DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN APARTADO B AL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Diario Oficial de la Federación, 3 de Febrero de 1992.

"LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS".

Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

Diario Oficial de la Federación, 29 de Junio de 1992.

J U R I S P R U D E N C I A

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Tesis de Ejecutorias 1917-1985. Octava Parte. Jurisprudencia Común al Pleno y Salas. México, 1985.

H E M E R O G R A F I A

Carpizo, Jorge.

"TENDENCIAS ACTUALES DEL DERECHO: DERECHOS HUMANOS".

Serie Folletos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

Cuellar M., Benjamín.

"ALGUNAS REFLEXIONES BASICAS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS".

Acta: Revista de Análisis y Actuali-

Noriega Cantú, Alfonso.

zación Jurídica. Año 1, Número 1, ___
Diciembre, 1970. México, D.F.

"NATURALEZA JURIDICA FILOSOFICA DE ___
LAS GARANTIAS INDIVIDUALES".

Revista "El Foro". Organo de la Ba--
rra Mexicana, Colegio de Abogados. ___
Número especial, 1970. México, D.F.

Terrazas Salgado, Rodolfo.

"ENSAYO SOBRE LAS GARANTIAS INDIVI---
DUALES Y LOS DERECHOS POLITICOS".

Revista del Tribunal de lo Contenen---
cioso Electoral Federal - 1989. AÑO
1, Vol. I, México, D.F.

A P E N D I C E

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO UNICO

ARTICULO 1º: El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

La Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta

ARTICULO 2º. Para los efectos de este Reglamento, se denominará Comisión Nacional u Organismo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Ley a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992.

ARTICULO 3º. Para el desarrollo y el cumplimiento de las funciones y atribuciones que corresponden a la Comisión Nacional, ésta contará con los órganos y estructura administrativa que establece su Ley y este Reglamento.

ARTICULO 4º. En los términos del artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ésta no le es aplicable a la Comisión Nacional.

ARTICULO 5º. En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno. Sus Recomendaciones y Documentos de No Responsabilidad sólo estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes.

ARTICULO 6º. Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales

no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

ARTICULO 7º. Los términos y los plazos que se señalan en la Ley y en este Reglamento se entenderán como días naturales, salvo que expresamente se señale que deban ser hábiles.

ARTICULO 8º. Los organismos estatales o locales de protección de los Derechos Humanos a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se enuncian en el presente Reglamento como Comisiones Estatales de Derechos Humanos, independientemente de la denominación específica que cada legislatura local, y el Congreso de la Unión para el caso de la correspondiente al Distrito Federal, dé a cada una de ellas.

ARTICULO 9º. Los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional deberán ser breves y sencillos. Para ello se evitarán los formalismos, excepto los ordenados en la Ley y en el presente Reglamento; se procurará, en lo posible, la comunicación inmediata con los quejosos y con las autoridades, sea ésta personal, telefónica o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse los elementos suficientes para determinar su competencia y proceder en consecuencia. Asimismo, durante la tramitación de los expedientes de queja, se buscará que a la brevedad posible se realice la investigación a que haya lugar, evitando actuaciones no indispensables.

ARTICULO 10. Todas las actuaciones de la Comisión Nacional serán gratuitas. Esta disposición deberá ser informada explícitamente a quienes recurran a ella. Cuando para el trámite de las quejas los interesados decidan contar con la asistencia de un abogado o representante profesional, se les deberá hacer la indicación de que ello no es indispensable y se les recordará la

gratuidad de los servicios que la Comisión Nacional tiene la obligación de proporcionar

ARTICULO 11. Las investigaciones que realice el personal de la Comisión Nacional, formular a través de las Recomendaciones, las declaraciones y los informes anuales o especiales.

ARTICULO 12. Los servidores públicos que laboren en la Comisión Nacional de Derechos Humanos no estarán obligados a rendir testimonio cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales o administrativos y el testimonio se encuentre relacionado con su intervención en el tratamiento de las quejas radicadas en la Comisión Nacional.

ARTICULO 13. El personal de la Comisión Nacional prestará sus servicios inspirado, primordialmente, en los altos principios que conforman la existencia y los propósitos de dicho Organismo. En consecuencia, deberá procurar en toda circunstancia la protección de los Derechos Humanos de los quejosos, participar en las acciones de promoción de los Derechos Humanos y elevar al conocimiento y resolución de los superiores jerárquicos toda iniciativa que contribuya a la mejor realización de las finalidades de la institución.

ARTICULO 14. La Comisión Nacional contará con un órgano oficial de difusión que se denominará "Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". Su periodicidad será mensual y en ella se publicarán las Recomendaciones o sus síntesis, Documentos de No Responsabilidad, informes especiales y materiales varios que, por su importancia, merezcan darse a conocer mediante dicha publicación.

TITULO II

FUNCIONES DE LA COMISION NACIONAL

CAPITULO I

ATRIBUCIONES GENERALES

ARTICULO 15. Las funciones y atribuciones de la Comisión Nacional son las que establece el artículo 6o. de su Ley.

CAPITULO II

COMPETENCIA EN MATERIA DE PRESUNTAS VIOLACIONES

A DERECHOS HUMANOS

ARTICULO 16. Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 3º y 6º de su ley, la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 17. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 6o. fracción II, inciso a), de la Ley, se entiende por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, los que provengan de instituciones, dependencias u organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal y, en el caso de estos últimos, cuando aparezcan en el Registro Público respectivo que lleva al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales actos u omisiones puedan considerarse como de autoridad.

Las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quedarán dentro de la competencia de la Comisión Nacional, cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de autoridad

ARTICULO 18. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 6º, fracción II, inciso b) de la Ley, se entiende por "ilícitos" las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o las infracciones administrativas.

ARTICULO 19. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 7o., fracción II de la Ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- I. Las sentencias o los 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 o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal.

IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo al artículo 8º de la Ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente.

ARTICULO 20. Para efecto de lo dispuesto por el artículo 7o. fracción III, de la Ley, se entiende por conflictos laborales los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

ARTICULO 21. Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a Derechos Humanos cometida por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, acusará recibo de la misma al quejoso, pero no admitirá la instancia, debiendo enviar el escrito de queja de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Comisión Nacional notificará al quejoso acerca de la remisión de su queja, a efecto de que éste pueda darle el seguimiento que corresponda.

Si en una queja estuvieren involucrados tanto servidores públicos o autoridades federales, como miembros del Poder

Judicial Federal, la Comisión Nacional hará el desglose correspondiente y turnará lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del párrafo anterior. A la vez, radicará el expediente y admitirá la instancia por lo que se refiere a la autoridad o servidor público federal de carácter administrativo.

ARTICULO 22. Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia agraria, que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la

turnará de inmediato a dicha Procuraduría notificando de esta remisión al quejoso. En este caso se acusará recibo al quejoso, pero no se admitirá la instancia y se actuará en los mismos términos señalados en el segundo párrafo del artículo anterior.

ARTICULO 23. La Comisión Nacional, respecto de los actos u omisiones de los tribunales agrarios, tanto del colegiado como de los unitarios, tendrá competencia para intervenir sólo respecto de asuntos administrativos y, por ningún motivo, en los de carácter jurisdiccional, en los términos señalados en el artículo 19 de este Reglamento.

ARTICULO 24. Cuando la Comisión Nacional reciba una queja en materia ecológica, la remitirá sin demora a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que se le otorgue el tratamiento que corresponda. En este caso, el quejoso recibirá el respectivo acuse de recibo de su escrito de queja, pero la instancia no será admitida, debiéndose informar al propio quejoso de la remisión de su documento a la Procuraduría aludida.

ARTICULO 25. La Comisión Nacional tendrá competencia para conocer en segunda instancia de quejas en materia ecológica en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de quejas por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el tratamiento de un problema o el contenido de su Recomendación

II. Que el quejoso haya planteado originalmente el problema ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y ésta haya pronunciado una Recomendación que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida.

