

333

209



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN

FALLA DE ORIGEN

LIMITES Y ALCANCES DE LAS
RECOMENDACIONES EMITIDAS POR
LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MA. ISABEL RODRIGUEZ ORTIZ



Asesor : Lic: Tomás Gallart y Valencia

Edo. de México

1995



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.

DEDICATORIAS.

Si a alguien le debo lo que soy y lo que hasta ahora he logrado, es a DIOS, porque en primer lugar por EL estoy aquí en este mundo pudiendo disfrutar de todas las Maravillas que en el mismo se encuentran; a EL le debo también el que me hayan tocado unos PADRES MARAVILLOSOS cuyos nombres son JULIO y ANGELITA, y que sin lugar a dudas han sido los MEJORES, ya que gracias a ellos dos, y al apoyo, cariño y comprensión que siempre me han brindado, he podido dar un paso más en mi vida; es por eso que para mí ellos han sido un gran apoyo sin el cual yo no hubiera podido lograr esto.

A estos dos VIEJOS como de cariño les digo, les debo TODO. Gracias PADRES por haberme dado una Carrera.

Ahora bien, a mi Adorada Universidad y muy en especial a mi Plantel ENEP Acatlán, también le estoy muy agradecida, porque con orgullo puedo decir: " SOY DE LA UNAM ", de esta Casa de Estudios que para mí ES LA MEJOR.

Y como olvidar a mis Profesores, que TODOS sin excepción alguna desde el principio de la carrera, fueron EXCELENTES, pero sobre todo fueron AMIGOS.

Y es por esto que mi Trabajo de Tesis se lo dedico a :

D I O S

M I S P A D R E S

M I U N I V E R S I D A D

M I S M A E S T R O S

INDICE.

	PAG.
INTRODUCCION.....	5
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.	
A) Los Derechos Humanos en las Constituciones Politicas de México.....	8
1.- La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.....	9
2.- La Constitución de Apatzingan de 1814.....	12
3.- La Constitución Federal de 1824.....	15
4.- La Constitución Centralista de 1836.....	16
5.- Las Bases Orgánicas de 1843.....	18
6.- El Acta de Reformas de 1847.....	19
7.- El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.....	19
8.- La Constitución Federal de 1857.....	20
9.- La Constitución vigente de 1917.....	24
B) Organos Gubernamentales en defensa de los Derechos Humanos.....	29
1.- Procuraduría de los pobres de 1847.....	29
2.- Procuraduría Federal del Consumidor.....	30
3.- Defensoría de los Derechos Universitarios, 1985.....	33
4.- Procuraduría Social del DDF, 1989.....	36
5.- Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, 1989.....	37
C) Organos No Gubernamentales en defensa de los Derechos humanos.....	38
1.- Organización interamericana de Profesionistas de Derechos humanos (OIPDH).....	41
2.- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.....	42
3.- Comité para la Defensa y protección de los Derechos Humanos y las Garantías Individuales (CODEPRODEHUGAIN).....	44
4.- Taller Universitario de Derechos Humanos UNAM (TUDH).....	46
5.- Unión Cívica Coacalquense Pro Derechos Humanos, A.C. (UCC).....	47
D) El Juicio de Amparo como medio de protección de los Derechos Humanos en México.....	52

CAPITULO II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

A) Concepto de Derechos Humanos.....	56
B) Concepto de Garantías Individuales.....	60
C) Diferencias entre Derechos Humanos y Garantías Individuales.....	63
D) Concepto de Ombudsman.....	64

CAPITULO III. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, SU CREACION Y FUNCIONAMIENTO.

A) Iniciativa Presidencial para reformar el art. 102 constitucional.....	77
B) Debate en la H. Cámara de Diputados.....	81
C) Debate en la H. Cámara de Senadores.....	83
D) Diferencias entre la Ley actual y el Decreto de 1990 que, creó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	86
E) ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?.....	88
1.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman.....	91
2.- Estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	94
3.- Funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	99
4.- Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	101
5.- Incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	102
F) Autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	105
1.- Autonomía Orgánica.....	108
2.- Autonomía Financiera.....	109
3.- Autonomía Técnica.....	109
4.- Autonomía Política.....	109
G) Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	110
1.- Presentación y Recepción de la Queja.....	111
2.- Calificación de la Queja.....	114
3.- Comunicación y petición de Informes a los Presuntos Responsables...	115
4.- Investigación, Valoración de Pruebas y elaboración de Proyecto de Recomendación o de Acuerdo de No Responsabilidad.....	116
5.- La Figura de la Amigable composición.....	120
H) Los Recursos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	121
1.- El recurso de Queja.....	122
2.- El recurso de Impugnación.....	124

**CAPITULO IV. LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS.**

A) Concepto de Recomendación.....	130
B) El significado de las Recomendaciones en la Comisión Nacional de Derechos humanos.....	131
C) Estructura de las Recomendaciones.....	136
1.- Rubro.....	136
2.- Hechos.....	137
3.- Evidencias.....	137
4.- Situación jurídica.....	137
5.- Observaciones.....	138
6.- Recomendaciones.....	138
D) Seguimiento de las Recomendaciones.....	140
E) Límites y Alcances de las Recomendaciones.....	150
CONCLUSIONES.....	155
BIBLIOGRAFIA.....	162

INTRODUCCION.

Convencida de que la causa de los Derechos Humanos es, cada vez más importante tanto a nivel Nacional como Internacional, creo que las palabras que alguna vez pronunció Martín Luther King, son muy ciertas al decir que:

"Hemos aprendido a volar como los pájaros
y a nadar como los peces,
pero no hemos aprendido
el sencillo arte de vivir juntos
como hermanos."

Y todo esto, es tan cierto que hoy en la actualidad, se ve la necesidad de crear instrumentos nuevos para la defensa y protección de los Derechos del Hombre; y de este modo frenar los abusos por parte de las autoridades que aún no han aprendido o no han asimilado lo que son, o lo que verdaderamente de berían ser, es decir, unos Servidores Públicos, servidores del Pueblo.

Por tal motivo, en México se ve la necesidad de adoptar una Institución que ha demostrado en la mayoría de los países una verdadera adaptabilidad, y ésta Institución no es otra que el Ombudsman Sueco.

Institución que ofrece una defensa en cuanto a los Derechos Humanos se refiere; pronta, gratuita, expedita y sin el papeleo burucrático característico de las Instituciones de Gobierno.

México, como todo país que adopta una figura o Institución extranjera, se encargó de darle sus propios matices y de adaptarla a su entorno y necesidades actuales.

Y de este modo creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual aún en su corto periodo de existencia sufrió cambios de vital importancia y trascendencia, pues en un principio dicha Institución apareció como un órgano desconcentrado para posteriormente convertirse en un organismo descentralizado.

Cambios que han provocado y siguen siendo centro de comentarios.

Ahora bien, si tal Institución ha cumplido o no con su cometido, ya lo sabremos a lo largo del presente trabajo.

Pero una cosa es importante recordar y tener presente, que los gobiernos actuales han heredado la responsabilidad que proviene de toda la experiencia vivida por nuestros antepasados, la cual recae a su vez en todos y cada uno de los individuos que conforman el grupo social; responsabilidad que respon

de a la necesidad de implantar mejores y eficaces sistemas que verdaderamente garanticen el respeto de todos los principios desarrollados en nuestras leyes.

Y de este modo, un verdadero Estado de Derecho le imprimirá a todo legal, una fisonomía humanista congruente con la defensa y protección de los derechos humanos.

Por tanto en México ésta parece ser la política emprendida por nuestro Gobierno, respondiendo así a la demanda social.

De este modo, en el presente trabajo el objeto de estudio es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el propósito de analizar todo el entorno que de alguna manera dió como consecuencia su nacimiento; y por otro lado, conocer que tan efectiva ha sido su participación dentro de un sistema que como todos sabemos, no es el mejor ejemplo que en cuanto a Democracia podamos dar.

Por consiguiente, el trabajo ha sido dividido en cuatro partes; en la primera parte correspondiente al Capítulo de Antecedentes de los Derechos Humanos en México, doy un panorama general por el que han atravesado los Derechos Humanos a lo largo de las diferentes Constituciones y documentos que han regido en nuestro país, con el objeto de conocer que tan importante ha sido en cada uno de ellos plasmar un catálogo de Derechos que estén respaldados o asegurados por las garantías correspondientes; así también he querido dar a conocer la importancia que estos Derechos Humanos tienen tanto para las Organizaciones gubernamentales las cuales tienen ya un largo recorrido en nuestro país, como para los Organismos No gubernamentales los cuáles están conformando una participación cada vez más activa en la defensa y protección de éstos, participación que es digna de aplaudirse si tomamos en cuenta que tales organismos son producto de la misma sociedad o mejor dicho, es la misma sociedad la que participa en éstos.

En el Capítulo II titulado Conceptos Fundamentales, doy la significación de los conceptos clave del presente trabajo, tales como Derechos Humanos Garantías Individuales y Ombudsman, con el propósito de una mejor comprensión de los mismos que a lo largo de este trabajo son usados frecuentemente; de un modo sencillo y claro, para no caer en la complejidad y confusión.

Al estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos corresponde la apertura del Capítulo III en donde trato todo lo relacionado a la misma, su creación, transformaciones, estructura, funcionamiento y lo que es también importante dar a conocer el procedimiento que en la misma se lleva a cabo, procedimiento que se ha distinguido por su sencillez y falta de formalidades conside

radas por la naturaleza de dicha Institución innecesarias.

Finalmente el Capítulo IV con el título correspondiente al de Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es en donde se concentra el objetivo del presente trabajo; y para su realización he llevado a cabo una serie de Investigaciones relativas a las Recomendaciones emitidas por tal Institución.

El propósito es dar a conocer cuáles han sido verdaderamente los alcances de las mismas en cuatro años y medio de trabajo; así como también demostrar con números las deficiencias que en la mayoría de los casos, son externas o ajenas a las mismas.

Y de este modo es como llevo a cabo la realización del presente trabajo, deseando y el mismo contribuya al estudio y enriquecimiento de lo que hoy día es preocupación mundial: Respeto, Defensa y Protección de los Derechos Humanos.

CAPITULO I
ANTECEDENTES HISTORICOS DE
LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.

A) Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México.

Respecto a la consignación constitucional de los Derechos Humanos en México, claramente pueden diferenciarse 2 etapas es decir, antes y después de nuestra constitución política actual. Hasta 1917 la mayoría de los documentos constitucionales elaborados en el México insurgente e independiente contuvieron un repertorio más o menos amplio de Derechos Humanos de espíritu y orientación liberal individualista. (1).

Declaraciones de este tipo de derechos las encontramos consignadas desde el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814, hasta la constitución de 1857. Sin embargo, no debemos olvidar que los principales escritos y documentos de la corriente liberal democrática, documentos entre los cuales cabría destacar el Bando de Hidalgo de diciembre de 1810, el Proyecto de Rayón de 1811, el Bando de Morelos y sus Sentimientos de la Nación de enero y octubre de 1814 respectivamente, también contuvieron declaraciones de derechos, basadas en ciertos principios como los de Igualdad, Libertad, Legalidad, los cuales, si bien, no enunciados de una manera general, se encontraban implícitos en diversos derechos y garantías. Entre éstos podemos mencionar: la igualdad de condición jurídica y ante la ley, la proscripción de la esclavitud, del servicio personal y de la tortura; las libertades de comercio y de imprenta, ésta solamente en materias científicas y políticas; la institución del habeas corpus; el respeto de la propiedad y la inviolabilidad del domicilio.

Estos principios que hemos mencionado fueron formulados con mayor claridad y precisión en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

- (1) En la etapa liberal individualista, los derechos individuales tradicionales eran considerados como inherentes a la naturaleza del ser humano, éste es titular de derechos eternos inmutables e inalienables, anteriores a la sociedad, al estado y al derecho, por lo tanto el legislador únicamente debe reconocerlos.

De este modo, para lograr una comprensión cabal de una institución jurídica, es necesario realizar un estudio aunque sea somero, de sus antecedentes histórico-legislativos, debido a que éstos forman el eslabón entre los preceptos legales del presente y sirven de modelo para los del futuro.

Los Derechos Humanos son una institución jurídica de gran trascendencia, por ello, expondremos en orden cronológico, las principales constituciones y documentos que ha través del desarrollo histórico de México se han ocupado del tema y han influido de modo considerable en la forma y en el contenido de las actuales disposiciones jurídicas de esa materia.

1.- La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

El 18 de Marzo de 1812 se expidió por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, la primera Constitución Monárquica de España.

Es importante señalar que tal constitución influyó de modo considerable en la estructura y sustancia de nuestras posteriores constituciones, por tal motivo, no podíamos hacerla a un lado.

"Dicho documento suprimió las desigualdades que existían entre peninsulares, criollos, mestizos, indios y demás sujetos de diferente extracción racial, al reputar como "españoles" a todos los hombres libres nacidos y a vecindados en los dominios de las Españas, o sea, en todos los territorios sujetos al Imperio de España (arts. 1,5 y 10)" (2).

Ahora bien, en la parte dogmática, encontramos los principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración de derechos del hombre, éstos se reconocen de antemano y se van insertando a lo largo del texto.

(2) Ignacio Burgoa, Las garantías individuales, p. 118.

Podemos ver en la constitución de 1812, la declaración solemne respecto a que la nación está obligada a conservar y proteger la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen que no son otros, que los derechos del hombre; es decir, los derechos fundamentales que el hombre por el solo derecho de serlo tiene y ha de gozar siempre, así como los medios formulados para asegurar el ejercicio de tales derechos, que son propiamente las garantías individuales.