III. Que la queja no implique que la Comisión Nacional se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos.

IV. Que la queja se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular.

ARTICULO 26. En los casos a que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior, solamente el quejoso ante la Procuraduría Federal de

Protección al Ambiente estara legitimado para acudir en segunda instancia ante la Comisión Nacional La resolución que en segunda instancia tome la Comisión Nacional se basará exclusivamente en la revisión de los agravios que el quejoso haga valer contra la determinación que en primera instancia haya tomado la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente Dicha resolución de segunda instancia tendrá la misma naturaleza y obligatoriedad de las que se envíen a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en los términos de los artículos 169 y 170 del presente Reglamento.

Cuando en casos extraordinarios la Comisión Nacional determine como indispensable la práctica de una investigación que no sea de carácter exclusivamente jurídico, solicitará el auxilio de organismos técnicos especializados.

ARTICULO 27. Cuando la Comisión Nacional reciba un escrito de queja que resulte de la competencia de una Comisión Estatal de Derechos Humanos, enviará al quejoso el correspondiente acuse de recibo y, sin admitir la instancia, la turnará a la Comisión Estatal respectiva, notificando de ello al quejoso a fin de que éste dé a su queja el seguimiento que corresponda.

ARTICULO 28. Cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucradas tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las Entidades Federativas ó Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional

En el supuesto del párrafo que antecede, la Comisión Nacional enviará a la respectiva Comisión Estatal una notificación sobre la admisión de la instancia de la queja de mérito, con el fin de que esta última no radique la misma queja en su aspecto local o municipal.

ARTICULO 29. Cuando se presentan ante la Comisión Nacional quejas por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de transgresión de tales Derechos, la Comisión Nacional conocerá de dichas quejas. En estos casos la Comisión Nacional, con independencia de la forma de solución de cada expediente, podrá expedir un

pronunciamiento general sobre el problema planteado

TITULO III

ORGANOS Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA COMISION NACIONAL

CAPITULO I

INTEGRACION

ARTICULO 30. Los órganos de la Comisión Nacional son los siguientes

- I. La Presidencia.
- II El Consejo;
- III. Las Visitadurías Generales.
- IV. La Secretaría Ejecutiva y
- V. La Secretaría Técnica del Consejo.

CAPITULO II

DE LA PRESIDENCIA

ARTICULO 31. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional, está a cargo de un Presidente a quien corresponde realizar, en los términos establecidos por la Ley, las funciones directivas del Organismo del cual es su representante legal.

ARTICULO 32. Las Visitadurías Generales y la Secretaría Ejecutiva son órganos auxiliares de la Presidencia de la Comisión Nacional y realizarán sus funciones en los términos de la Ley y de acuerdo con las instrucciones que al efecto gire la propia Presidencia de la Comisión.

La Secretaría Técnica del Consejo también auxiliará a la Presidencia de la Comisión en los términos de este Reglamento

ARTICULO 33. El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional, los requisitos que deba reunir para ocupar el cargo, la duración en el cargo, el procedimiento de destitución y el régimen jurídico que como funcionario le es aplicable, son los que se establecen en los artículos 9º, 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley.

ARTICULO 34. Durante las ausencias temporales del Presidente de la Comisión Nacional, sus funciones y su representación legal serán cubiertas por el Primer Visitador General y, si él también se encontrara ausente, lo será por el Segundo Visitador General o, en su caso, el Tercero.

ARTICULO 35. Para el despacho de los asuntos que directamente corresponden a la Presidencia de la Comisión Nacional, ésta contará con el apoyo de las dependencias siguientes:

I. Una Dirección General de Quejas y Orientación;

II. Una Dirección General de Administración;

III. Una Dirección General de Comunicación Social;

IV. Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones;

V. Una Contraloría Interna y

VI. Las demás que se establezcan en los correspondientes acuerdos administrativos.

El Presidente de la Comisión Nacional contará con el apoyo de la Secretaría Particular y de la Coordinación de asesores.

ARTICULO 36. Con las excepciones establecidas en la Ley y en este Reglamento, corresponde al Presidente de la Comisión Nacional, nombrar y remover libre y discrecionalmente a todo el personal del Organismo, con apego a lo dispuesto por las fracciones VII y IX del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

ARTICULO 37. La Dirección General de Quejas y Orientación tendrá las siguientes funciones:

I. Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos que se presenten directamente por los quejosos o agraviados en las oficinas de la Comisión Nacional.

II. Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos que lleguen a la Comisión Nacional mediante correspondencia, incluyendo carta, telegrama o telefax, y acusar recibo de su recepción.

III. Despachar toda la correspondencia concerniente a la atención de las quejas, tanto de la que deba enviarse a autoridades, quejosos o agraviados, así como recabar los correspondientes acuses de recepción

IV. Realizar las labores de orientación al público cuando de la queja que directamente se presente se desprenda fehacientemente que no se trata de violaciones a Derechos Humanos. La orientación deberá realizarse de modo tal, que a la persona atendida se le expliquen la naturaleza de su problema y las posibles formas de solución, y se le proporcionen los datos del funcionario público ante quien puede acudir, así como el domicilio y, en su caso, teléfono de este último.

V. Asignar número de expediente a las quejas presuntamente violatorias de Derechos Humanos y registrarlas en el banco de datos automatizado que al efecto se establezca

VI. Turnar, en el estricto orden que les corresponda, a las Visitadurías Generales, inmediatamente después de que se hayan registrado, los correspondientes expedientes de queja, de acuerdo con el procedimiento que señala el artículo 62 del presente Reglamento.

VII. Operar y administrar el banco de datos en el que se registren desde la recepción de la queja hasta la conclusión del expediente de cada caso, todas las acciones llevadas a cabo por la Comisión Nacional

VIII. Presentar al Presidente de la Comisión Nacional los informes periódicos y los proyectos anuales sobre el avance en la tramitación de las quejas, de acuerdo con la información que aparezca en la base de datos

IX. Coordinar sus labores con los responsables de las Visitadurías Generales, otorgando y solicitando los informes que resulten indispensables.

X. Informar a los quejosos los datos generales sobre los avances de los expedientes de queja, realizando tal función en coordinación con los Visitadores Generales.

XI Administrar el Archivo General de la Comisión Nacional en cuanto a los expedientes de queja

XII Turnar a los órganos o dependencias administrativas de la Comisión Nacional la correspondencia a ellos dirigida y que se reciba en las oficinas de la Comisión Nacional.

XIII. Las demás que le encomiende el Presidente de la Comisión Nacional

ARTICULO 38. Para el cumplimiento de sus funciones la Dirección General de Quejas y Orientación, contará con

I. Una Dirección de Área de Quejas y Orientación;

II. Una Coordinación de Procedimientos Internos;

III. Una Coordinación de Archivo y Correspondencia;

IV. Una Coordinación de Informática;

V. Una Oficina de Partes y

VI. Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional, previa aprobación del Consejo.

ARTICULO 39. La Dirección General de Administración tendrá las siguientes funciones:

I. Atender las necesidades administrativas de las unidades de la Comisión Nacional, de acuerdo con los lineamientos generales fijados por el Consejo y por el Presidente del Organismo;

II. Establecer, con la aprobación del Presidente de la Comisión Nacional, las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Organismo y la prestación de servicios generales de apoyo;

III. Coordinar la formulación del programa operativo anual y del proyecto de presupuesto de la Comisión Nacional y vigilar su cumplimiento de acuerdo con la aprobación del Consejo;

IV. Dirigir el diseño, desarrollo e implantación del Manual de Organización General y los demás manuales e instructivos de organización, procedimientos y servicios;

V. Autorizar las adquisiciones de acuerdo con los preceptos legales y los lineamientos que fijen el Consejo y el titular de la Comisión Nacional.

VI. Conservar y custodiar los bienes muebles e inmuebles de la Comisión Nacional, conforme a los lineamientos que al efecto se dicten y llevar el registro y control de los mismos;

VII. Establecer y operar el sistema de Informática de la Comisión Nacional y

VIII. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular de la Comisión Nacional.

ARTICULO 40. Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Administración contará con:

I. Una Dirección Operativa.

II. Una Dirección de Cómputo.

ARTICULO 41. La Dirección General de Comunicación Social tendrá las siguientes funciones:

I. Auxiliar al titular de la Comisión Nacional en la conducción de las políticas de comunicación social y divulgación del Organismo y en sus relaciones con los medios de información

II. Elaborar materiales audiovisuales para dar a conocer a la sociedad las funciones y actividades de la Comisión Nacional.

III. Mantener un contacto permanente con los representantes de los medios de comunicación social, con el fin de tenerlos informados sobre las acciones que la Comisión Nacional pretenda difundir.

IV. Coordinar las reuniones de prensa del Presidente y demás funcionarios de la Comisión Nacional.

V. Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTICULO 42. Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Comunicación Social contará con:

I. Una Dirección de Información.

II. Una Dirección de Programas de Divulgación

ARTICULO 43. La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones tendrá a su cargo las siguientes funciones:

I. Registrar en una base de datos automatizada cada una de las Recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional;

II. Registrar en la misma base de datos los informes respecto de la aceptación, en su caso, de las Recomendaciones y los concernientes a los avances que se den en su cumplimiento.

III. Informar al Presidente de la Comisión Nacional sobre el avance en el cumplimiento de cada una de las Recomendaciones, hasta que se consideren totalmente cumplidas.

IV. Preparar los proyectos de informes que el Presidente de la Comisión Nacional deba enviar a las autoridades, sobre el estado que guarde el cumplimiento de cada una de las Recomendaciones.

V. Solicitar informes adicionales a las autoridades a quienes se dirigió una Recomendación, a fin de que precisen datos o aporten otros elementos para poder evaluar el grado de cumplimiento.

VI. Informar a los quejosos que lo soliciten respecto del cumplimiento de las Recomendaciones correspondientes.

VII. Coordinar su trabajo de evaluación del cumplimiento de las Recomendaciones con los Visitadores Generales y los Adjuntos que hubiesen preparado los proyectos respectivos y solicitar a éstos, en su caso, la práctica de diligencias que fueren necesarias a fin de verificar la información recibida.

VIII. Las demás que al efecto establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTICULO 44. La Contraloría Interna tendrá a su cargo las siguientes funciones:

I. Observar y vigilar el cumplimiento por parte de los órganos y estructura administrativa de la Comisión Nacional, de las normas de control, fiscalización y evaluación;

II. Supervisar el cumplimiento de los lineamientos generales y sistemas y procedimientos administrativos por parte de las dependencias de la Comisión Nacional.

III. Vigilar que las erogaciones del Organismo se ajusten a los presupuestos autorizados.

IV. Instrumentar las normas complementarias en materia de Control, así como realizar las auditorías o revisiones que se requieran a las dependencias de la Comisión Nacional, y proponer y vigilar la aplicación de las medidas correctivas y observaciones que correspondan.

V. Recibir y atender las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la Comisión Nacional; practicar investigaciones sobre sus actos, fincar en su caso, las responsabilidades a que haya lugar y aplicar, por acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional, las sanciones que procedan;

VI. Las demás funciones que le atribuyan las disposiciones legales y reglamentarias, así como aquellas que le confiera el Presidente del Organismo.

ARTICULO 45. La Secretaría Particular y la Coordinación de asesores del Presidente de la Comisión Nacional tendrán las funciones que éste establezca y contarán con el personal de apoyo que sea necesario.

CAPITULO III

DEL CONSEJO

ARTICULO 46. El Consejo tendrá competencia para establecer los lineamientos generales de actuación y los programas anuales de trabajo del Organismo. Las funciones del Consejo son las que se establecen en el artículo 19 de la Ley.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

ARTICULO 47. El nombramiento de los miembros del Consejo, los requisitos para su designación, las formas de substituirlos y el

regimen legal que les es aplicable, son los que establecen los articulos 17 y 18 de la Ley

ARTICULO 48. La aprobacion del Reglamento Interno asi como sus reformas son competencia del Consejo

ARTICULO 49. Cuando se requiera de la interpretacion de cualquier disposicion del presente Reglamento o de aspectos que este no prevea, el Presidente de la Comision Nacional lo sometera a la consideracion del Consejo para que este dicte el acuerdo respectivo.

ARTICULO 50. Los lineamientos generales de actuacion de la Comision Nacional que apruebe el Consejo, y que no esten previstos en este Reglamento, se establecern mediante declaraciones, acuerdos o tesis, mismos que seran publicados en la Gaceta de la Comision Nacional de Derechos Humanos.

ARTICULO 51. Las sesiones ordinarias del Consejo se celebraran cuando menos una vez al mes de acuerdo con el calendario que señale el propio Consejo.

ARTICULO 52. Se podra convocar a Sesiones Extraordinarias del Consejo, por el Presidente de la Comision Nacional, o mediante la solicitud de tres de sus miembros, cuando estimen que haya razones de importancia para ello.

ARTICULO 53. De cada una de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo, se levantara una acta general, en la que se asiente una sintesis de las intervenciones de cada consejero y de los funcionarios administrativos que a ellas asistan. Igualmente, se transcribiran los acuerdos o tesis que hayan sido aprobados

Las actas seran aprobadas, en su caso, por el Consejo en la sesion ordinaria inmediatamente posterior.

ARTICULO 54. Para la realizacion de las sesiones ordinarias o extraordinarias, el Secretario Técnico del Consejo enviara a los consejeros por lo menos con 72 horas de anticipacion, el citatorio y el orden del dia previsto para la sesion, asi como todos los materiales que por su naturaleza deban ser estudiados por los consejeros antes de llevar a cabo la misma.

ARTICULO 55. Se requerira como quorum para llevar a cabo la sesion del Consejo la asistencia de cuando menos la mitad de los miembros del Consejo. Transcurrida media hora de la fijada para el inicio de la sesion, esta comenzara validamente con los miembros presentes. Las decisiones del Consejo se tomaran por la mayoria de votos de los miembros presentes

Durante el desarrollo de las sesiones ordinarias del Consejo, los Visitadores Generales informaran a este, en terminos numericos, sobre las quejas recibidas en el mes correspondiente los expedientes que fueron concluidos y sus causas, las Recomendaciones y los Documentos de No Responsabilidad expedidos, las personas atendidas para efectos de orientacion y cualquier otro aspecto que resulte importante a juicio de los consejeros

ARTICULO 56. El Consejo de la Comision Nacional contara con un Secretario Técnico que sera designado en los terminos establecidos por el articulo 18, segundo parrafo, de la Ley. El Secretario Técnico acordara directamente con el Presidente de la Comision Nacional.

ARTICULO 57. La Secretaria Técnica del Consejo tendra las siguientes funciones:

I. Proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Consejo celebre.

II. Remitir oportunamente a los consejeros los citatorios, ordenes del dia y material indispensable para realizar las sesiones ordinarias y extraordinarias

III. Brindar a los consejeros el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades.

IV. Organizar el material y supervisar la elaboracion de la Gaceta de la Comision Nacional.

V. Coordinar la edicion de las publicaciones que realice la Comision Nacional

VI. Supervisar las actividades de distribucion y comercializacion de las publicaciones

VII. Diseñar y ejecutar los programas de capacitacion en materia de Derechos Humanos

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

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

X. Las demás que al efecto establezcan el Presidente o el Consejo de la Comisión Nacional.

ARTICULO 58. Para el cumplimiento de sus funciones la Secretaría Técnica contará con:

I. Una Dirección de Capacitación;

II. Una Dirección de Publicaciones, y

III. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

CAPITULO IV

DE LAS VISITADURIAS GENERALES

ARTICULO 59. La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con tres Visitadurías Generales.

El Visitador General será el titular de cada una de tales Visitadurías y será designado y removido de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional. Los requisitos para ser Visitador General son los que establece el artículo 23 de la Ley. El régimen legal al que quedan sujetos los Visitadores Generales es el que se establece en los artículos 12 y 13 de la Ley.