De este modo encontramos en esta constitución esparcidas varias garantías, entre las cuales podemos mencionar: las relativas a la propiedad, establecidas en los artículos que constituyen las restricciones del poder ejecutivo, las cuales determinan lo que no puede hacer el Rey, "imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier objeto que sea, ni tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella" (3). Con esto, vemos que se constituye una garantía del derecho que todo hombre tiene para disfrutar quieta y pacíficamente de su propiedad particular.

Y continuando con las restricciones, hay otra, en donde el rey no podía conceder privilegio a persona ni corporación alguna. Una restricción mas al poder de los monarcas era que el rey no podía privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí, pena alguna. Vemos con esta garantía, una protección que se daba al individuo para ponerlo a salvo de las arbitrariedades que el poder ejecutivo pudiera cometer contra la seguridad personal.

Se respeta también, la libertad y seguridad individual, y declara como delito grave toda desobediencia a una orden de detención expedida en forma legal. Además prevé la responsabilidad civil, la excarcelación bajo fianza; que las cárceles sean medios de seguridad y no de tortura; la abolición del tormento y todo apremio; la pena de confiscación y toda pena trascendental.

(3) Isidro Montiel y Duarte, Estudio sobre garantías individuales, p. 26.

Por lo que respecta a la Administración de la justicia, "a los tribunales del reino correspondía aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, prohibiéndose al rey y a las cortes ejercer funciones judiciales, avocarse a causas pendientes y mandar abrir los juicios fenecidos; la justicia por lo tanto se administra a nombre del rey". (4)

Respecto al poder judicial, éste se encontraba organizado en forma piramidal, en la cúspide se encontraba el Supremo Tribunal de Justicia; después las Audiencias Territoriales; luego los partidos con su juzgado de Letras y al final los alcaldes constitucionales con funciones en lo contencioso y en lo económico.

En relación a las causas civiles y criminales, éstas debían terminar en la Audiencia, por lo tanto, el Supremo Tribunal de Justicia se instituyó como última instancia para los recursos extraordinarios de nulidad y responsabilidad y para salvaguarda de la legalidad y constitucionalidad en la Administración de Justicia.

Como podemos observar, el régimen jurídico-político de la Nueva España experimentó un cambio radical con la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812, confeccionada, sin lugar a dudas, bajo la influencia de las "corrientes ideológicas que dejaron un sello preceptivo indeleble en la declaración Francesa de 1789". (5)

(4) Carlos R. Terrazas, Los Derechos Humanos en las Constituciones políticas de México, p. 37

(5) I. Burgoa, ob. cit., p. 119

2.- La Constitución de Apatzingán de 1814.

El 22 de octubre de 1814 el congreso Constituyente expide el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido comunmente con el nombre de Constitución de Apatzingán, por haber sido en ésta población donde se sancionó.

Considero importante señalar que tal constitución, fué para su época uno de los documentos liberales más avanzados, y aún cuando tal constitución fué elaborada cuando el país se encontraba todavía bajo la tutela española y que por lo mismo no llegó a tener la vigencia deseable, no se olvidó de incluir en su articulado toda una enumeración de derechos individuales que agrupó en su capítulo V, de los arts. 24 a 40, con el título: "De la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos". Vemos de este modo, que por su naturaleza propia, es un verdadero catálogo de libertades individuales.

Respecto a la importancia que tiene la Constitución de Apatzingán, recurrimos al pensamiento del Maestro Alfonso Noriega, quien afirma: "El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, fué el primer documento constitucional en nuestra patria que organizó al estado mexicano, sobre la base del individualismo; el primero (en México) en formular un catálogo de derechos del hombre, fundados deliberadamente en una tesis individualista-democrática-liberal y el primero en postular la esencia misma del sistema" (6).

Esto lo vemos claramente ejemplificado en el art. 24 de la constitución de 1814, el cual dice: "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 éstos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

Como podemos observar, el art. 24, hace una declaración general "acerca de la relación entre los derechos del hombre, clasificados a modo de la declaración francesa, y el gobierno" (7).

(6) Alfonso Noriega, Los Derechos del Hombre en la Constitución de 1814, p. 421

(7) I. Burgoa, ob. cit., p. 121

De la forma como está concebido dicho artículo, podemos decir que la constitución de Apatzingán reputaba a los derechos del hombre o garantías individuales como elementos insuperables por el poder público, que siempre debía respetarlos en toda su integridad; y además, estimaba que los derechos del hombre son superiores a toda organización social, cuyo gobierno, en ejercicio de el poder público, debe considerarlos intangibles, debido a que su protección, es la única finalidad del Estado.

El documento constitucional, consagra varias garantías individuales, las cuales mencionaremos a continuación:

Con relación a la garantía de Seguridad Jurídica, ésta la encontramos comprendida en los arts. 21, 22, 23, 27, 28, 29 y 30; la cual, por su propia naturaleza y finalidad de proteger al hombre en contra de aprehensiones indebidas, procesos irregulares o imposición de penas arbitrarias, es una de las primeras que fueron reivindicadas en la larga lucha del hombre por su libertad. "Fué Montesquieu el primero que elaboró una doctrina de este derecho y asimismo fue el primero en emplear el concepto "seguridad", en *El Espíritu de las Leyes*" (8).

Considero necesario señalar que en el sistema adoptado por los autores de la constitución de 1814, la garantía de seguridad y en general, la garantía en contra de la acción arbitraria del Estado se finca de manera muy importante, de acuerdo con las teorías de Montesquieu, en el Principio de la Separación de Poderes, que deja de ser un mero sistema de distribución de competencias, de división del trabajo, para adquirir el carácter de garantía de la libertad y constituir una forma especial de la resistencia a la opresión, bajo el aspecto de regla de organización.

Ahora bien, hay otros artículos que expresamente establecen garantías constitucionales, tales como:

En el art. 31 la garantía de audiencia, la cual es una de las grandes conquistas de la persona en su lucha contra los poderes arbitrarios y en defensa de su libertad; esto es, el derecho del hombre a no ser condenado y con ello afectado en su persona o patrimonio sin antes ser oído y vencido en juicio y condenado de acuerdo con las formas previstas por la ley.

(8) Alfonso Moriega, Las ideas jurídico-políticas que inspiraron las declaraciones de derechos del hombre en las diversas constituciones mex., p. 86

Respecto a la garantía de la libertad física vemos que la privación de la libertad física como consecuencia de órdenes de aprehensión arbitrarias, detenciones sin causa justificada y procedimientos sin fundamento legal, es la forma más antigua y común de violación del derecho de seguridad, por lo tanto vemos que la constitución quiso proteger estos aspectos de la libertad individual, así, el art. 21 mencionaba que solo las leyes pueden determinar los casos en que pueda ser acusado, preso o detenido algún ciudadano. El art. 32 y 33 se dan para proteger a los ciudadanos en contra de excesos y violaciones durante el procedimiento, ya que se refiere a la inviolabilidad del domicilio.

En relación a la imposición de las penas, el art. 23 dice que la ley solo debe decretar penas muy necesarias proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad y dicho art. se complementa con el 30 el cual dice que todo ciudadano se reputa inocente mientras no se declare culpable.

A la garantía de legalidad, una de las más preciadas conquistas del estado de derecho, la constitución de 1814 la consigna de este modo: dice que la ley es la expresión de la voluntad general en el orden de la felicidad común, ésta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional. Además que la ley debe ser igual para todos; éstas bases de la garantía se completan en el art. 28 el cual dice que son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Los arts. 34 y 35 establecen las garantías de propiedad y posesión.

Los arts. 37, 38, 39 y 40 consignan los derechos llamados de libertad veamos porqué: el art. 37 se refiere a los derechos de defensa, toda vez que dice que a ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública; el art. 38 nos habla de la libertad ocupacional; el art. 39 se refiere al derecho a la instrucción o mejor dicho, libertad de educación la cual era necesaria a todos los ciudadanos y el art 40 se refería a la libertad de palabra y de imprenta.

Respecto a la libertad política, dicha constitución establece el principio de que "todos los ciudadanos puedan participar en la formación de las leyes de manera directa a través del sufragio; o bien, de modo indirecto a través de sus representantes" (9).

(9) Alfonso Noriega, ob. cit., p. 92

3.- La Constitución Federal de 1824.

La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 se ve influenciada por "el plan de la constitución política de la nación mexicana del 28 de mayo de 1823, en el cual los diputados señalan entre otros puntos, los derechos y deberes de los ciudadanos". (10) De este modo, indican que los derechos de los ciudadanos son los elementos que forman la nación y que por lo tanto el poder de ésta, es la suma de los poderes de los ciudadanos; y éstos derechos eran los de libertad, igualdad y propiedad.

Respecto a la constitución de 1824 en ella se hallan asentados varios principios: libertad de imprenta, justicia expedita, prohibición de ley retroactiva y leyes y tribunales anteriores a la acción o la omisión tipificada. El art. 30 estableció: "La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas, los derechos del hombre y del ciudadano."

Esta constitución no contuvo una declaración de los derechos del hombre, todo lo que encontramos en ella es la sección Séptima del Título Quinto, bajo el título de "Reglas generales a que se sujetará en todos los Estados y Territorios de la Federación la administración de justicia." En este apartado se comprenden diferentes garantías de seguridad jurídica en favor del gobernado, tales como la prohibición de:

- art. 146, las penas trascendentales,
- art. 147, la confiscación de bienes,
- art. 148, los juicios por comisión y las leyes retroactivas,
- art. 150 y 151, las detenciones sin pruebas semiplenas o indicios, o por más de 60 días y
- art. 152, el registro de las casas, papeles y efectos de los habitantes sin ajustarse a las disposiciones legales.

Varias expresiones normativas que se contienen en dicha constitución, se incorporaron en las constituciones de 1857 y 1917 .

La explicación de que la constitución de 1824 no contuvo una declaración de derechos, fué que tal declaración fué considerada como materia propia de las legislaturas locales, las cuales sí se ocuparon de manera expresa y detallada

(10) Carlos R. Terrazas, ob. cit., p. 38

da de ésta materia. De todo lo anterior podemos concluir, que en ésta constitución existía vagamente la intención de asegurar las libertades de la persona, ya que como dijo el Maestro Jorge Sayeg Helú, "El código de 1824 aparecía, no solamente ignorando todas aquellas fórmulas sociales que Hidalgo y Morelos habían señalado ya como condición para el pleno desenvolvimiento del pueblo de México, sino que se alegaba un tanto aún, de los principios que garantizaban un mínimo de dignidad humana; por ello mismo, se mostraría incapaz de contener el alud de pronunciamientos y desconocimientos que su propia tibieza habría de suscitar." (11) En efecto, de 1824 a 1835 se suceden una serie de pronunciamientos, planes, proclamas y cuartelazos, que a fin de cuentas, no alcanzan sino a hacer nugatoria la vigencia de dicha constitución.

4.- La Constitución Centralista de 1836.

Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana del 29 de diciembre de 1836, mejor conocida como Constitución Centralista de 1836, formaron la primera constitución centralista del país; y del año de 1836 al de 1841, habían de ser el Estatuto fundamental de nuestra organización política, poniendo de este modo, fin al sistema federal establecido con la constitución de 1824.

En esta Constitución, vamos a encontrar enumerados en forma especial algunas garantías individuales, pero mencionadas como "Derechos del Mexicano". De este modo, en la Ley Primera, art. 2, vemos como derechos del mexicano:

- fracc. I: No ser aprehendido sin mandamiento de juez competente,
- fracc. II: No ser detenido por más de 3 días por autoridad política, y ser puesto a disposición de la autoridad judicial, quién deberá promover dentro de los 10 días siguientes, el auto motivado de prisión;
- fracc. III: No ser privado de la propiedad, del libre uso y del aprovechamiento de ella, salvo causa de utilidad general y pública;
- fracc. IV: No ser objeto de cateo ilegal;

(11) Jorge Sayeg Helú, Introducción a la Historia Constitucional de México,

- fracc. V: No ser juzgado y sentenciado por tribunales que no se hayan establecido según la constitución o que apliquen leyes dictadas con posterioridad al hecho;
- fracc. VI: No impedírsele la libertad de traslado; y
- fracc. VII: No suprimírsele la libertad de imprenta.

Vemos así, que en éstos preceptos, están contenidas diversas garantías de seguridad jurídica tanto en relación con la libertad personal como con la propiedad; y el derecho pasivo y activo del voto, también está garantizado.

En la ley Tercera el art. 45 establece las prohibiciones dictadas al Congreso general, dentro de las cuales se ratifican algunos derechos del mexicano.

Durante la vigencia de dicha constitución, ésta fué muy criticada tanto por su tendencia centralista, como por lo disparatado de muchas otras disposiciones que consignaba el artículado de la constitución del 36 y que obviamente se encargarían de precisar la forma de gobierno centralista; así por ejemplo tenemos, "la relativa a la suspensión de los derechos de la ciudadanía por adquirir la situación de sirviente doméstico o por el hecho de no saber leer ni escribir." (12). Esto nos demuestra claramente que la constitución del 36, es la consolidación de la situación de las clases privilegiadas, ya que no debemos olvidar que el carácter acentuadamente aristocrático revistió al Senado en este cuerpo constitucional.

(12) ibídem., p. 58

5.- Las Bases Orgánicas de 1843.

El 12 de Junio de 1843 son sancionadas las Bases de Organización Política de la República Mexicana, las cuales respecto a las garantías del gobernado, superaron a las constituciones de 1824 y 1836, al contener en un capítulo explícito y de manera más completa que en éstos dos últimos ordenamientos un cuadro general de los derechos "de los habitantes de la República".

Así pues, nos vamos a encontrar que al frente de todas las garantías se encuentra la declaración de la libertad y por consiguiente la condenación de toda esclavitud, posteriormente encontramos la libertad de opinión y por consiguiente, la libertad de imprenta.