ARTICULO 60. Las funciones de las Visitadurías Generales son las que señala el artículo 24 de la Ley.

ARTICULO 61. Las Visitadurías Generales serán designadas de la manera siguiente: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. La Primera y la Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios o cometidas dentro de los centros de reclusión, de las que conocerá, exclusivamente, la Tercera Visitaduría General.

ARTICULO 62. La Primera Visitaduría General tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes de queja a los que la Dirección General de Quejas y Orientación haya asignado un número impar. La

Segunda Visitaduría General tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes de queja a los que la misma Dirección General haya asignado un número par

El Presidente de la Comisión Nacional podrá acordar que un expediente determinado sea conocido por una Visitaduría General, con independencia del número de expediente o si una Visitaduría General llegare a retrasarse en el desahogo de las quejas, que la otra la apoye con un número determinado de expedientes de quejas.

ARTICULO 63. Con independencia del desarrollo del Programa de Quejas, la Primera y la Segunda Visitadurías Generales tendrán a su cargo los Programas Especiales que, de acuerdo con el plan anual de labores, les asigne el Presidente de la Comisión Nacional

ARTICULO 64. La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios supervisará los Derechos Humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna. Asimismo, formulará los estudios y las propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

ARTICULO 65. La Primera y la Segunda Visitadurías Generales contarán, cada una de ellas, con:

I. Una Dirección General,

II. Tres Direcciones de Área;

III. Una Coordinación de Procedimientos Internos.

IV. Coordinaciones de Programas Especiales;

V. Los Visitadores Adjuntos y

VI. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones

ARTICULO 66. La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios contará con:

I. Una Dirección General,

II. Una Dirección de Área;

III. Una Coordinación de Procedimientos Internos,

IV. Los Visitadores Adjuntos y

V. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones

ARTICULO 67. El Presidente de la Comisión Nacional podrá delegar en uno o más de los Visitadores Generales la facultad de presentar denuncias penales cuando ello fuere necesario.

ARTICULO 68. Tendrán el carácter de Visitadores Adjuntos los miembros del personal profesional que laboren en las Visitadurías Generales, que reciban el nombramiento específico como tales, encargados de la integración de los expedientes de queja y de su consecuente investigación, incluidos los peritos en medicina, medicina forense, criminología y otras que resultan necesarias para el trabajo de la Comisión Nacional.

Los Directores Generales, los Directores de Área, los Coordinadores de Programas Especiales, los Coordinadores de Procedimientos Internos adscritos a las Visitadurías Generales, así como el Director General de Quejas y Orientación, serán considerados como Visitadores Adjuntos para los efectos del artículo 16 de la Ley y, consecuentemente, en sus actuaciones tendrán fe pública.

ARTICULO 69. Para ser Visitador Adjunto se requiere:

I. Tener un título profesional legalmente expedido;

II. Ser ciudadano mexicano;

III. Ser mayor de 21 años de edad y

IV. Tener la experiencia necesaria, a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes.

ARTICULO 70. Los Visitadores Adjuntos serán designados por el Presidente de la Comisión Nacional a propuesta de los Visitadores Generales.

ARTICULO 71. Las Direcciones Generales de Visitaduría serán auxiliares del Visitador General, actuarán bajo su estricta supervisión y tendrán las siguientes funciones:

I. Suscribir, por acuerdo del Visitador General correspondiente, las solicitudes de información que se formulen a las distintas autoridades o servidores públicos;

II. Suscribir, por acuerdo del Visitador General correspondiente, los escritos dirigidos a los quejosos y agravados con el fin de que precisen o amplíen las quejas, aporten documentos necesarios o presenten pruebas;

III. Revisar los acuerdos de calificación que realicen los Visitadores Adjuntos y suscribir por instrucciones del Visitador General los acuerdos de admisión de la instancia;

IV. Dirigir los equipos de investigación que se integren para documentar los expedientes de queja.

V. Coordinar el trabajo de las Direcciones de Área de las Visitadurías Generales;

VI. Entrevistar a los quejosos que tengan dudas o reclamaciones respecto del tratamiento que se le esté dando a sus respectivos expedientes;

VII. Ejecutar las determinaciones de los Visitadores Generales respecto de los trabajos de conciliación que con las distintas autoridades se practiquen

VIII. Presentar mensualmente al Visitador General correspondiente los informes que se le soliciten sobre el desarrollo de las quejas;

IX. Revisar los proyectos de Recomendación o Documentos de No Responsabilidad que presenten a su consideración los Directores de Área, y

X. Las demás que les sean encomendadas por el Presidente de la Comisión Nacional o por sus respectivos Visitadores Generales.

ARTICULO 72. Los Directores de Área de las Visitadurías Generales serán los responsables inmediatos de dirigir a los equipos de investigación y sus funciones específicas se determinarán en el manual de organización de la Comisión Nacional

CAPITULO V

DE LA SECRETARIA EJECUTIVA

ARTICULO 73. El Secretario Ejecutivo será designado de manera libre por el Presidente de la

Comisión Nacional. Los requisitos para ocupar el cargo son los que establece el artículo 21 de la Ley

ARTICULO 74. Las funciones de la Secretaría Ejecutiva son las que establece el artículo 22 de la Ley, y para el despacho de los asuntos que le corresponden, contará con:

- I. Una Dirección General,
- II Dos Direcciones de Área,
- III El personal técnico, profesional y administrativo que le sea asignado; y
- IV. Las demás que determine el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTICULO 75. Las Visitadurías Generales podrán solicitar el auxilio de la Secretaría Ejecutiva cuando quienes hayan presentado una queja ante la Comisión Nacional radiquen fuera del país y resulte necesario la práctica de diligencias o el requerimiento de informes.

ARTICULO 76. Las consultas que la Secretaría de Relaciones Exteriores formule a la Comisión Nacional sobre el estado de una queja determinada, serán contestadas por la Secretaría Ejecutiva También dará respuesta a las comunicaciones que se reciban del extranjero.

ARTICULO 77. Los estudios legislativos y las propuestas de esa naturaleza realizados por la Secretaría Ejecutiva, sólo se harán en aquellas materias de la exclusiva competencia de la Comisión Nacional.

TITULO IV

DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

CAPITULO I

DE LA PRESENTACION DE LA QUEJA

ARTICULO 78. Toda queja que se dirige a la Comisión Nacional deberá presentarse mediante escrito con la firma o huella digital del interesado Dicho escrito deberá contener, como datos mínimos de identificación, el nombre, los apellidos, el domicilio y, en su caso, un número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo

afectada en sus Derechos Humanos y de la persona que presente la queja

Sólo en casos urgentes podrá admitirse una queja no escrita que se formule por cualquier medio de comunicación electrónica inclusive por teléfono En esos supuestos únicamente se requerirá contar con los datos mínimos de identificación a que alude el párrafo anterior y se levantará acta circunstanciada de la queja por parte del funcionario de la Comisión Nacional que la reciba.

ARTICULO 79. Se considerará anónima una queja que no esté firmada, no contenga huella digital o no cuente con los datos de identificación del quejoso Esa situación se hará saber, si ello es posible, al quejoso para que ratifique la queja dentro de los tres días siguientes a su presentación, contados a partir del momento en que el quejoso reciba la comunicación de la Comisión Nacional de que debe subsanar la omisión De preferencia la comunicación al quejoso se hará vía telefónica, en cuyo caso se levantará el acta circunstanciada por parte del funcionario de la Comisión Nacional que hizo el requerimiento telefónico.