Respecto a la seguridad personal, ésta se encuentra garantizada exigiéndose determinadas formalidades para así poder verificar la detención de alguien, declarándose que nadie puede ser juzgado por tribunales de comisión ni por leyes retroactivas; que nadie puede continuar en prisión luego que aparezca que no es acreedor a pena corporal, si por otra parte da fianza; y que nadie puede ser apremiado a hacer confesión de hecho propio. Además la inviolabilidad del domicilio está garantizada.

En cuanto a la propiedad privada, ésta se encuentra reconocida, ya sea que pertenezca a particulares o a corporaciones y además existe el principio de que el ejercicio de una profesión o industria, constituye una propiedad privada "tan sagrada como la de cosas, acciones o derechos". (13)

Incluye también el principio de que solo en causa de utilidad pública se puede justificar la ocupación de la propiedad, previa la correspondiente indemnización. Consigna además la declaración que a ningún mexicano se podrá impedir la traslación de su persona y bienes fuera del país.

Y se cierra el capítulo de las garantías individuales con un art. en el cual declara que los extranjeros solo gozarán de los derechos que concedan las leyes y sus respectivos tratados a otras personas.

(13) Carlos R. Terrazas, ob. cit., p. 41

6.- El Acta de Reformas de 1847.

El Acta Constituyente y de Reformas del 18 de mayo de 1847 no incluyó una declaración de Derechos, esto nos lo podemos explicar ya que solo fué un Acta de Reformas de la constitución de 1824; sin embargo, en su art. 5 estipuló que la enumeración de los derechos del hombre se haría en una ley ordinaria.

Este documento no es notable y destacado por el hecho de que contuviera un catálogo de derechos fundamentales elevados a la categoría de garantías constitucionales; lo es, porque en su art. 25 establece el Amparo a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos constitucionales contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, tanto de la Federación como de los Estados.

La verdadera novedad del Acta de Reformas de 1847, no es tanto una precisión de las garantías constitucionales, sino una comprensión de que una enumeración de alto nivel de ellas, no producirá ningún resultado concreto sino se crea al mismo tiempo un instrumento práctico y efectivo para que sean respetadas. De ahí la importancia destacadísima del documento constitucional creado por la inspiración de Don Mariano Otero.

El Acta subraya la importancia que se da a la libertad de imprenta, "en sus arts. 26 y 27, demostrando la preocupación que en esas épocas existía por reforzar los derechos ciudadanos para manifestar libremente sus ideas."(14)

7.- El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.

El 23 de mayo de 1856, Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional, el cual, respecto al proyecto de constitución federal que se expedía al año siguiente, no parece haber influido; pero es interesante mencionarlo, debido a que en esa época resultaba obligatorio al momento de elaborar un documento constitucional, precisar un catálogo de garantías individuales. Por tanto "en dicho Estatuto, en la sección Quinta, bajo el rubro de garantías individuales, el art. 30 dice que la Nación garantiza a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad." (15). Y en su articulado posterior, men--

(14) ibidem., p. 43

(15) idem.

ciona cada una de éstas garantías en rubros separados; bajo el Título de Libertad, se redactan los arts. 31 al 39 en los cuales se prohíben: la esclavitud, los servicios personales obligatorios o de emores; la privación del derecho de residencia y tránsito; las molestias por la expresión de opiniones; la violación de correspondencia y papeles particulares; los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones; además se reconoce la libertad de enseñanza.

Bajo el rubro de Seguridad, los arts. 40 a 61 se refieren a las garantías que se otorgan a la libertad física, enumerando disposiciones sobre procedimientos para privar legalmente de la libertad; sobre cateos y sobre instancias en los juicios.

Bajo el título de propiedad (arts. 62 a 71), encontramos la inviolabilidad de la propiedad; la libertad ocupacional; y otras cuestiones sobre el uso y aprovechamiento de la propiedad.

Y finalmente bajo el rubro de Igualdad (arts. 72 a 76), encontramos para los habitantes el goce de tal derecho que se establece contra los privilegios discriminatorios. La vigencia del Estatuto fué poco afortunada y en algunos Estados, no se publicó.

8.- La Constitución Federal de 1857.

La Constitución de 1857, trae consigo el triunfo definitivo de las tendencias liberales e individualistas como regímenes de relaciones entre el Estado y sus miembros, (16), y además que se estructuró nuestra organización

(16) "El individualismo constituye un contenido posible de los fines del Estado, o sea, que éste opta por la realización de un objetivo, que estriba precisamente en la protección y conservación de la personalidad individual, en aras de la cual precisaría sacrificar cualquier otro interés, naturalmente con las consiguientes salvedades. Por el contrario, el liberalismo implica la actitud que el Estado adopta o asume por conducto de sus Órganos frente a la actividad particular, en el sentido de garantizar a ésta, un amplio desarrollo mientras no provoque el desorden dentro del medio social." I. Burson, ob. cit. p. 145-146.

jurídico-política sobre la base del sistema federal.

En el art. 1^o que a la letra dice: "El Pueblo Mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente constitución.", vemos que la idea que existe en dicho art. es que existen derechos del hombre que el pueblo mexicano reconoce, pero este mismo pueblo, al darse su constitución establece cuáles y en que medida, la Norma de normas va a otorgar ya en garantías esos derechos que anteriormente ha reconocido, y por esto es que ordena a las autoridades respetar y proteger los derechos que la constitución reconoció

Efectivamente, la constitución de 1857, consideró fiel a la tesis individualista, que los derechos del hombre no solo son el objeto de las instituciones jurídicas, sino su base misma. Los autores de dicha constitución además, implícitamente se declararon partidarios del jus-naturalismo en materia de derechos del hombre, tal como puede verse en la exposición de motivos respectiva, que en su parte conducente dice: "Persuadido el Congreso de que la sociedad para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su Creador, convencido de que las más brillantes y deslumbradoras teorías políticas son torpe engaño, amarga irrisión, cuando no se aseguran aquellos derechos, cuando no se goza de libertad civil, ha definido clara y precisamente las garantías individuales, poniéndolas a cubierto de todo ataque arbitrario. El acta de derechos que va al frente de la constitución, es un homenaje tributado en vuestro nombre, por vuestros legisladores, a los derechos imprescriptibles de la humanidad. Os quedan, pues, libres, expeditas, todas las facultades que del Supremo recibisteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar." (17)

(17) idem.

Pero además, la constitución del 57, también implanta el liberalismo (como al principio mencionamos) como régimen de relaciones entre el Estado y los gobernados; ya que en la segunda parte del art. 1º se desprende que toda autoridad debe respetar y sostener las garantías individuales y en la exposición de motivos relativa expresa: "El Congreso estimó como base de toda prosperidad, de todo engrandecimiento, la unidad nacional; y, por tanto, se ha empeñado en que las instituciones sean un vínculo de fraternidad, un medio seguro de llegar a establecer armonías, y ha procurado alejar cuanto producir pudiera choques y resistencias, colisiones y conflictos." (18), lo cual viene a indicar, que el Estado se reputó como un mero vigilante de las relaciones entre particulares, cuya influencia surge cuando el desenfrenado desarrollo de la libertad individual acarrea disturbios en la convivencia social.

En torno al art. 1º de la constitución del 57 hubo en el debate respectivo, la opinión de un Diputado constituyente el cual expresaba que la redacción de tal art., no era correcta, ya que todos los derechos derivan de la ley, es decir, del derecho positivo y no se podía hablar de derechos anteriores a la sociedad, o independientes y superiores al derecho positivo, vemos así claramente la tesis positivista frente a la tesis jus-naturalista de los derechos del hombre. Pero León Guzmán, miembro de la Comisión redactora del proyecto de constitución defendiendo la doctrina de los derechos naturales del hombre, dijo que el hombre es un ser eminentemente libre y social, y que al reunirse con sus semejantes conviene en sacrificar un poco de su libertad personal para asegurar con mayor eficacia la parte restante de esa libertad. Esta parte de libertad que se reservan los individuos es lo que constituye la libertad del hombre en sociedad y no la libertad natural que tenía en un supuesto estado de naturaleza, sino la libertad que tiene el hombre después de haberse agrupado en una organización social. Respetar esos derechos, reconocerlos, es un imperativo para las organizaciones sociales y también es finalidad de las mismas, asegurar el respeto tanto por las leyes, como por las autoridades, a ese ámbito de libertad personal que tiene y debe tener todo hombre en sociedad.

(18) ibídem., p. 147

Por lo tanto, León Guzmán manifestó que la Comisión ha tenido razón en decir que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

Don Ponciano Arriaga respecto a éste art. 1º, también hizo un comentario, el cual decía "que dicho art., no establece que las leyes se ocupen de los derechos del hombre, sino que ninguna ley puede atacar éstos derechos." (19) Desafortunadamente, este certero comentario se aleja de la realidad que se vivía y se vive actualmente, pues es bien sabido por todos que hubo y hay leyes que lejos de ocuparse de los derechos humanos y protegerlos, los olvidan.

Retomando el tema de los derechos del hombre, la constitución del 57 prohibía la esclavitud en todo el territorio nacional, establece la inviolabilidad de la propiedad, libertad en el trabajo y en la industria; libertad de expresión sin quebrantar la moral, la paz pública y la vida privada; libertad de tránsito, de comercio, de movimiento; estableció que no habría leyes retroactivas ni monopolios, ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni penas infamantes y que la justicia debería de ser gratuita.

Como puede observarse, estos principios fueron tan importantes y profundos que hasta nuestros días se mantienen vigentes en la constitución que nos rige.

El catálogo de derechos de la constitución del 57 se puede subdividir en opinión del Maestro de la Cueva, "en 6 grandes grupos de derechos y libertades a saber:

- 1) De Igualdad
- 2) De Libertad Personal
- 3) De Seguridad Personal
- 4) De Libertades de los grupos sociales
- 5) De Libertades Políticas
- 6) De Seguridad Jurídica." (20)

(19) Francisco Zarco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente
— (1856-1857), p. 316

(20) II. Los Derechos Humanos en México, Anuario Jurídico VII, p. 36

Este catálogo de derechos y libertades es muy semejante al de nuestra constitución actualmente en vigor, con la salvedad de que esta última amplió e innovó el suyo con nuevas categorías de derechos del hombre, principalmente referidas a los derechos sociales.

En conclusión podemos decir que la constitución del 57 no declaró cuáles eran los derechos del hombre específicamente considerados, "sino que dándolos por supuestos como una verdad incontrovertible, se contrajo a enunciar las garantías concedidas al individuo para asegurarlos. Por tanto, al mencionar en sus 29 primeros preceptos dichas garantías, por simultaneidad lógica reconoce los primordiales derechos humanos, estableciendo así una identidad entre éstos y aquellos." (21)

Sin embargo, es importante señalar que varias de las garantías consignadas en tales preceptos no corresponden a un auténtico "derecho del hombre" según la idea respectiva del jus-naturalismo, o sea, a un derecho anterior y superior a la sociedad, sino a un "derecho del ciudadano", es decir a un derecho del hombre como miembro de la colectividad.

9.- La Constitución Vigente de 1917.

Corresponde ahora hablar de la Constitución del 5 de febrero de 1917 con la cual damos inicio a la segunda etapa en la consignación constitucional de los derechos del hombre, por que como ya hemos visto, la primera de las dos grandes etapas, es decir, la relativa hasta antes de la actual constitución ya la hemos tratado.

Nuestra Constitución política de 1917, fué la primera en el mundo con un Espíritu Social, al consignar promesas de justicia social; es decir, no únicamente consagra garantías individuales, sino además las llamadas garantías sociales, o sea, "un conjunto de derechos otorgados a determinadas clases sociales que proponen a consolidar su situación económica primordialmente."(22). Y éstos derechos sociales, los vemos consignados principalmente en los arts. 27 y

(21) I. Hurgoa, ob. cit., p. 147

(22) ibidem, p.150

123 constitucionales, preceptos enfocados en resolver los problemas obrero y agrario. Esto fué posible gracias a la Revolución Mexicana iniciada en 1910, la cual recogiendo los anhelos populares que se habían venido postergando desde la consumación de la independencia, se convirtió en la primera revolución triunfante inspirada en una ideología socialista. "Fué durante los años de lucha que se forjaron y precisaron los objetivos de justicia social, los cuales finalmente habrían de quedar plasmados en la constitución actualmente en vigor a través de una declaración de derechos de orientación socialista, que vino a completar y mo dificar el repertorio de derechos de inspiración individualista contenida en los documentos constitucionales anteriores a ella." (23)

La reunión de ambas categorías de derechos hace que el actual catálogo ocupe un amplio espacio del texto constitucional.

Es importante señalar que la constitución vigente, se aparta de la doctrina individualista, debido a que ya no considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales como lo hacía la constitución del 57, sino que los reputa como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede u otorga a los gobernados; es decir, en la constitución del 57 se hablaba de derechos naturales anteriores al Estado, y en la constitución vigente no, al decir en su art. 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." De este modo podemos observar que el art. 1º constitucional actual, otorga las garantías individuales y sociales necesarias para garantizar los derechos del hombre.

Así, la Doctrina extranjera confirma la tesis la cual dice que las garantías individuales son la medida de los derechos del hombre. El argentino Joaquín V. González afirma que derechos humanos son: " los que corresponden a todo hombre en su calidad de tal y que la constitución reconoce, y que las garantías son todas aquellas seguridades y promesas que ofrece la constitución al pueblo argentino, y a todos los hombres, de que sus derechos generales y especiales han de ser sostenidos y definidos por las autoridades y por el pueblo mismo."(24)

(23) II. Los Derechos Humanos en México, ob. cit., p.37

(24) S. Linares Quintana tomo V p. 331 citado por Jorge Carpizo en La Constitución Mexicana de 1917, p. 154

Por lo tanto podemos concluir que mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas.

Ahora bién, volviendo al tema de los derechos humanos, vemos que en la constitución de 1917 encontramos una declaración de derechos del hombre como individuo y como integrante de un grupo social. Respecto a los derechos del hombre como individuo éstos los podemos dividir en 3 partes: los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.

Así, las garantías de Igualdad son:

- art. 1º, todo individuo gozará de las garantías que otorga la constitución;
- art. 2º, prohibición de la esclavitud;
- art. 3º, todo individuo tiene derecho a recibir educación;
- art. 4º, el varón y la mujer son iguales ante la ley;
- art. 12º, prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios;
- art. 13º, prohibición de fueros y de procesar por leyes privativas o tribunales especiales.

Respecto a las garantías de Libertad, éstas podemos dividir las en 3 grupos; las libertades de la persona humana, de la persona cívica y de la persona social.

Las libertades de la persona humana son:

- art. 5º, libertad de trabajo y de no ser privado del producto del mismo a menos que haya resolución judicial; y nulidad de los pactos contra la dignidad humana;
- art.10º, posesión de armas en el domicilio y su portación en los supuestos que fije la ley;
- art.11º, libertad de salir y entrar de la Rep. Mex. y viajar por su territorio
- art. 22, abolición de la pena de muerte, salvo en los casos expresamente consignados en la constitución;
- art. 6º, libertad de manifestar ideas;
- art. 7º, libertad de imprenta;
- art. 24º libertad de culto y religión;
- art. 10º, libertad de intimidad, al decir, inviolabilidad de la correspondencia

e inviolabilidad de domicilio, a menos que se presente un mandamiento escrito de la autoridad competente.

Las libertades de la persona cívica son:

- art. 9°, los ciudadanos mex. podrán reunirse con fines políticos y hacer peticiones o presentar protestas por algún acto a una autoridad;
- art.15°, prohibición de extradición de reos políticos.

Las libertades de la persona social son:

- art. 9°, libertad de asociación y reunión.

Por último, respecto a la garantías de Seguridad Jurídica, éstas son

- art. 8°, derecho de petición y que a toda petición la autoridad conteste por acuerdo escrito;
- art.14°, irretroactividad de la ley y la privación de derechos solo mediante juicio seguido con las formalidades del procedimiento; principio de legalidad y la prohibición de aplicar la analogía y mayoría de razón en los juicios penales;
- art.16°, principio de autoridad competente, mandamiento judicial escrito fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones y la detención solo con orden judicial;
- art. 17°, abolición de prisión por deudas de carácter civil, prohibición de hacerse justicia por su propia mano y que la admon. de la justicia sea eficaz y expedita;
- art.18°, prisión preventiva solo por delitos que merezcan pena corporal;
- art.19°, garantía del auto de formal prisión;
- art.20°, garantías del inculpado en todo proceso penal;
- art.21°, solo el MP con ayuda de la policía judicial puede perseguir delitos;
- art.22°, prohibición de penas infamantes y trascendentes;
- art.23°, nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Ahora bien, respecto a las garantías del hombre como parte de un grupo social, éstos los podemos dividir en 4 grupos: los del régimen patrimonial el régimen laboral, el régimen familiar y el régimen de la información.

El régimen patrimonial está contenido en los arts. 27 y 28.

Las garantías sociales del régimen laboral se dividen en los derechos de los trabajadores al servicio de una empresa, y los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

Las garantías sociales del régimen familiar son: el patrimonio de la familia (art. 123 A, fracc. XXVIII), y que solo el trabajador responde de las deudas contraídas a favor de parientes o dependientes (art. 123 A, fracc. XXIV). Y respecto a la garantía social del régimen de información, ésta la encontramos en el art. 6°.

Como podemos observar, las garantías sociales son aquellas que protegen al hombre como integrante de un grupo social; en cambio las garantías individuales protegen a todo hombre.

La declaración de derechos sociales es el complemento a la declaración de derechos individuales para lograr la justicia social donde la equidad logre una nación digna y sin injusticias, por lo tanto coincido con el Maestro Burgoa cuando afirma que "El Bien común o Justicia social es un concepto que se integra con dos ideas fundamentales conjugadas armónicamente a saber: el respeto a la personalidad humana del gobernado y la protección y mejoramiento de los sectores mayoritarios de la población." (25)

De este modo, nuestra constitución actual ha realizado el Bien común o Justicia social al establecer una relación entre individualismo y colectivismo.

(25) I. Burgoa, ob. cit., p. 153

B) Organos Gubernamentales en defensa de los Derechos Humanos.

A continuación, brevemente mencionaré algunos órganos creados desde la autoridad gubernamental, los cuales podemos considerarlos como antecedentes de la actual Comisión Nacional de Derechos Humanos, debido a que la finalidad de todos ellos ha sido precisamente defender los Derechos de los Mexicanos

1.- Procuraduría de los Pobres de 1847.

En 1847, con la ley de Procuraduría de Pobres que el Diputado Don Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí, tenemos el antecedente mexicano más lejano de un órgano gubernamental en defensa de los derechos humanos.

El establecimiento de dicha Procuraduría tuvo como finalidad no solamente defender al pueblo de San Luis Potosí de la injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometían frecuentemente tanto por parte de algunas autoridades como por parte de algunos otros agentes públicos, sino principalmente se estableció con el fin de mejorar la desgracia y miserable situación del pueblo.

El pueblo se encontraba pobre y sumergido en la ignorancia por falta de educación, degradado porque no tenía la conciencia de sus derechos y por que aún teniéndola, en todas partes se le oprimía y despreciaba, sin que de tantos agravios pudiera obtener reparación en ninguna parte. Por lo tanto podemos ver que la creación de dicha Ley, vino a remediar la situación que se vivía pero sobre todo a proteger y hacer valer esos derechos del pueblo que hasta entonces se encontraban negados para esta clase de personas, las cuales su único error había sido el ser pobres.

Así pues, tal y como lo establecía el art. 1º de ésta ley, en el Estado se nombraron 3 Procuradores de pobres nombrados por el Gobierno, cuya obligación era la de defender a las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo lapronta e inmediata reparación sobre cualquiera exceso o agravio que contra ellas se cometiera tanto en el orden judicial como en lo político o militar del estado y que proviniera tanto por parte de alguna autoridad como de cualquier funcionario público.

Los Procuradores de pobres podían quejarse de palabra o por escrito .

Una vez que la queja era recibida, las autoridades respectivas averiguaban el hecho, decretaban la reparación de la injuria y aplicaban el castigo legal o decidían la inculpabilidad de la autoridad o funcionario público de quien se interpuso la queja. Si el hecho merecía pena de gravedad, al culpable lo ponían a disposición del juez competente.

Así también, los procuradores de pobres tenían a su disposición la Imprenta del Estado "con el objeto de poner en conocimiento del público los nombres de las autoridades que no les hicieron justicia respecto de las quejas que ante ellos presentaron, es decir, de acuerdo a su conducta y procedimiento empleados." (26)

Además los procuradores de pobres debían visitar los juzgados, oficinas públicas y cárceles para vigilar que no se cometieran abusos contra los pobres y en caso de haberlos, formular las quejas correspondientes. De este modo, tanto las autoridades como cualquier particular podían dar aviso a los procuradores de algún exceso o agravio cometido contra persona pobre del que tuvieran conocimiento.

Otro dato interesante lo encontramos en el art 8º de dicha ley, el cual establecía que "cualquiera individuo del Congreso, del Tribunal de justicia o del Gobierno podrá visitar la Procuración de pobres con el objeto de ver si en ella se cumple eficazmente." (27)

2.- Procuraduría Federal del Consumidor, 1975.

En 1975 se crea la Procuraduría Federal del Consumidor o PROFECO como es comunmente conocida, pero ésta comienza a funcionar hasta el año siguiente.

La PROFECO, tiene como finalidad primordial promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

(26) Ponciano Arriaga, Proyecto de ley de Procuraduría de Pobres, presentado al H. Congreso del Edo. de S.L.P. art. 7º, documentos de la CNDH.

(27) ibidem, art. 18

Como podemos ver, la PROFECO defiende los derechos del consumidor, pero no por eso nos estamos desviando del tema, porque lo que nos interesa finalmente es tratar la protección de los derechos del hombre, y que en este caso, tenemos la variante de verlo como consumidor.

Así también, el mismo Hector Fix Zamudio señala como órganos análogos al Ombudsman y a la PROFECO y a la vez menciona sus diferencias al decir que: "Advertimos como diferencias esenciales de la citada Procuraduría respecto del Ombudsman... además de la diversa materia, mercantil o administrativa según el caso que el titular del organismo mexicano no posee verdadera autonomía funcional puesto que puede ser designado y removido libremente por el Presidente de la República, y además carece de obligación de rendir informes, el específico y el de carácter anual, lo que constituye uno de los aspectos esenciales de las actividades del Ombudsman." (28)

Respecto al comentario de Fix Zamudio, en considerar análogos al Ombudsman y a la PROFECO, estoy de acuerdo con él, debido a que la PROFECO es considerada como una derivación de la figura del Ombudsman Sueco- Finlandés; porque independientemente de la naturaleza de la PROFECO, es su finalidad la que nos lleva a considerarla como análoga de la figura del Ombudsman, debido a que ambas defienden los derechos del hombre. (29)

(28) Hector Fix Zamudio, Latinoamerica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos, p. 453

(29) Hasta aquí, todavía no se ha hablado de la figura del Ombudsman, debido a que eso será tratado en el capítulo II el cual se titula "Conceptos Fundamentales"; pero para una mejor comprensión de lo que se está tratando, debemos entender por Ombudsman un Defensor del Pueblo, es decir, " es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quién actúa con independencia pero es responsable ante el Poder legislativo; recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, los investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias."

Jorge Carpizo, Derechos Humanos y Ombudsman, p. 15

Ahora bien, la PROFECO es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene funciones de autoridad administrativa y que como ya se dijo anteriormente, está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor. Por lo tanto, cualquier persona tiene derecho de acuerdo al art. 97 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de denunciar ante la PROFECO las violaciones a las disposiciones de dicha ley de las cuales tenga conocimiento; y de este modo, se defienden los derechos del consumidor.

Respecto a la atribuciones de la Procuraduría tenemos principalmente:

- 1) Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan.
- 2) Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas y ante los proveedores.
- 3) Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos de el consumidor.
- 4) Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores.
- 5) Prestar asesoría a consumidores y proveedores.
- 6) Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados establecidos, registrados o autorizados por la Sria. de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios y lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor.
- 7) Denunciar ante el MP los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores.
- 8) Aplicar las sanciones que la Ley Federal de Protección al Consumidor establece y
- 9) Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa.

Por último, la PROFECO, para el desempeño de sus funciones, cuenta con dos medios de apremio como son la multa y el auxilio de la fuerza pública.

3.- Defensoría de los Derechos Universitarios, 1985.

Hasta 1985, nuestra Máxima Casa de Estudios no contaba con una Institución que defendiera los derechos que otorgaba la Legislación Universitaria. Y entonces de esa necesidad surge la Defensoría de los Derechos Universitarios (DDU), órgano que tiene a su cargo la importante tarea de vigilar el cumplimiento de su orden legal, constituyéndose de esta manera, en el medio idóneo para la defensa de los derechos de su comunidad académica y estudiantil.

El Proyecto de Estatuto fué enviado al Consejo Universitario el 24 de abril de 1985 a instancias del Dr. Jorge Carpizo, en aquel tiempo Rector de la UNAM, mismo que se aprobó por el Pleno de esa autoridad universitaria el día 29 de mayo del mismo año.

El 7 de agosto de 1985 inicia sus funciones la DDU con la elección del Lic. Jorge Barrera Graf, como primer Defensor de esta Institución; y una de las primeras actividades que emprendió el Maestro Barrera Graf, "fué la de elaborar el proyecto de reglamento que regularía la actividad de éste órgano con base en su estatuto siendo aprobado por el Consejo Universitario el 30 de julio de 1986." (30)

De este modo, tenemos que la DDU es un órgano de carácter jurídico cuya finalidad es la de velar por la observancia de las disposiciones legales que norman la estructura y funcionamiento de la UNAM, vigilancia que se traduce específicamente en el conocimiento de conflictos de carácter individual que se susciten entre las autoridades y el personal académico y los estudiantes, para tutelar y procurar el respeto de los derechos académicos que les concede la Legislación Universitaria.

Dentro del art. 1º de su Estatuto podemos encontrar sus características, toda vez que el art. establece: "La DDU es el órgano de carácter in dependiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad." (31) Pues bien, éstas características son: la independencia del órgano, su imparcialidad y accesibilidad, considerándose también su función conciliadora y custodio del orden jurídico universitario.

De este modo la Defensoría tiene independencia para recibir quejas y para resolverlas realiza las investigaciones necesarias y le propone a las autoridades universitarias la solución del caso.

La Defensoría está integrada por el Defensor, los defensores ad-- juntos y los abogados auxiliares.

El proceso conforme a Estatuto, se lleva a cabo sin tomar en cuenta formalismos innecesarios. Respecto al procedimiento, este comienza con la presentación de la queja, la cual si es admitida, se le concede un plazo a la autoridad señalada como responsable para que conteste, una vez recibido el informe de la autoridad, se procede al estudio; el proceso termina con una recomendación fundada que se notifica a la autoridad y al quejoso, la primera puede presentar su inconformidad para que se rectifique la recomendación, pero la resolución sobre la inconformidad es definitiva.

Ahora bien en caso de incumplimiento no justificado por parte de la autoridad hacia una recomendación de la Defensoría, ésta incurre en Responsabilidad Universitaria, la cual será planteada por la Defensoría ante el Triibunal Universitario. Es importante recordar además que la Defensoría es un órgano conciliador, por lo mismo, ésta puede darse en cualquier proceso.