De no contar con número telefónico, el requerimiento para ratificar la queja se hará por cualquier otro medio de comunicación, sea telefax, telegrama o correo certificado En cualquier supuesto, el término de los tres días se contará a partir del correspondiente acuse de recepción o del momento en que se tenga la certeza de que el quejoso recibió el requerimiento para ratificar la queja

ARTICULO 80. De no ratificarse la queja en el plazo señalado en el artículo anterior, se tendrá por no presentado el escrito de queja y se enviará al archivo. Esto no impedirá que la Comisión Nacional, de manera discrecional, determine investigar de oficio el motivo de queja, si a su juicio considera graves los actos presuntamente violatorios Tampoco será impedimento para que el quejoso vuelva a presentar la queja con los requisitos de identificación debidamente acreditados y se admita la instancia correspondiente

Una queja que carezca de domicilio, teléfono o cualquier dato suficiente para la localización del quejoso, será enviada inmediatamente al archivo

ARTICULO 81. Cuando un quejoso solicite que su nombre se mantenga en estricta reserva, la Comisión Nacional evaluará los hechos y, discrecionalmente, determinará si de oficio inicia la investigación de la misma

ARTICULO 82. De recibirse dos o más quejas por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público, se acordará su acumulación en un solo expediente. El acuerdo respectivo será notificado a todos los quejosos en los términos del artículo 93 del presente Reglamento

Igualmente procederá la acumulación de quejas en los casos en que sea estrictamente necesaria para no dividir la investigación correspondiente.

ARTICULO 83. La aplicación de las disposiciones del párrafo final del artículo 25 de la Ley, se sujetará a las normas siguientes:

I. Se entiende por "organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas", las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Se comprenden dentro de esas organizaciones los organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituyan conforme a la legislación de la materia.

II. No será necesario acreditar la constitución legal de las organizaciones no gubernamentales ni la personalidad y facultades de quienes ocurren por ellas. Cuando la Comisión Nacional tenga dudas al respecto, podrá solicitar a los comparecientes la documentación respectiva, sin que ello obste para que la queja continúe su tramitación. Si dentro del plazo que al efecto se le señale, no se acreditan las circunstancias anteriores, la denuncia se tendrá por interpuesta a título personal por quien o quienes la hayan suscrito. Del mismo modo, la queja de cualquier organización no constituida legalmente, se entenderá promovida sólo por la o las personas que aparezcan suscribiéndola.

III. Entre los casos que las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas pueden formular denuncias ante la Comisión Nacional, se comprenden las violaciones a los Derechos Humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores.

ARTICULO 84. La excepción a que se refiere el artículo 26 de la Ley para la presentación de la queja, procederá mediante resolución razonada del Visitador General cuando se trate de

I. Infracción grave a los derechos fundamentales de la persona a la libertad y a la vida, así como a la integridad física y psíquica

II. Violaciones de lesa humanidad, esto es, cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto

ARTICULO 85. La Comisión Nacional podrá radicar de oficio quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos. Para ello será indispensable que así lo acuerde el Presidente de la Comisión por sí o a propuesta de los Visitadores Generales

La queja radicada de oficio seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que las quejas radicadas a petición de los particulares

ARTICULO 86. En el caso del artículo 31 de la Ley, la identificación de las autoridades o servidores públicos cuyos actos y omisiones considere el quejoso que hubieren afectado sus derechos fundamentales, se intentará realizar por la Comisión Nacional durante el curso de la investigación de la queja, valiéndose de los medios a su alcance, con aquellos que las autoridades deberán poner a su disposición y con la participación que al quejoso le corresponda.

ARTICULO 87. Para los efectos del artículo 37 de la Ley, será de 30 días naturales el lapso que deberá mediar entre los dos requerimientos al quejoso para que aclare la queja

El plazo referido se contará a partir de la fecha del acuse de recibo del primer requerimiento.

Si el quejoso no contesta dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha del acuse de recibo del segundo requerimiento, se enviará la queja sin más trámite al archivo por falta de interés del propio quejoso

ARTICULO 88. La correspondencia que los internos de cualquier centro de reclusión envíen a la Comisión Nacional no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser remitida sin demora por los encargados del centro respectivo

Asimismo, no podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se establezcan entre funcionarios de la Comisión Nacional y los internos de algún centro de reclusión, ya sea de adultos o de menores.

ARTICULO 89. No se admitirán quejas notoriamente improcedentes o infundadas, esto es, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión, lo cual se notificará al quejoso. En estos casos no habrá lugar a apertura de expediente.

Tampoco se radicarán como quejas aquellos escritos que no vayan dirigidos a la Comisión Nacional, en los que no se pida de manera expresa la intervención de este Organismo.

CAPITULO II

DE LA CALIFICACION DE LA QUEJA

ARTICULO 90. Una vez que el escrito de queja haya sido recibido, registrado, asignado número de expediente y se haya acusado recibo de la queja por la Dirección General de Quejas y Orientación, ésta lo turnará de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación.

ARTICULO 91. Inmediatamente que sea recibido el expediente de queja en la Visitaduría General correspondiente, la Coordinación de Procedimientos Internos lo asignará a uno de los Visitadores Adjuntos el que, en un plazo máximo de 3 días hábiles, hará saber al Director General de Visitaduría la propuesta de calificación que proceda.

ARTICULO 92. El correspondiente Director General de Visitaduría suscribirá el acuerdo de calificación, que podrá ser:

- I. Presunta violación a Derechos Humanos,
- II. Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja;
- III. Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica;
- IV. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa.

ARTICULO 93. Cuando la queja haya sido calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos, el Director General de la Visitaduría a la que le haya correspondido conocer de la queja, enviará al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, en la que se le informará sobre el resultado de la calificación, el nombre del Visitador Adjunto encargado del expediente y su teléfono. Asimismo le invitará a mantener comunicación con dicho Visitador Adjunto durante la tramitación del expediente.

El acuerdo de admisión de la instancia deberá contener la prevención a que se refiere el artículo 32 de la Ley.

ARTICULO 94. Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia de la Comisión Nacional, el Visitador General enviará al quejoso el acuerdo respectivo en el que, con toda claridad, se señalará la causa de incompetencia y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, de suerte tal que el quejoso tenga absoluta claridad sobre esa determinación.

ARTICULO 95. Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia, pero exista la posibilidad de orientar jurídicamente al quejoso, el Visitador General correspondiente enviará el respectivo documento de orientación en el que se explicará de manera breve y sencilla la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución. En estos casos se señalará el nombre de la dependencia pública que debe atender al quejoso. A dicha dependencia pública se le enviará un oficio en el cual se señale que la Comisión Nacional ha orientado al quejoso y le pedirá que éste sea recibido para la atención de su problema. El Visitador General solicitará de esa dependencia un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, mismo que se anexará al expediente respectivo.

ARTICULO 96. Cuando la queja haya sido determinada como pendiente de calificación, por no reunir los requisitos legales o reglamentarios o porque ésta sea imprecisa o ambigua, se procederá en los términos señalados por el artículo siguiente.

ARTICULO 97. El Visitador Adjunto tendrá la responsabilidad de integrar debidamente el

expediente de queja y solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones o precisiones que correspondan; se hará llegar las pruebas conducentes y practicará las indispensables hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la queja. Una vez que se cuente con las evidencias necesarias, propondrá a su superior inmediato la fórmula de conclusión que estime pertinente.

ARTICULO 98. En la integración e investigación de los expedientes de queja, el Visitador Adjunto actuará bajo la supervisión de los Directores de Área, del Director General y del Visitador General, según el caso.

CAPITULO III

DE LA TRAMITACION DE LA QUEJA

ARTICULO 99. Para los efectos del artículo 34 de la Ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la Comisión Nacional o a los Visitadores Generales la determinación de urgencia de un asunto que amerite reducir el plazo máximo de 15 días concedido a una autoridad para que rinda su informe. En el correspondiente oficio de solicitud de información se razonarán someramente los motivos de urgencia.

En los casos de urgencia, independientemente del oficio de solicitud de información, el Presidente de la Comisión Nacional o los Visitadores Generales o Adjuntos y los funcionarios de las Visitadurías deberán establecer de inmediato la comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

En el oficio en que se solicite la información, se deberá incluir el apercibimiento contemplado en el párrafo segundo del artículo 38 de la Ley.

ARTICULO 100. En los casos del artículo anterior y en todos aquellos en que algún funcionario de la Comisión Nacional entable comunicación telefónica con cualquier autoridad respecto de una queja, se deberá levantar acta

circunstanciada, la cual se integrará al expediente respectivo.