(31) UNAM, Derechos y Obligaciones de los Estudiantes de la Unam., p. 27

Por otra parte, la Defensoría no es competente para conocer de afectaciones de los derechos colectivos; los de naturaleza laboral; las resoluciones disciplinarias; las evaluaciones académicas, o aquellas violaciones que puedan impugnarse por otras vías. Sin embargo, la Defensoría puede orientar a los interesados sobre la vía procedente, para resolver los casos que se le plantean.

Así también, dentro de la Universidad existen diversas instancias encargadas de dar solución a los conflictos que de diferente naturaleza se presentan entre las autoridades universitarias, personal académico y estudiantes; esas instancias son entre otras: " El Tribunal Universitario, los distintos Cuerpos Colegiados Académicos y los Sindicatos; y la Defensoría además, dentro de la competencia que le fija su Estatuto, va también a vigilar que aquellas instancias observen la Legislación Universitaria al resolver dichos conflictos conforme a sus procedimientos establecidos; en caso contrario, las personas afectadas podrán acudir a éste órgano universitario para que la violación se subsane, de ser posible y siempre con apego a la ley. " (32)

Las actividades de difusión de la Defensoría se llevan a cabo a través de la Radio, Televisión y Gaceta UNAM principalmente.

Además la Defensoría rinde informes generales, privados y especiales; "éstos son rendidos ante el Consejo Universitario y el Rector, el primero como el cuerpo colegiado encargado, a través de su Comisión de legislación Universitaria, de designar al Defensor; en tanto que el segundo, por ser el que integra la terna de la que se elige a aquél. Siendo estas dos las autoridades encargadas de la designación, también a ellas les compete escucharlo." (33)

Por último, cabe mencionar que la importancia del contacto directo entre autoridades, funcionarios y profesores con la Defensoría, es la de buscar una solución expedita a los conflictos que se presentan cotidianamente en esta Casa de Estudios y lograr la armonía entre ellos.

(32) Cuadernos de legislación Universitaria, Defensoría de los Derechos Universitarios (ombudsman de la UNAM), p. 24

(33) ibidem, p. 109

4.- Procuraduría Social del DDF. , 1989.

Fué creada por acuerdo del 23 de enero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año; como un órgano desconcentrado del DDF.

En el art. 1º de su Manual de organización podemos leer que:

" La Procuraduría Social del DDF. tiene por objeto:

I.- Ser una instancia gratuita coadyuvante del Jefe del DDF a la que podrán acudir los particulares para lograr que los actos administrativos de las autoridades dependientes del propio Departamento y la prestación de los servicios públicos a cargo del mismo y de las Entidades paraestatales sectorizadas a él, se realicen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad..." (34)

Ante la procuraduría pueden presentarse quejas administrativas contra autoridades, recibida la queja, se solicitan informes a las autoridades y se les envía una opinión.

Ahora bien, por tratarse de una procuraduría Social, tiene intervención en materia de interés social, sobre todo de vivienda y presta además asesoría jurídica a los ciudadanos.

En el manual de organización, no aparece textualmente la palabra "derechos humanos", se trata así de una Institución que tiene entre sus principales fines, el de facilitar los procedimientos formales; solucionar los problemas administrativos que en una ciudad como el D.F. se dan día a día.

Sin embargo, aunque no se le puede concebir estrictamente como un órgano de defensa de los derechos humanos, algunos juristas, y no sin razón, la han considerado como un antecedente gubernamental de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (35)

(34) D.D.F., Manual de Organización., 1989

(35) Jorge Carpizo, Prioridad de los Derechos Humanos., Excelsior, (miércoles 18 de julio 1990) primera plana.

También Jorge Barrera Graf y Samuel del Villar lo señalan como antecedente.

5.- Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación 1989.

El 2 de diciembre de 1989, con fundamento en el art. 27 fracc. IV de la LOAPF, el cual establece que la Secretaría de Gobernación le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV.- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento.

De este modo se creó este órgano secundario denominado Dirección General de Derechos Humanos, el cual, el 7 de junio de 1990 se incorporó a la CNDH como Secretaría Técnica del Consejo; por lo mismo, podemos considerarlo como un antecedente inmediato de la CNDH, toda vez que el art. 15 fracc. V del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, le confiere la facultad de "recibir y atender quejas administrativas que sobre violaciones a los derechos humanos presenten los particulares o las Instituciones públicas o Privadas y proponer al titular del ramo las acciones necesarias para su inmediata resolución." (36)

Pero además porque el Decreto por el cual se creó a la CNDH, lo confirma en sus artículos transitorios, que en su parte conducente establecen "Art. 3º- se deroga el art. 15 del Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación..."

Art. 4º- los recursos que actualmente cuenta la Dirección General de derechos humanos de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar parte del órgano desconcentrado que se crea por este ordenamiento."

(37)

Como podemos observar, este organismo tuvo una vigencia muy escasa; pero su creación no fué en vano, debido a que como ya se mencionó fué el antecedente inmediato de la hoy CNDH.

(36) Diario Oficial de la Federación, del 13 de febrero de 1989.

(37) Diario Oficial de la Federación, del 6 de junio de 1990; (Decreto por el que se crea la CNDH).

C) Organos No Gubernamentales en Defensa de los Derechos Humanos.

La defensa de los Derechos Humanos no ha sido únicamente objeto de los Organismos Gubernamentales; en esta lucha, también han participado y de un modo muy considerable los Organismos No gubernamentales, (38) los cuales podríamos decir, han constituido un brazo de apoyo y una voz demandante, además, son reflejo de la consolidación de la conciencia humanista en nuestro país, ya que su constante crecimiento es claro; tan solo en 1990 se crearon 40 nuevos ONGS. (39)

El campo de acción de estos organismos comprende tanto el ámbito Nacional como el Internacional.

Ahora bien, por Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos debemos entender: "Que son aquellas agrupaciones de la Sociedad Civil, cuya labor, independiente de la influencia gubernamental, está centrada en la promoción y defensa de los derechos humanos, a fin de colaborar en la consecución de su reconocimiento jurídico y su permanente respeto."

A estos ONGS los podemos encontrar bajo las mas diversas denominaciones, por ejemplo: Comisiones, Centros, Movimientos, Comités, Talleres, Uniones Cívicas, Organizaciones; y por lo general todas son Asociaciones Cívicas.

Respecto a la relación que actualmente hay entre ONGS y la CNDH, puede decirse que se ha dado como un esfuerzo por mejorar y fortalecer la lucha general por defender los derechos humanos.

Cuando nació la CNDH, los ONGS mexicanos manifestaron de inmediato que ésta tendría que demostrar en los hechos la voluntad gubernamental de respetar estos derechos, (40) Si no fuera así, la CNDH solo habría servido para maquillar la imagen de un gobierno violador de las garantías fundamentales de los mexicanos, desprestigiado dentro y fuera del país, antidemocrático e impune.

(38) De aquí en adelante se usarán las siglas ONGS

(39) Informe 1991 elaborado por el ONG Miguel Agustín Pro; en la Jornada 6 de mayo de 1991, p. 5

(40) Sin dejarnos llevar por un ingenuo entusiasmo (decían los ONGS en un desplegado de prensa) saludamos la creación de este organismo cuyos merecimientos serán demostrados por los hechos, La Jornada, 11 de junio 1990.

De este modo puede verse que desde su creación, la CNDH ha tenido canales de comunicación eficientes con los ONGS Nacionales, y así quedó demostrado cuando días antes del Segundo Informe de la CNDH, el Doctor Jorge Carpizo (entonces Presidente de la CNDH), informó que ya había nombrado a un funcionario como responsable especial del establecimiento y organización de la red de contactos y trabajo coordinado con los ONGS.

Fué entonces a partir de esta designación, cuando se inició un trabajo mas estrecho de la CNDH con los ONGS.

Ahora, respecto a la postura de los ONGS Internacionales frente a la CNDH, diremos que el desempeño de la CNDH estuvo sometido a escrutinio de los ONGS de derechos humanos Americas Watch y Amnistía Internacional, con sede en Estados Unidos e Inglaterra respectivamente. Así, "el 8 de septiembre de 1991, Americas Watch publicó su informe titulado Abusos Incesantes, los Derechos Humanos en México después de un año de Reformas." (41) el organismo estadounidense explicó que la administración del Presidente Carlos Salinas introdujo una serie de reformas en materia de Derechos Humanos.

Además consideró en su informe que la CNDH fué un desarrollo positivo de cara al empeoramiento incesante de la situación nacional de los derechos humanos. Sin embargo también apuntó que la CNDH "carece de poder procesatorio y depende de la publicidad e influencia del Presidente de la misma apoyado por el Presidente de la república para reforzar sus recomendaciones.(42) Pero el Presidente Salinas ha evitado la confrontación pública con los oficiales gubernamentales o dependencias del gobierno federal que ignoran o rechazan las recomendaciones de la CNDH." (43)

El Informe de Amnistía Internacional titulado México, Tortura e Impunidad coincidió con Americas Watch en el sentido de que, a pesar de las reformas que el gobierno mexicano realizó para proteger los Derechos Humanos, todo parecía indicar que eran insuficientes para erradicar la impunidad y la tortura.

(41) José Barragán, La CNDH y los Derechos Humanos, una visión desde la perspectiva no gubernamental, p.32

(42) En aquel tiempo, el presidente de la CNDH era el Dr. Carpizo

(43) José Barragán, ob. cit., p.33

Sin embargo a pesar del espíritu crítico que predominó en ambos informes, éstos dejaron claro que la creación y existencia de la CNDH significaban un paso positivo y plausible.

Ahora bien, con respecto a éstos informes, surgió una respuesta oficial del Gobierno Mexicano emitida por la CNDH, así el 25 de septiembre de 1991, la CNDH presentó "El Informe Especial" de la CNDH a la opinión pública; el cual establecía: " En las últimas semanas, debido a la aparición de dos informes sobre los derechos humanos en México, publicados por destacadas ONG de carácter internacional, la CNDH ha recibido un alud de preguntas y solicitudes de información provenientes de ONGS mexicanas, de los medios masivos de comunicación, de otros Ombudsman tanto del país como del extranjero e incluso de múltiples particulares. Por ello, y de acuerdo con la clara política informativa que caracteriza a la CNDH, ésta ha decidido no esperar hasta el próximo Informe semestral que se rendirá el próximo diciembre, sino presentar ahora a la sociedad un nuevo informe especial, concretándose a dar respuesta a sus mas importantes preguntas e inquietudes." (44)

En este informe, la CNDH informa que durante los primeros 15 meses de trabajo se emitieron 115 recomendaciones, 690 se resolvieron durante su tramitación y dentro de ellas, 195 lo fueron específicamente por amigable composición; y respecto a la tortura la CNDH dijo que había evidencias de que ésta estaba disminuyendo.

Bueno pues como puede observarse, son día a día mas los ONGS que se están formando y que empiezan a tener fuerza. Y con esto se demuestra que los Derechos humanos se están convirtiendo en el eje de organización de ciudadanos y sectores de diferentes tendencias políticas, con el único fin de detener los excesos cometidos por las autoridades así como también, exigir la reparación correspondiente.

Ahora bien, a continuación menciono 5 de los ONGS defensores de los derechos humanos que escogí para la realización de este trabajo de Tesis, además considero importante señalar que toda la información recabada fué obtenida mediante las entrevistas que personalmente realicé a los representantes de cada uno de éstos ONGS.

1.- Organización Interamericana de Profesionistas de Derechos Humanos (OIPDH).

El 1° de abril de 1993 se crea la OIPDH por los hermanos Zamarripa Valenzuela, los cuales son los actuales representantes de ésta organización la cual se encuentra ubicada en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, México..

La característica fundamental de ésta A.C. es que todos los que deseen formar parte de la misma, deben ser de preferencia Profesionistas, debido a que ese es su propósito.

Los objetivos de ésta organización son: promulgación, difusión, defensa y protección de los derechos humanos en todos sus aspectos en forma general en base a los principios de la Constitución Política Mexicana, leyes, reglamentos y ordenamientos legales en México, los de la Declaración Universal de derechos humanos y de la Legislación Humanista en general.

Respecto a los servicios que ésta organización brinda al público tenemos que son los siguientes: Información, orientación, apoyo y tramitación de todo lo relacionado a la protección y defensa de los derechos humanos.

No cuentan con publicaciones debido a lo reducido de su presupuesto. Así también, manifestaron que trabajan independientemente de otros ONGS; y que hasta la fecha, a pesar de ser un ONG de reciente creación pueden sentirse satisfechos con los logros obtenidos, claro que reconociendo que les falta mucho camino por recorrer.

Respecto a la relación que tienen con la CNDH, ésta consiste en la recepción de Gacetas y folletos que mensualmente la CNDH les manda con el fin de dar a conocer los resultados obtenidos.

Al preguntarles a los Licenciados Zamarripa qué fue lo que los motivó a crear ésta organización, ellos respondieron que fué el ver los abusos que se cometen día a día con los ciudadanos; y el atropello de sus derechos; además de sentir el deseo de ayudar a toda esa gente dándole a conocer los derechos que les corresponden.

Pues bien, de los ONGS escogidos para mi presente trabajo, éste ha sido el de más reciente creación, por lo tanto la experiencia con la que cuentan aún es poca, pero no por eso su trabajo es menor.

2.- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

La siguiente entrevista fué sostenida con el Lic. Javier Paz Zarza, fundador y actual representante de ésta comisión bajo el cargo de Presidente de la misma. Esta Comisión se constituyó como A.C. ante Notario público el 15 de agosto de 1991, pero ya contaba con una existencia extraoficial de casi 3 años, es decir desde inicios de 1989 empezaron a trabajar.