ARTICULO 101. Toda la documentación que remita la autoridad judicial, deberá estar certificada y debidamente foliada.

ARTICULO 102. La respuesta de la autoridad se podrá hacer del conocimiento del quejoso en aquellos casos en que exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad, en que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación y en todos los demás en que a juicio del Visitador General o Visitador Adjunto se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad.

En los casos anteriores se concederá al quejoso un plazo máximo de 30 días contados a partir del acuse de recibo, para que manifieste lo que a su derecho convenga. De no hacerlo en el plazo fijado, se ordenará el envío del expediente al archivo, siempre y cuando resulte evidente que la autoridad se ha conducido con verdad.

ARTICULO 103. En los casos en que un quejoso solicite expresamente la reapertura de un expediente o que se reciba información o documentación posterior al envío de un expediente al archivo, el Visitador Adjunto analizará el asunto en particular y presentará un acuerdo razonado al Visitador General para reabrir o para negar la reapertura del expediente.

En todo caso, la determinación correspondiente se hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad señalada como responsable si a ésta se le piden informes durante la integración del expediente.

ARTICULO 104. La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de las constancias que obran en los expedientes de queja sea a solicitud del quejoso o de la autoridad. Tampoco estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Sin embargo, los Visitadores Generales, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión Nacional, podrán determinar discrecionalmente si se accede a la solicitud respectiva.

ARTICULO 105. Para los efectos del artículo 50 de la Ley, la Comisión Nacional notificará a través de oficio dirigido al quejoso los resultados del expediente, con acuse de recibo.

Respecto de las Recomendaciones no procederá recurso alguno.

De recibirse escrito de inconformidad del quejoso sobre la forma de concluir el expediente o nueva documentación sobre el asunto de queja, se procederá conforme al artículo 103 del presente Reglamento.

ARTICULO 106. El Presidente de la Comisión Nacional, los Visitadores Generales y Adjuntos, tendrán fe pública en el desempeño de sus funciones.

Se entenderá por fe pública la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se les atribuya de conformidad con las normas del artículo 41 de la Ley.

Las declaraciones y hechos a que alude el párrafo anterior, se harán constar en el acta circunstanciada que al efecto levantará el funcionario correspondiente.

ARTICULO 107. Durante la fase de investigación de una queja, los Visitadores Generales, los Adjuntos o los funcionarios que sean designados al efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios. Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o los archivos respectivos.

En caso de que la autoridad estime con carácter reservado la documentación solicitada, se estará a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley.

La falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión Nacional

podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar y de la solicitud de amonestación a la que alude el artículo 73 de la Ley.

ARTICULO 108. Se podrá requerir hasta por dos ocasiones a la autoridad a la que se corrió traslado de la queja para que rinda el informe o envíe la documentación solicitada. El lapso que deberá correr entre los dos requerimientos será de 15 días contados a partir del acuse de recibo.

Los dos requerimientos procederán tanto en el caso de que la autoridad no rinda el informe, como para el supuesto de que lo rinda pero no envíe la documentación solicitada. De no recibir respuesta, el Visitador General podrá disponer que algún funcionario de la Comisión Nacional acuda a la oficina de la autoridad para hacer la investigación respectiva en los términos del artículo anterior.

Si del resultado de la investigación se acredita la violación a Derechos Humanos, la consecuencia inmediata será una Recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad. En estos casos no habrá posibilidad de amigable composición ni operará la prueba en contrario. El envío de la Recomendación no impedirá que la Comisión Nacional pueda solicitar la aplicación de las responsabilidades administrativas correspondientes en contra del funcionario respectivo.

Si al concluir la investigación no se acredita violación de Derechos Humanos alguna, se hará del conocimiento del quejoso y, en su caso, se le orientará. En esta específica situación, no habrá lugar a elaborar Documento de No Responsabilidad a la autoridad.

ARTICULO 109. Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables.

ARTICULO 110. Cuando ocurra la situación descrita en el artículo anterior, la Comisión Nacional solicitará al superior jerárquico del funcionario moroso que le imponga una amonestación pública con copia para su expediente, de acuerdo con el procedimiento legal que corresponda

ARTICULO 111. Para el efecto de documentar debidamente las evidencias en un expediente de queja instaurado por presuntas violaciones a Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá solicitar la rendición y desahogar todas aquellas pruebas que resulten indispensables, con la sola condición de que éstas estén previstas como tales en el orden jurídico mexicano

ARTICULO 112. Para los efectos del artículo 40 de la Ley, se entienden por medidas precautorias o cautelares, todas aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mexicano y que el Visitador General solicite a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus Derechos Humanos

ARTICULO 113. El Visitador General podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante la noticia de la violación reclamada, cuando ésta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones aducidos, constituyendo razón suficiente el que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus Derechos Humanos.

Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, utilizando a tal efecto cualquier medio de comunicación escrita o electrónica. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada. En caso de que la solicitud se realice vía telefónica, se estará a lo dispuesto en el artículo 100 de este Reglamento.

ARTICULO 114. Cuando siendo ciertos los hechos, la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria negare los mismos o no adoptare la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la Recomendación que se emita una vez realizadas las investigaciones a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto

ARTICULO 115. Las medidas precautorias o cautelares se solicitarán, cuando la naturaleza del caso lo amerite, por un plazo cierto que no podrá ser superior a 30 días. Durante este lapso la Comisión Nacional deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo del mismo

ARTICULO 116. En el desempeño de sus funciones, los funcionarios de la Comisión Nacional estarán obligados a identificarse con la credencial que a su nombre se expida

En caso de que algún funcionario hiciera uso indebido de la credencial, será sujeto a responsabilidad administrativa y, en su caso, penal. Para tal efecto, el Visitador General, luego de escuchar al funcionario implicado y previo acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional, podrá imponer la sanción que corresponda o presentar la denuncia ante el Ministerio Público respectivo

CAPITULO IV

DE LA CONCILIACION

ARTICULO 117. Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos no se refiera a violaciones a los Derechos a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables

ARTICULO 118. En el supuesto señalado en el artículo anterior, el Visitador General correspondiente, de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, siempre dentro del respeto a los Derechos

Humanos que se consideren afectados a fin de lograr una solución inmediata a la violación. Para este efecto se deberá escuchar al quejoso.

ARTICULO 119. La autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de 15 días naturales para responder a la propuesta, también por escrito, y enviar las pruebas correspondientes.

Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional para que, en su caso, dentro del término de 72 horas hábiles, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, se resuelva sobre la reapertura del expediente, determinándose las acciones que correspondan.

ARTICULO 120. El Visitador Adjunto a quien corresponda el conocimiento de una queja susceptible de ser solucionada por la vía conciliatoria, inmediatamente dará aviso al quejoso o agraviado de esta circunstancia, aclarándole en qué consiste el procedimiento y sus ventajas. Asimismo, el Visitador Adjunto mantendrá informado al quejoso del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión.

ARTICULO 121. Cuando la autoridad o servidor público correspondiente no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de Recomendación que corresponda.

ARTICULO 122. Durante el trámite conciliatorio, la autoridad o servidor público correspondiente podrán presentar a la Comisión Nacional las evidencias que consideren pertinentes para comprobar que en el caso particular no existen violaciones a Derechos Humanos o para oponer alguna o algunas causas de incompetencia de la propia Comisión Nacional.

CAPITULO V

DE LAS CAUSAS DE CONCLUSION DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA

ARTICULO 123. Los expedientes de queja que hubieran sido abiertos podrán ser concluidos por las siguientes causas:

I Por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada.

II Cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso.

III Por haberse dictado la Recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la Recomendación.

IV Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un Documento de No Responsabilidad.

V. Por desistimiento del quejoso.

VI Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;

VII Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;

VIII. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

ARTICULO 124. No se surte la competencia de la Comisión Nacional tratándose de:

I. Los asuntos jurisdiccionales.

II. Los conflictos entre particulares.

III. Los asuntos laborales.

IV. Los asuntos electorales.

V. Las quejas extemporáneas;

VI. Los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal.

VII. Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercitado la facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley.