Ahora bien, antes de continuar, es importante señalar que dicha Comisión de derechos Humanos del Estado de México, no es la comisión oficial del edo lo que sucedió aquí fué que originalmente la comisión No Gubernamental surgió con este nombre como ya pudo verse en el año de 1989, posteriormente la Comisión oficial del Estado surge apenas en el año de 1993, por lo tanto, para evitar con fusiones, éste ONG se ve obligado a modificar su nombre y hoy día, el nombre oficial es "Comisión de Derechos Humanos fray Pedro de Gante A.C.." con domicilio oficial en toluca Edo. de Méx. (45)

Esta AC. económicamente se mantiene de las aportaciones mensuales que cada socio da a la misma, de acuerdo a sus posibilidades, incluso hay socios que solo pueden aportar \$1000, o menos, pero lo importante es la participación de la gente que le da vida a la institución.

Respecto a la forma de trabajar, el Lic. Paz manifestó que la lic. Maribel villavicencio la cual es la Secretaria General, tiene su despacho propio el cual es utilizado para recibir a las personas que tienen agravios en su contra y que requieren asesoría jurídica; así también hay demás profesionistas que prestan sus oficinas o despachos para recibir a la gente en los diversos municipios y del mismo modo cuando hay reuniones mensuales en cada municipio, se reúnen en el domicilio del miembro de la comisión que está registrado.

Al preguntarle al Li. Paz cuál fué el motivo que dió origen a la creación de ésta Comisión, el respondió que: "lamentablemente siempre ha habido abuso por parte del poder, ha habido impunidad abierta y lógicamente el ciudadano se encuentra aislado ante el abuso que cotidianamente los diversos cuerpos policíacos en particular o las entidades gubernamentales en general tienen contra

(45) fray pedro de Gante fué un misionero Español que en texcoco Edo. de Méx. creó una escuela de defensa a los Naturales, es decir a los Indios, (dato obtenido de la entrevista realizada el jueves 22 de septiembre 1994).

el ciudadano; y es entonces como surge la inquietud de crear un Organismo defensor de los Derechos Humanos." (46)

Así también, el Lic. Paz manifestó que en 1986, siendo Diputado Federal, presentó una Iniciativa para crear la Comisión de Derechos Humanos de la C. de Diputados, pero lamentablemente en aquella época le dijeron que era absurda e innecesaria, quizá tal vez porque no estaba de moda lo de las Comisiones de Derechos Humanos o alomejor porque el Presidente de la rep. de ese entonces, no había dicho que fueran necesarias.

Actualmente, son 200 personas las que forman parte de éste ONG. Ahora bien como ya se mencionó anteriormente, este ONG tiene oficinas en cada uno de los municipios las cuales reciben las quejas de los ciudadanos, lo cual se hace para dar atención y asesoría jurídica cuando hubiere presuntas violaciones a los derechos humanos y los canalizan a cualquiera de los Abogados miembros del ONG con el fin de atenderlos directamente. Con esto podemos decir que se trata de un trabajo individual, ahora bien, cada sábado 1º de mes hay una reunión en el municipio que corresponda de acuerdo a su calendario, en donde hacen una evaluación de los trabajos encomendados en el mes y encomiendan nuevas tareas; todo esto debido a que ellos realizan cursos de orientación, seminarios o debates en las instituciones Educativas y publican una hoja que se llama "La Hoja", en donde señalan concretamente las actividades de la Comisión la cual se distribuye únicamente a los miembros de la comisión; así también llevan a cabo conferencias de Prensa para señalar lo que está sucediendo con los derechos humanos.

Respecto a la publicidad que manejan para dar a conocer su comisión, ésta consiste en cartelones rudimentarios en donde se invita a todo el público a las reuniones mensuales.

Referente a la relación gubernamental que tiene este ONG con el Gob. el Lic. Paz manifestó que no hay la mayoría de las veces, una respuesta pronta a sus requerimientos, es decir, las autoridades estatales y municipales pretenden desconocer dicho ONG.

(46) Palabras textuales obtenidas de la entrevista realizada al Lic. Paz.

Ahora bien, al preguntarle que tan satisfechos están con los resultados obtenidos hasta hoy día, el lic. respondió que los resultados no han sido tan positivos como esperaban debido a las limitaciones materiales que les impide cumplir cabalmente con sus tareas.

3.- Comité para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos y las Garantías Individuales (CODEPRODEHUGAIN).

Respecto a los antecedentes de este comité, el Lic. José G. Humberto Mendoza Chávez explicó, que en un principio hubo un Procurador llamado Alanis Fuentes, el cual formó un grupo integrado por ciudadanos que como únicos requisitos se pedían ser mayores de edad y que supieran leer y escribir, este grupo se llamaba "Visitadores Voluntarios Honorarios", pero lamentablemente desapareció debido a que el gobierno los molestaba mucho porque no comprendían su función, pero entonces algunos de los miembros de éste grupo, (entre ellos el Lic. Mendoza); formaron el Comité para la Defensa de los derechos humanos. Y sin distinción de ninguna índole, invitaron a todas las personas a formar parte del mismo, algunas incluso no sabían leer ni escribir; pero por otro lado, entraron muchos boxeadores, uno de los cuales fué Guadalupe Pintor; así como actrices y actores y por supuesto sus respectivos fans, y todo esto provocó que volvieran a desaparecer debido a que en dicho ONG ya era mas importante la publicidad de pertenecer a él porque determinadas personalidades eran miembros, que realmente por lo que hicieran en defensa de los derechos humanos. Y es entonces cuando el lic. Mendoza y otros compañeros, deciden volver a levantar el Comité pero ahora con el nombre que actualmente tiene, el de "Comité para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos y las Garantías Individuales". Y es entonces a partir del 6 de junio de 1978 que empezó a trabajar dicho ONG, ante la necesidad de estar presentes en el campo de los derechos humanos, dado que la corrupción al pueblo aumentaba, además de comprender que éstos derechos no solo abarcaban una amplia gama de los derechos hombre sino los mas importantes como son las garantías individuales y los inalienables de vivienda, salud, alimentación, trabajo y cultura y esta diversidad hacia compleja su defensa y promoción, sin embargo no eligieron algunos derechos, sino al pueblo organizado, como objeto de su trabajo.

Una característica importante del Comité es que tiene contacto con personas e instituciones que luchan de manera similar por los derechos humanos

tanto a nivel nacional como internacional, y que son: Amnistía Internacional, Americas Watch, Organización Mundial contra la Tortura, S.O.S., y centro de derechos humanos Miguel Agustín Pro Juárez y con la O.N.U.

Así también, dicho ONG a impulsado la creación de otros grupos, la enseñanza y práctica de los derechos humanos y las garantías individuales, seminarios, cursos, conferencias y talleres. Por otro lado, tienen relación estrecha con grupos ONGS y grupos ciudadanos como: Asamblea de Barrios, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Alianza Cívica por la Democracia, Convergencia de Organismos Sociales por la Democracia y Frente Mexicano Pro Derechos Humanos; y es importante señalar que con ellos han coincidido en la promoción y la defensa de algunos derechos políticos especialmente el respeto al voto.

El Lic. Mendoza manifestó que el Comité, es un ONG independiente de cualquier partido político o credo religioso a pesar de las continuas invitaciones por parte de algunos partidos políticos principalmente PAN, PRI, PRD y PARM, de trabajar con ellos, invitaciones que han sido rechazadas.

En este ONG, ubicado en la Col. San Lucas Patoni, municipio de Tlalnepantla, participan estudiantes, amas de casa, profesionistas, campesinos y todas aquellas personas conscientes de que la defensa de la Dignidad Humana es un compromiso y debe involucrar a la sociedad civil en su conjunto, que vive y convive en México y en el mundo.

Asó también, el Lic. Mendoza fundador y actual presidente del ONG dió a conocer que el origen de esta organización, sus métodos de funcionamiento y sus resultados brotan de la sociedad civil, del ciudadano mexicano, de la persona misma, y que por lo tanto su legitimidad se las da el propio Ser Humano, las personas del pueblo de México, y que todo esto resulta como respuesta a las innumerables y graves violaciones a los derechos humanos y las garantías individuales que cometían y cometen las autoridades desde tiempo inmemorial y que tenían como única respuesta el silencio de las autoridades, el manipuleo de la información y el coraje de los ciudadanos al vivir en un Estado donde no se respetaba el Edo. de Derecho ni la justicia.

Por lo tanto como podemos observar, éste Comité no es una A.C. y al preguntarle al Lic. porque esa decisión de no constituirse como A.C. él respondió que no considera necesario constituirse como A.C. para dar una eficaz defensa de los derechos humanos, así también dijo que en el Comité atienden a las personas que presentan casos sobre presuntas violaciones a los derechos humanos,

así mismo se brinda orientación a la ciudadanía que solicita de sus servicios, les dan apoyo moral, psicológico y asesoría jurídica.

Respecto a las publicaciones que emite dicho ONG, éstas consisten en artículos periodísticos a nivel local sobre derechos humanos.

Por último el Lic. Mendoza comentó que han estado satisfechos con logros obtenidos pero que están concientes que falta mucho por realizar.

4.- Taller Universitario de Derechos Humanos UNAM (TUDH).

Este taller Universitario de Derechos Humanos fué constituido como A.C. el 8 de febrero de 1989 por alumnos de la Facultad de Derecho cuando aún no terminaban su carrera; platicando con una de las fundadoras de dicho Taller la Lic. Lorenia Trueba, ella me dió a conocer que lo que los motivó a crear este Taller, fué el deseo de ayudar en primer lugar a los mismos estudiantes de CU y posteriormente una vez que hubieran concluido su carrera, ayudar a todo tipo de personas como actualmente lo hacen.

Ahora bién, el nombre de Taller lo escogieron precisamente por la flexibilidad, debido a que cuando lo crearon, todos eran estudiantes. Por lo tanto es importante mencionar que el Taller está constituido como A.C. a partir del 89, pero anteriormente desde 1986 ya trabajaban como Taller, y respecto a esto, la Lic. Trueba manifestó que decidieron constituirse como A.C. debido a que eso ya les daba mas fuerza y los unía mas como grupo; así como también estaban concientes que era algo mas formal.

Respecto a los objetivos, éstos son los siguientes: difusión, promoción educación jurídica y capacitación en derechos humanos; la asesoría jurídica es concretamente el servicio que brinda el Taller, para lo cual se auxilian de un folleto relativo a detenciones ilegales que ellos mismos elaboran. Además, no cuentan con oficinas fijas y establecidas, anteriormente su punto de reunión era la Universidad, pero actualmente debido a que todos ya egresaron, se reúnen en las casas de cada uno de los miembros.

Con relación a la forma de trabajar, no tienen convenios de colaboración con otros ONGS, sino que eso surge de acuerdo a las necesidades; es decir, pueden ser llamados de diferentes estados o regiones para dar una asesoría en materia de derechos humanos. Ahora bién, dentro del Taller hay 4 áreas:

1.- La de capacitación, en donde capacitan a los grupos que solicitan que servi-

cios,

- 2) La de autocapacitación, en donde los mismos miembros del Taller retroalimentan su información sobre derechos humanos,
- 3) La de materiales, con los cuales se apoyan para brindar un mejor servicio al público; y
- 4) La de asesoría, en donde asesoran a las personas que acuden ante ellos y que en algunos casos se da el seguimiento de sus mismos problemas, es decir, un abogado asume el caso.

Para finalizar, la Lic. Trueba dijo que los logros obtenidos han sido satisfactorios gracias al trabajo arduo de todos los miembros del Taller y que esperan seguir así durante mucho tiempo.

5.- Unión Cívica Coacalquense Pro Derechos Humanos, A.C. (UCC).

La Unión Cívica Coacalquense primero empezó, según palabras del Sr. Carlos Pérez Ventura (47) como una agrupación de gente de varios partidos políticos debido a que siempre han buscado la pluralidad; y es entonces cuando les nace la inquietud de ver qué parte de los ideales políticos de cada uno de ellos había problemas comunes que día a día vivía la comunidad, y entonces se enfocaron a la protección y respeto de los derechos humanos; y actualmente son en el municipio de Coacalco el único organismo ONG plural que hay en defensa de los derechos humanos. Y de este modo, en marzo de 1992 se constituyen como A.C.

Respecto a la recaudación de fondos, los miembros de la UCC realizan colectas, organizan eventos (como bailes, torneos de dominó, de ajedrez y bazares), aparte de las cooperaciones voluntarias que mensualmente aportan cada uno de ellos, todo esto para el mantenimiento de sus oficinas, las cuales se encuentran ubicadas en primavera # 140 Parque Residencial Coacalco, Edo. de Mex.

En lo referente a los objetivos de la UCC, éstos los podemos concretizar así: asesoría y defensa de los derechos humanos de la comunidad y estudio y divulgación de los derechos humanos/

Ahora bien, en relación a la forma de trabajar, el Sr. Pérez dijo que al acudir una persona ante ellos, lo primero que hace es llenar un formato de denuncia ó contar su problema en caso de que no sepa escribir, y entonces la UCC ve si es de su competencia es decir, si realmente es una violación a los derechos humanos y en caso de que sea así, les dan a las personas la asesoría

jurídica correspondiente para que ellos solucionen su problema, pero si ya es algo mas grave, entonces es cuando intervienen como UCC y la ventaja que tienen es que como la mayoría de los miembros han participado en la política (a nivel local), pues son conocidos y por lo tanto las respuestas son aún más prontas, es decir, su participación en la política le ha dado mas peso a la UCC.