VIII. Los asuntos de naturaleza agraria, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento.

IX. Los asuntos ecológicos, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento.

X. Los asuntos que vulneren su autonomía y su autoridad moral de conformidad con el artículo 35 de la Ley.

XI Las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales

ARTICULO 125. En todas aquellas quejas en las que aparezca una causal de incompetencia de la Comisión Nacional, pero al propio tiempo resulte posible orientar jurídicamente al quejoso, se determinará siempre esta segunda opción para dar por concluido el expediente.

ARTICULO 126. Los expedientes de queja serán formalmente concluidos mediante la firma del acuerdo correspondiente del Visitador General a quien le haya correspondido conocer del asunto. En dicho acuerdo se establecerá con toda claridad la causa de conclusión del expediente y su fundamento legal y reglamentario.

ARTICULO 127. Los acuerdos de conclusión de los expedientes de queja serán firmados por el Visitador General una vez que se haya realizado la notificación correspondiente tanto al quejoso y a la autoridad o servidor público que hubiese estado involucrado.

ARTICULO 128. Sólo procederá notificar a la autoridad o servidor público que hubiese sido señalado como responsable de la conclusión de un expediente, cuando se le hubiere corrido traslado con la queja y solicitado los informes respectivos.

CAPITULO VI DE LAS RECOMENDACIONES

ARTICULO 129. Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración de la Recomendación correspondiente.

ARTICULO 130. La elaboración del proyecto de Recomendación se realizará por el Visitador Adjunto de acuerdo con los lineamientos que al efecto dicte el Visitador General, el Director General de Visitaduría o los respectivos directores de área. El Visitador Adjunto tendrá la obligación de consultar los precedentes que sobre casos

análogos o similares haya resuelto la Comisión Nacional

ARTICULO 131. El proyecto de Recomendación, una vez concluido, se presentará a la consideración del Visitador General respectivo para que se formulen todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes. Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el Visitador General lo presentará a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional.

ARTICULO 132. El Presidente de la Comisión Nacional estudiará todos los proyectos de Recomendación que los Visitadores Generales presenten a su consideración, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, suscribirá el texto de la Recomendación.

ARTICULO 133. Los textos de las Recomendaciones contendrán los siguientes elementos

I. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos.

II Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos;

III Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron,

IV Observaciones, administración de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada.

V Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

ARTICULO 134. Una vez que la Recomendación haya sido suscrita por el Presidente, esta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que ésta tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la Recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación. Cuando las acciones solicitadas en la Recomendación no requieran de

discreción para su cabal cumplimiento, éstas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación.

ARTICULO 135. Las Recomendaciones se publicarán ya sea de manera íntegra o una síntesis de la misma en la Gaceta de la Comisión Nacional, prevista en el artículo 14 de este Reglamento. Cuando la naturaleza del caso lo requiera, sólo el Presidente de la Comisión Nacional podrá disponer que ésta no sea publicada.

ARTICULO 136. Las Recomendaciones serán notificadas a los quejosos dentro de los siguientes 8 días naturales a aquel en que la misma fue firmada por el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTICULO 137. La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una Recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no.

En caso negativo, así se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso afirmativo dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la Recomendación ha sido cumplida.

Cuando a juicio del destinatario de la Recomendación el plazo al que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, así lo expondrá de manera razonada al Presidente de la Comisión Nacional, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación.

ARTICULO 138. Se entiende que la autoridad o servidor público que haya aceptado una Recomendación, asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento.

ARTICULO 139. La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, al realizar esta función, reportará el estado de las Recomendaciones de acuerdo con las siguientes hipótesis

- I. Recomendaciones no aceptadas.
- II. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total,

III. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial.

IV. Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento.

V. Recomendaciones aceptadas con cumplimiento insatisfactorio.

VI. Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.

VII. Recomendaciones en tiempo de ser contestadas.

VIII. Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento revise características peculiares

ARTICULO 140. Una vez expedida la Recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una Averiguación Previa sobre el contenido de la Recomendación.

CAPITULO VII

DE LOS DOCUMENTOS DE NO

RESPONSABILIDAD

ARTICULO 141. Concluida la investigación y en caso de existir los elementos de convicción necesarios para demostrar la no existencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstos de manera fehaciente, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración del Documento de No Responsabilidad correspondiente.

ARTICULO 142. La formulación del proyecto de Documento de No Responsabilidad y su consecuente aprobación, se realizará de acuerdo con los lineamientos que para los efectos de las Recomendaciones establecen los artículos 128 al 131 del presente Reglamento.

ARTICULO 143. Los textos de los Documentos de No Responsabilidad contendrán los siguientes elementos

I Los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de Derechos Humanos

II Enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en los que se soporta la violación.

III Análisis de las causas de no violación a Derechos Humanos.

IV Conclusiones.

ARTICULO 144. Los Documentos de No Responsabilidad serán de inmediato notificados a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Estos documentos serán publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional. También se podrán hacer del conocimiento de los medios de comunicación con las modalidades que establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTICULO 145. Los Documentos de No Responsabilidad que expide la Comisión Nacional se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica. En consecuencia, dichos Documentos no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

ARTICULO 146. Cuando un quejoso de manera dolosa hubiese faltado a la verdad ante la Comisión Nacional, ésta, de acuerdo con la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad de declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial.

TITULO V

DE LAS INCONFORMIDADES

ARTICULO 147. Las inconformidades a que se refiere el Capítulo IV del Título III de la Ley, se substanciarán mediante dos recursos diferentes el de queja y el de impugnación.

CAPITULO I

DEL RECURSO DE QUEJA

ARTICULO 148. Procede el recurso de Queja ante la Comisión Nacional en los siguientes supuestos:

I Por las omisiones en que hubiera incurrido una Comisión Estatal de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos, siempre y cuando tal omisión hubiera causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja

II Por la manifiesta inactividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos

ARTICULO 149. Para que la Comisión Nacional admita el recurso de Queja, se requiere.

I Que el recurso sea interpuesto ante la Comisión Nacional.

II Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que tengan el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por la Comisión Estatal cuya omisión o inactividad se recurre.

III. Que hayan transcurrido por lo menos 6 meses desde la fecha de presentación de la queja ante la Comisión Estatal.

IV. Que la Comisión Estatal, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya dictado Recomendación alguna o establecido resolución definitiva sobre el mismo.

ARTICULO 150. El recurso de queja deberá ser presentado por escrito y en él se indicará con precisión la omisión o actitud de la Comisión Estatal que se recurre, con indicación de los agravios que genera al quejoso.

Igualmente el quejoso deberá acompañar al escrito de queja las pruebas documentales con que cuente para fundamentar los agravios que exponga. En casos de urgencia, el recurso de queja podrá interponerse de manera verbal. El Visitador Adjunto al que le corresponda conocer del recurso prevendrá al quejoso para que lo presente por escrito dentro del término de 3 días naturales, así como las pruebas documentales correspondientes.

ARTICULO 151. La Dirección General de Quejas y Orientación, al recibir un recurso de Queja procederá de la siguiente manera:

a) Registrará la queja en la base de datos correspondiente y le asignará un número de expediente. La numeración y los datos de identificación de los recursos de Queja serán distintos a los de las quejas que corresponde conocer a la Comisión Nacional en primera instancia

b) Si el número de expediente del recurso de Queja es impar, se turnará a la Primera Visitaduría General; si es par, se turnará a la Segunda Visitaduría General.

c) Enviará al quejoso o agraviado el acuse de recibo del escrito de Queja.

ARTICULO 152. La Coordinación de Procedimientos Internos de cada Visitaduría General, al recibir el escrito que contiene el recurso de Queja, dará aviso de inmediato al Visitador General a fin de que éste ordene a algún Visitador Adjunto que realice la calificación del recurso.