Con relación a la manera de darse a conocer, el Sr. Pérez manifestó que reparten volantes o envían invitaciones personales (éstas unicamente a los miembros de la UCC), cuando van a llevar a cabo alguna reunión. Actualmente van a llevar a cabo una campaña de difusión la cual consistirá en pegar propagandas como la que a continuación se muestra, en Oficinas de Gobierno y en lugares visibles, para que la gente sepa a donde acudir.



**Unión Cívica
Coacalquense A. C.
Pro Derechos Humanos**

Si la Policía Municipal, la Judicial, el Ministerio Público, los Jueces de Primera Instancia y en general toda autoridad han violado tus Derechos Humanos acude a nuestras oficinas donde encontraras apoyo y asesoría legal.

**Primaveras 140 Tel/Fax. 879-8230
Parque Residencial Coacalco**

Trabajamos en Coordinación con la Comisión de Derechos Humanos y con la Academia Mexicana de derechos Humanos.

Y a la gente que se vaya asociando le darán una calcomanía como la que a continuación se muestra, para que la pegue en su carro o en su casa, así como también su credencial que los identifique como miembros de este ONG.



Unión Cívica
Coacalquense A. C.
Pro Derechos Humanos

879-8230
EMERGENCIAS

! Precaución ; Ciudadano Armado de Valor Civil

Socio de la Unión Cívica
Coacalquense A. C.
Pro Derechos Humanos

Folio _____



UNION CIVICA
COACALQUENSE, A. C.

PRO
DERECHOS HUMANOS

Agradecemos a todos los Autoridades Civiles y
Militares las facilidades otorgadas al personal
de la presente.

Firma del
Intervenido
Cónsul E. Ferrer Veniano
Presidente
Miguel Pérez Rodríguez
Secretario



de otra autoridad.

Acuerdo o
con domicilio en
como


Respecto a la forma de trabajar conjuntamente con otros ONGS, el Sr. Pérez dijo que recientemente participaron con Alianza Cívica en el programa de Observadores a nivel nacional en las pasadas elecciones del 21 de agosto 1994; y de esta participación conocieron otros ONGS a nivel Estatal; pero su deseo de trabajar independientemente de otros ONGS sigue firme, Aunque con la CNDH y con la Academia Mexicana de Derechos Humanos mantienen una red de comunicación.

A continuación veremos una de las propagandas utilizadas en las pasadas elecciones del 21 de agosto en donde la UCC estuvo presente como ONG.


UCC
POR UNA VIDA DIGNA


MARCA TU FUTURO




LIC: DIEGO FERNANDEZ




LIC: ERNESTO ZEDILLO




PROF. MARCELA LOMBARDO




ING: CUAUHTEROC CARDENAS




LIC: RAFAEL AGUILAR




ING: ALVARO PEREZ T.



ING: PABLO EMILIO M.



LIC: CECILIA SOTO



LIC: GONZALEZ TORRES

POR UN MEXICO EN PAZ
Y UN COACALCO BONDE
FORMA DE VIDA.

EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS SEAN UNA
FORMA DE VIDA.

CARLOS E. PEREZ VENTURA HECTOR PEREZ R.
PRESIDENTE SECRETARIO

LOS DERECHOS POLITICOS-TAMBIEN SON DERECHOS HUMANOS

Otra cuestión importante que merece ser enunciada, es la relativa a que en dicho ONG, no solo ayudan a las personas esperando a que ellas los visiten es decir, tienen una participación más activa, ya que por ejemplo, han mandado propuestas al Presidente Municipal de Coacalco, para una mejor elaboración del bando Municipal del mismo municipio, y con esto, ayudan también a la defensa y reconocimiento de los derechos humanos.

Otro punto importante de señalar es el relativo a que mantienen una comunicación con las autoridades locales, para hacerles saber que están presentes y de ese modo, que haya un buen gobierno en el municipio y una buena administración del mismo.

Bueno, pues como hemos podido observar a lo largo de éstas entrevistas, la fuerza de éstos ONGS es cada vez más fuerte, así como su deseo de seguir luchando por una causa que debe ser de todos nosotros.

D) El Juicio de Amparo como medio de Protección de los Derechos Humanos en México.

El Juicio de Amparo, Institución tan antigua como eficaz, que después de haber sido introducida en varios documentos constitucionales tales como La Constitución Yucateca de 1841, en la cual debido al pensamiento de Manuel Crescencio Rejón, surge la necesidad de crear un medio de control de la constitución al que le dieron el nombre de Amparo y cuyos principios básicos eran: "Que la parte agraviada sea la que solicite el amparo y que el amparo solo surtiera efectos en relación con la persona que lo solicitara y únicamente contra los actos que reclamara." (47) Así también en el Acta de Reformas de 1847 a -- Iniciativa de Don Mariano Otero, "se creó un medio jurídico que controlaba la Constitución para el efecto de proteger las Garantías Individuales e implantándose por tanto el Juicio de Amparo." (48) Un principio de vital importancia que se estableció en dicha Acta de Reformas es el denominado Principio de la Relatividad de los efectos de las Sentencias de Amparo, también conocido como Fórmula Otero, y como puede observarse, tal principio aún subsiste hasta nuestros días. Y finalmente se estableció en los arts. 101 y 102 de la Constitución de 1857 y actualmente en los arts. 103 y 107 constitucionales, en los cuales se encuentra su fundamento así como también en sus leyes reglamentarias.

Dicha Institución fué necesaria, debido a que no basta con plasmar en la constitución una serie de garantías para que éstas se respeten y cumplan sino que es menester la creación de un medio eficaz para su cumplimiento y defensa; ya que de lo contrario el orden constitucional y todos los principios que proclama y sobre los que se asienta, quedarían expuestos a su violación y quebrantamiento impunes, o como diría el Maestro Burgoa "confinados en la región de las meras declaraciones románticas como simples expresiones de idílicos designios sin vigencia ni operatividad pragmática." (49)

Ahora bien, el Maestro Burgoa define al Amparo como "Un medio de control y protección del orden constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agrave a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de éste." (49 A)

(47) Raúl Chávez Castillo, El Juicio de Amparo, p. 21 y 22

(48) ibidem, p. 22 y 23

(49) Ignacio Burgoa, El Juicio de Amparo, p. 143

Ahora bien, a continuación y de un modo breve, explicaré el Juicio de Amparo, sin pretender realizar todo un análisis del mismo, debido a que en este caso, ese no es el objetivo, sino únicamente mencionar que dicha Institución realmente protege los derechos de las personas.

Pues bien, el Juicio de Amparo está instituido en la Constitución Política Mexicana para evitar o corregir los abusos o equivocaciones del Poder Público que afecten los derechos de los gobernados. De este modo tenemos, de acuerdo con el Maestro Aarón Hernández López, que el Juicio de Amparo "No procede oficiosamente, es decir, es necesario que alguien lo promueva ya sea por sí mismo o por interpósita persona cuando el agravio (todo menoscabo u ofensa a la persona ya sea física o moral) sea personal y directo." (50)

Ahora bien, el único objeto o fin del Juicio de Amparo es imponer a la autoridad el respeto del orden constitucional para que de este modo no se afecte al gobernado. Por lo tanto con el Juicio de Amparo se decide si la autoridad señalada como responsable ha ajustado o no sus actos conforme a Derecho.

Así la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido 5 Principios Fundamentales del Juicio de Amparo, los cuales son:

- 1.- De iniciativa o Instancia de parte.
- 2.- De existencia del agravio personal y directo.
- 3.- De relatividad de las Sentencias, con sus respectivas excepciones.
- 4.- De definitividad del Acto Reclamado, (con sus respectivas excepciones).
- 5.- De Estricto Derecho, (con sus respectivas excepciones). " (50 A)

El Juicio de Amparo no es el medio exclusivo y único para obtener que sean respetadas las garantías constitucionales, pues perfectamente cualquiera autoridad puede reparar la violación de garantías en que haya incurrido cuando la Ley permita que el afectado la reclame ante la propia autoridad, mediante una reconsideración en el orden administrativo, o una revocación en el judicial, o que promueva su corrección ante el Superior respectivo mediante la revisión en los asuntos administrativos y la apelación o la queja en los judi-

ciales; por eso el amparo procede solamente contra las violaciones que ya no pueden ser reparadas por la autoridad responsable ni por su Superior, o también cuando la vida de una persona esté en peligro o su libertad.

De este modo, es enteramente humano que en el ejercicio de sus funciones, cualquiera autoridad incurra en exceso o defecto, ya sea por error, ignorancia o interés, y precisamente para corregir esa equivocación o ese abuso, cuando afecta los derechos de los gobernados, nuestra Ley Suprema ha instituido el Juicio de Amparo, que en principio proporciona a todo interesado la manera fácil y rápida de conseguir que sus derechos sean respetados por la autoridad que de buena o de mala fé los afecta.

(50) Aurón Hernández López, El Proceso Penal Federal (comentado), p. 219, 220

y 221.

(50 A) idem.

CAPITULO II
CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

CAPITULO II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

A) Concepto de Derechos Humanos.

Una de las cuestiones teóricas mas importantes de definir antes de abordar al estudio de la CNDH, es precisamente establecer qué son los Derechos Humanos.

Sobre los Derechos Humanos se han escrito cientos de volúmenes y aún se escribirán muchos más, porque es uno de los temas más importantes para el hombre, es el que se refiere a su dignidad.

Diversos autores han intentado definirlos y al respecto, Antonio Truyol explica: "Decir que hay derechos humanos o derechos del hombre en el contexto histórico-espiritual que es el nuestro, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por esta consagrados y garantizados." (51)

Harold J. Laski advierte que "Los derechos son, en realidad, las condiciones de la vida social, sin las cuales no puede ningún hombre perfeccionar y afirmar su propia personalidad. Puesto que el Estado existe para hacer posible esa tarea, solo manteniendo esos derechos puede conseguir su fin. Los derechos por consiguiente, son anteriores a la existencia del Estado en el sentido de que, reconocidos o no, son la fuente de donde se deriva su validez legal!"

(52)

Queda claro que el Estado no otorga ni concede los derechos, sino que se limita a reconocerlos, debido a que son anteriores a la existencia de dicho estado y se fundamentan en la naturaleza y dignidad de la persona humana, que requiere que se le den para el pleno cumplimiento de sus necesidades materiales, intelectuales y morales.

(51) Antonio Truyol y Serra, Los Derechos Humanos, p. 11

(52) Harold J. Laski, Los Derechos Humanos, p.3

Y como agrega Laski, los derechos "no son independientes de la sociedad, sino inherentes a la misma. Los tenemos pues, tanto para su protección como para la nuestra. Cuando se me procuran las condiciones que me capacitan para perfeccionar mi personalidad, se me obliga al mismo tiempo, a poseer la aspiración de ese mejoramiento." (53)

Jorge Carpizo dice respecto a los Derechos Humanos que "son el estandarte primordial de la felicidad humana, y todo hombre debe estar decidido a luchar por la plena realización de todos y cada uno de éstos derechos, otorgados constitucionalmente como garantías." (54)

Por otro lado, Jesús Rodríguez y Rodríguez sostiene que "Los derechos humanos son un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente." (55)

Una postura distinta es la de Hector Ramírez Cuéllar, Diputado federal que en el debate del 13 de diciembre de 1991 afirmó en la tribuna parlamentaria, " que su partido (PPS) no comparte la idea de que los derechos humanos nacen con la persona misma, del criterio filouófico de que son inherentes a la persona humana, sino que los derechos individuales, y más aún los derechos sociales, se han ido configurando a través de un proceso histórico, a través de cambios en la sociedad, y a través de avances en la sociedad humana.

De tal manera que son derechos que emanan, que surgen de procesos, algunos de ellos de luchas, de revoluciones armadas, que dan como resultado una serie de derechos que hoy se encuentran en el orden jurídico de muchos países del mundo." (56)

(53) ibidem, p. 11

(54) Jorge Carpizo, ob. cit., p. 162

(55) Jesús Rodríguez y Rodríguez, Diccionario Jurídico Mexicano, p. 1063

(56) Versión estenográfica del debate sostenido en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1991, turno 27, citado por Gregorio Robles en Los Derechos Fundamentales y la ética en la Sociedad actual. . . p. 25

Frente a estas posturas, cabe señalar como la propia CNDH ha definido a los Derechos Humanos en su reglamento interno de la siguiente manera:

Art. 6.- 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 este 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.

Sin embargo una definición que me parece mas completa es la siguiente: "Los derechos humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional." (57)

Ahora bien, esta definición, considero que globaliza una mayoría de elementos que pueden ayudar mejor a cualquier persona a entender lo que son los derechos humanos; de este modo los elementos son:

- a) Conjunto de Facultades: esta característica se relaciona con la Tesis Iusnaturalista, ya que como facultades éstas solo pueden ser del ser humano, él es su titular.
- b) Conjunto de Instituciones: para hacer valer los derechos humanos es necesario contar con órganos, instrumentos e instituciones que nos ayuden a hacer valer esos derechos frente a otras instituciones, autoridades o frente a los demás seres humanos.
- c) En cada momento histórico: los derechos humanos no han sido en su mayoría los mismos durante cada etapa histórica; ya que para un ser de la época de las cavernas, v.gr. no era una preocupación como lo es hoy en día, el medio ambiente sano. Al paso de nuestra historia la dignidad propia del hombre ha ido creciendo en grado de exigibilidad. Cada día hay más y más cosas que nos preocupan y gracias a ello, el marco de nuestros derechos se ha ido ampliando. Sin embargo no debemos olvidar que hay derechos básicos que siempre deben ser respetados independientemente de la etapa histórica en que nos encontramos.

d) Concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas:

éstos tres valores pueden considerarse los ejes fundamentales en torno a los cuales se ha centrado siempre la reivindicación de los derechos humanos revistiendo eso sí, en distintos momentos históricos un contenido diverso, el conjunto de facultades e instituciones destinadas a explicitarlos.

e) Deben ser reconocidos positivamente por los ordenamientos Jurídicos a nivel nacional e internacional:

para el cabal y efectivo cumplimiento de los derechos humanos, para contar con más elementos para su exigibilidad y para que dejen de ser solo buenos deseos, es necesario que se encuentren plasmados en documentos, en ordenamientos jurídicos dentro de los propios países en donde se vayan a aplicar y también en instrumentos que mas que ser solo Declaraciones, sean verdaderos compromisos entre todas las naciones del mundo.