ARTICULO 153. La calificación del recurso, que deberá autorizar al Visitador General, podrá ser:

I. De admisión del recurso, cuando éste satisfaga los requisitos legales y reglamentarios.

II. De desechamiento del recurso, cuando éste sea notoriamente infundado o improcedente.

III. Acuerdo de pendiente, cuando se requiera de informaciones o precisiones por parte del recurrente. El plazo al que se refiere el artículo 59 de la Ley, empezará a correr hasta que tales informaciones o precisiones se hayan formulado y el recurso haya sido admitido.

ARTICULO 154. Una vez admitido el recurso de queja, se correrá traslado a la Comisión Estatal cuyas omisiones o inactividad se recurren, a efecto de que en un plazo no mayor de 10 días hábiles rinda el informe correspondiente y envíe las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta.

ARTICULO 155. Una vez que la Comisión Estatal recurrida rinda el informe, la Comisión Nacional analizará los agravios hechos valer por el recurrente. Sólo de manera excepcional y con el carácter de evidencias para mejor proveer se solicitarán y desahogarán pruebas distintas a las

documentales ofrecidas por el recurrente o presentadas por la Comisión Estatal respectiva.

ARTICULO 156. La facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley, se presentará ante la inactividad de la Comisión Estatal respectiva, o cuando la queja se hubiese presentado originalmente ante la Comisión Nacional o cuando se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la Entidad Federativa e incida en la opinión pública nacional y, en esos casos, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad.

El acuerdo de atracción será firmado exclusivamente por el Presidente de la Comisión Nacional o por un Visitador General en los términos del artículo 34 de este Reglamento y se notificará al Presidente de la Comisión Estatal respectiva y a la autoridad local señalada como responsable.

ARTICULO 157. Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de Queja podrán ser:

I. Recomendación dirigida a la Comisión Estatal correspondiente, a fin de que subsane la omisión o inactividad recurrida.

II. Documento de No Responsabilidad dirigido a la Comisión Estatal correspondiente, cuando los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos o infundados.

III. Acuerdo de atracción de la queja, en los supuestos señalados por el artículo 60 de la Ley.

CAPITULO II

DEL RECURSO DE IMPUGNACION

ARTICULO 158. Procede el recurso de Impugnación ante la Comisión Nacional en los siguientes supuestos:

I. Por las resoluciones definitivas tomadas por una Comisión Estatal de Derechos Humanos. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los Derechos Humanos;

II. Por el contenido de una Recomendación dictada por una Comisión Estatal de Derechos

Humanos cuando a juicio del quejoso ésta no intente reparar debidamente la violación denunciada.

III Por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad de una Recomendación emitida por una Comisión Estatal de Derechos Humanos

ARTICULO 159. Para que la Comisión Nacional admita el recurso de impugnación se requiere

I. Que el recurso sea interpuesto directamente ante la correspondiente Comisión Estatal de Derechos Humanos,

II. Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por la respectiva Comisión Estatal de Derechos Humanos.

III. Que el recurso se presente ante la respectiva Comisión Estatal dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la Recomendación

ARTICULO 160. El recurso de Impugnación se presentará por escrito ante la Comisión Estatal respectiva y deberá contener una descripción concreta de los agravios que se generan al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente

En caso de que el promovente presente directamente el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional, ésta lo remitirá mediante oficio al organismo local, para que proceda conforme a las reglas de los artículos 62, 63 y 65 de la Ley y los correspondientes del presente Reglamento.

ARTICULO 161. La Comisión Estatal, dentro de los 15 días naturales siguientes a la interposición del recurso de Impugnación deberá enviarlo a la Comisión Nacional acompañándolo del expediente del caso.

ARTICULO 162. Al recibir el recurso de impugnación, la Comisión Local deberá verificar que esté debidamente firmado y cuente con los datos de identificación necesarios del quejoso. En

su caso, podrá requerir al promovente para que subsane tales omisiones. Mientras no se cuente con los datos de identificación solicitados no empezarán a computarse los términos del artículo 63 de la Ley

La Comisión Estatal, al enviar el recurso de impugnación, deberá mencionar si al recibir el mismo hizo alguna prevención al promovente y cuál fue el resultado.

En ningún caso la Comisión Estatal podrá analizar ni rechazar un recurso de impugnación en cuanto al fondo del asunto. Tampoco podrá pedir al quejoso que aclare el contenido del escrito de promoción.

ARTICULO 163. En el supuesto de una Recomendación que inicialmente se acepto y se cumplió parcialmente, pero con el transcurso del tiempo se dejó de cumplir, al admitirse a trámite el recurso de impugnación se deberá acreditar que se trata del mismo quejoso, la misma autoridad a la que se envió la Recomendación y los mismos actos violatorios sobre los que se emitió la Recomendación

Durante la tramitación del recurso se verificará que por parte del quejoso no haya habido acciones u omisiones que alteren los hechos que motivaron la Recomendación

ARTICULO 164. Sin perjuicio de la responsabilidad en que hubiese incurrido la autoridad, si durante la tramitación del recurso de impugnación la autoridad acredita el cumplimiento de la Recomendación, la Comisión Nacional lo hará del conocimiento del quejoso para que en un plazo de 15 días contados a partir del acuse de recibo manifieste lo que a su derecho convenga

Si al transcurrir el plazo no se recibe escrito del quejoso, se enviara el expediente al archivo.

ARTICULO 165. Los trámites internos a los que se sujetarán la recepción, la admisión y la investigación del recurso de impugnación, serán iguales a los señalados en los artículos 151 y 152 del presente Reglamento que se refieren al recurso de Queja

ARTICULO 166. Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de Impugnación son las que establece el artículo 66 de la Ley.

CAPITULO III

DISPOSICIONES APPLICABLES A AMBOS RECURSOS

ARTICULO 167. Las Recomendaciones, los Documentos de No Responsabilidad, las confirmaciones de resoluciones definitivas y las declaraciones de suficiencia o insuficiencia, serán aprobadas y suscritas por el Presidente de la Comisión Nacional.

ARTICULO 168. Las Recomendaciones giradas a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos estarán sujetas al mismo seguimiento que la Coordinación General correspondiente haga respecto de las demás Recomendaciones, en los términos de las disposiciones del presente Reglamento.

ARTICULO 169. Las resoluciones de la Comisión Nacional mediante las que se concluyen de manera definitiva un expediente de Queja o Impugnación no admitirán recurso alguno.

ARTICULO 170. De acuerdo con el sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos previsto en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Estatal a la que se dirija una resolución derivada de un recurso de queja o impugnación dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación deberá informar sobre el cumplimiento que a dicha resolución haya dado.

Asimismo, contará con 15 días adicionales para enviar la documentación respectiva que pruebe ese cumplimiento.

ARTICULO 171. Si la Comisión Estatal a la que se dirigió una resolución derivada de un recurso de queja o impugnación no remite las pruebas de cumplimiento dentro del plazo fijado en el artículo anterior, incurrirá en responsabilidad, en cuyo caso

la Comisión Nacional podrá atraer el expediente a cuestión para la investigación y el envío a la autoridad correspondiente, según sea el caso, de la Recomendación, Documento de No Responsabilidad o el que corresponda.

TITULO VI

INFORMES ANUALES Y ESPECIALES

CAPITULO UNICO

ARTICULO 172. El Presidente de la Comisión Nacional deberá enviar un informe anual de actividades al Congreso de la Unión y al Titular del Ejecutivo Federal, que también será difundido ampliamente para conocimiento de la sociedad.

ARTICULO 173. En el Informe anual se incluirán los datos que señala el artículo 53 de la Ley. En él se podrán omitir los datos personales de los quejosos, para evitar su identificación.

ARTICULO 174. Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el Presidente de la Comisión Nacional podrá presentar a la opinión pública un informe especial en el que se expongan los logros obtenidos, la situación particular de gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido, y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Reglamento entrará en vigor treinta días después al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abroga el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el día primero de agosto de 1990 y se derogan todas las disposiciones reglamentarias y administrativas de la Comisión Nacional que se opongan a lo establecido por este Reglamento.