De este modo, puede observarse que la anterior definición pretende conjugar las dos grandes dimensiones que integran la noción general de los derechos humanos, esto es, la exigencia iusnaturalista respecto a su fundamentación y las técnicas de positivación y protección que dan la medida de su ejercicio.

Ahora bien, por todo lo anterior, puede llegarse a lo siguiente; Los Derechos Humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre, que por su importancia se tornan indispensables para su existencia, éstos derechos se han consolidado en la estructura jurídica del estado contemporáneo; en consecuencia, éste no solo tiene el deber de reconocerlos sino, además de respetarlos y defenderlos concretando su actuación a los límites señalados en el marco jurídico que para tal efecto existe, mismo que le impone en determinados casos la obligación de abstenerse y en otros de actuar, con el fin de garantizar a los individuos la vigencia de sus libertades y derechos consagrados en la Constitución federal como garantías individuales y sociales.

De este modo, los titulares de éstos derechos son todos los seres humanos, tanto hombres como mujeres. Son un factor indispensable para que nos desarrollemos en todos los planos de nuestra vida, de manera individual y como miembros de la sociedad. Sin éstos derechos es imposible vivir como ser humano.

La importancia de los derechos humanos radica en su finalidad de proteger principalmente la vida, libertad, dignidad, igualdad, seguridad, integridad física y la propiedad de cada ser humano.

Considero que una de las más grandes conquistas de la humanidad ha sido la consagración de los Derechos Humanos en Declaraciones y Pactos Internacionales, al igual que México lo ha hecho a través de sus diversas Constituciones, ya que su reconocimiento jurídico proporciona los medios para su protección efectiva frente a las violaciones.

Así, para poder disfrutar y defender nuestros derechos humanos es importante y necesario conocerlos. Todos al igual que las autoridades debemos respetarlos.

México, junto con otros países ha participado en Instrumentos Internacionales para que se respeten los derechos humanos a nivel internacional.

B) Concepto de Garantías Individuales.

En algunos textos constitucionales se menciona "garantía de los derechos" y en otros "garantías Individuales", pero en general la palabra GARANTÍA se usa como sinónimo de protección jurídico-política (58) Y de este modo tenemos que la palabra "Garantía" proviene del término anglosajón *Warranty* o *Warrantio*, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale en su sentido lato y de acuerdo al Maestro Burgoa, a: aseguramiento o afianzamiento, pudiendo también significar protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo.

Ahora bien, el "el concepto de garantía pertenece al Derecho Privado, de donde tomó su acepción general y su contenido técnico-jurídico." (59)

En el Derecho Público, la palabra garantía y el verbo garantizar son creaciones institucionales de los franceses, y de ellos las tomaron los demás pueblos. Así el concepto garantía en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un Estado de Derecho, y por lo mismo se ha estudiado que el principio de legalidad el de división de poderes entre otros, son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados, así como los medios o recursos tendientes a hacer

(58) Diccionario Jurídico Omeba, tomo XIII, p. 23

(59) idem

efectivo el imperio de la ley y del derecho.

Ahora bién, por otro lado, el Maestro Burgoa señala que el Estado y autoridades frente al gobernado, están limitados jurídicamente en su actuación lo cual se revela en las "garantías individuales", por lo tanto, éstas se traducen **"jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídico y política con personalidad propia y sus autoridades"**. Y entonces los sujetos inmediatos y directos de la relación jurídica que implica la garantía individual están constituidos por el gobernado y por las autoridades del Estado, puesto que es la conducta de éstas, la que está limitada de modo directo por dicho vínculo de derecho y entre ambos se da una relación de Supra a Subordinación. (60)

Así pues, cuando dichas relaciones de Supra a subordinación se regulan por el orden jurídico su normación forma parte de la constitución y por lo tanto implicando las Garantías Individuales.

De este modo, éstas garantías individuales de acuerdo a la postura ideológica adoptada en las constituciones que han regido a México, se reputaron como medios sustantivos constitucionales para asegurar los derechos del hombre.

Por lo tanto, podemos observar como las garantías consignadas constitucionalmente se establecieron para tutelar los derechos del individuo frente a los actos del Poder Público.

Pero ahora surge otro problema, la cuestión relativa de llamar impropriadamente "Individuales" a las garantías; porque como apunta el Maestro Burgoa, sería mejor denominarlas "Garantías del Gobernado", porque surge la pregunta ¿Y las personas morales o corporaciones pueden invocar frente a cualquier acto de autoridad, la violación que en su perjuicio éste cometiera a los preceptos en que las multitudadas garantías se consignaban?; pero don Ignacio Vallarta resolvió el problema al decir que "a pesar de que las personas morales no eran seres humanos, sino ficciones legales, y de que por ende no gozaban de derechos del hombre, como entidades sujetas al imperio del Estado, sí podían invocar en su beneficio las garantías individuales, cuando éstas se violacen por algún acto de autoridad, lesionando su esfera jurídica." (61)

(60) Estas relaciones surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado por el otro.

I. Burgoa, ob. cit., p. 167

(61) ibidem, p. 169

Con el pensamiento de Vallarta podemos darnos cuenta de que hay una extensión de las garantías individuales ya que las consideraba no solo individuales, sino susceptibles de disfrutarse por entes que no eran individuos, como las personas morales.

Y es en nuestra constitución actual de 1917, en donde ésta ampliación se registró.

Por tanto, las Garantías Individuales o mejor dicho Garantías Constitucionales o como sugiere Burgos Garantías del Gobernado, son susceptibles de disfrutarse por todo sujeto que se encuentre en Territorio Mexicano. Ya que no hay que olvidar que dichas garantías se han considerado históricamente "como aquellos elementos jurídicos que se traducen en Medios de Salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público." (62)

De este modo, son las prerrogativas fundamentales del hombre, inherentes a su personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías individuales.

Ahora bien, la duda que surge es la siguiente ¿Debemos identificar las Garantías Individuales con los 29 primeros artículos de la constitución? la respuesta es No, debido a que éstos solamente las enuncian en forma más o menos sistemática, por lo tanto debemos referirlas a todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu mismo vengán a complementar a las primeras 29 disposiciones, todo esto, con base al contenido del art. 1º de la actual Constitución Política, el cual da la pauta para enteneder que es a través de la constitución como se consagran las Garantías Individuales.

(62) ibidem, p. 178

C) Diferencias entre Derechos Humanos y Garantías Individuales.

Como hemos podido observar a lo largo de este capítulo, se podría caer en la confusión de creer que los Derechos Humanos y las Garantías Individuales son lo mismo, ya que incluso en la práctica y el lenguaje común, la gente identifica Derechos Humanos con Garantías Individuales y viceversa.

Así por ejemplo Alfonso Noriega identifica a las garantías individuales con los derechos del hombre, sosteniendo que éstas garantías son "derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social." (63)

Con ésta definición se muestra claramente la confusión de éstas dos figuras, que a mi modo de ver, como ya mencioné, considero diferentes, ya que de acuerdo con el Maestro Burgoa, "No es lo mismo, el elemento que garantiza (garantía) que la materia garantizada (derecho humano). Así como tampoco se puede confundir el "Todo" con la "Parte". (64)

por lo tanto, los derechos del hombre se traducen en potestades inseparables e inherentes a su persona; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídica 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 parte de las autoridades y del Estado. Y de este modo, puede decirse que los derechos humanos constituyen en términos generales el contenido de las garantías individuales, ya que los derechos humanos son principios o ideas universalmente aceptadas y reconocidas, por lo tanto para entenderlos no debemos encasillarlos dentro del territorio de un Estado, ya que son algo que vá mas allá de las fronteras de cualquier país.

(63) Alfonso Noriega, La Naturaleza de las Garantías Individuales en la constitución de 1917, p. 111 Citado Por I. Burgoa, ob. cit., p. 164

(64) I. Burgoa, ob. cit., p. 165

D) Concepto de Ombudsman.

El Ombudsman tiene su origen en Suecia a finales del siglo XVIII y principios del XIX, específicamente en la Constitución de 1809, en donde se instituyó al ombudsman como un órgano jurídico del Estado sueco para controlar la administración y la justicia, supervisando y controlando el ejercicio del Poder.

Ahora bien, considero necesario para un mejor conocimiento de esta figura, relatar brevemente su génesis y así poder conocer las condiciones del entorno que lo vio nacer; y después dar una definición del mismo.

De este modo, tenemos que tanto en Suecia como en Finlandia, a fines del siglo XVI, existió un funcionario nombrado por el rey, denominado "Preboste de la Corona, cuya labor consistía en vigilar a los fiscales públicos y actuar a nombre del rey como el fiscal principal." (65)

Más tarde hacia 1715 siendo rey en Suecia Carlos XII emite una orden de Cancillería mediante la cual se creaba el cargo de Procurador Supremo (Högste Ombudsmannen), supervisor de la legalidad, con la misión expresa de vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y observaran la efectiva aplicación de todo tipo de disposiciones legales.

Por una nueva orden de Cancillería dada en 1719, éste funcionario cambia su nombre al de Canciller de Justicia (JustitieKansler), sin que sus funciones varieran.

Posteriormente con la expedición de la Constitución de 1720, Suecia inició un lapso de 53 años conocido como el período de libertad, y por este ordenamiento se dispuso que el Canciller de Justicia debería someter al Parlamento (Riksdag) sus informes de actividades y denunciarle la violación de las disposiciones constitucionales que encontrara, todo esto debido a que el Parlamento había adquirido la supremacía por encima del rey y de su consejo, de tal manera que en 1766 se dispuso que el Canciller de Justicia fuera designado por el Parlamento; sin embargo, esta disposición no duró mucho, debido a un golpe de Estado en 1772 por el cual Gustavo III se proclamó rey, y de esta manera el Canciller de Justicia deja de ocupar el lugar que tenía con relación al Parlamento y

(65) Sonia Venegas Alvarez, Origen y Devenir del Ombudsman., p. 28

pasa a depender directamente del Monarca. Así, la constitución del mismo año dispuso que "el Canciller de justicia debería ser designado por el Monarca y que vigilaría la ejecución de la ley y las ordenanzas, el control y las actividades de los procuradores reales, así como que ocuparía el rol de acusador ante la corte suprema. Sus facultades fueron precisadas en una ordenanza de la cancillería de 1773 y mediante una instrucción de 1779." (66)

Durante el mandato de Gustavo III el Canciller de Justicia (antecendente directo del ombudsman) asume sus funciones en un grado comparable al de un ministro, asiste como consejero del rey tanto a las deliberaciones del consejo como a las de la corte suprema. Por otro lado, el parlamento perdió su facultad exclusiva de presentar iniciativas legislativas; de este modo se "reestablece formalmente el poder del rey y se comienza el periodo conocido con el nombre de Autocracia gustaviana." (67)

Posteriormente en 1807 Napoleón y el Emperador Alejandro I de Rusia suscribieron el Tratado Tilsit, por virtud del cual se acordó atacar a Suecia y presionar a Dinamarca, por este motivo el ejército ruso invadió el territorio finés que para ese tiempo estaba ocupado por los suecos, quienes finalmente lo evacuaron.

Este fracaso fue atribuido a la incapacidad de Gustavo IV y al régimen autocrático; y todo eso llevó a un nuevo cambio (1809).

Así en 1809 "arriban a Suecia los conceptos de soberanía popular, ciudadanía, igualdad y otros emanados de la revolución Francesa." (68)

Y así, bajo la influencia de estas ideas una gran cantidad de Instituciones se transformaron y entre ellas, el Canciller de Justicia y así, se consideró que éste debería ser un hombre en quien el pueblo depositara su confianza por medio de los representantes del Parlamento.

En un principio el nombre de Canciller de Justicia es sustituido por el de Justitie Ombudsman y posteriormente, por el de Ombudsman, el cual era elegido por el parlamento y además era ante quien debía rendir cuentas.

(66) Luis E. Salomón Delgado, El Ombudsman, p. 25

(67) Este periodo se extiende hasta 1809, es decir, cuando finaliza el reinado de su hijo Gustavo Adolfo IV; Sonia Venegas A., ob. cit., p. 29

(68) Luis E. Salomón D., ob. cit., p. 27

De lo expuesto hasta ahora puede concluirse que la Institución del Ombudsman nació en la constitución sueca de 1809 (sustituida por la actual de 1974), como una respuesta a la confluencia de dos causas, una generada internamente: la existencia previa del Canciller de Justicia y sus funciones; y la otra, recibida del exterior: la influencia de las ideas liberales y las teorías respecto a la soberanía popular y la división de poderes. Por lo tanto, debe considerarse que la causa específica del nacimiento del Ombudsman fué la necesidad de encontrar un equilibrio entre los órganos del poder, pero también debe tomarse en cuenta que las ideas relativas a la ciudadanía, la igualdad y los derechos del hombre y del ciudadano que fueron incorporadas a la vida política y constitucional de aquellos tiempos, imponían la necesidad de contar con un guardián de las libertades ciudadanas frente a las autoridades.

La relación del Ombudsman con el Parlamento no implica una dependencia jerárquica, sino que se reduce al nombramiento, dado que una vez designado por el Riksdag pasa a depender solo de la ley. Ahora bien, desde su concepción en la constitución de 1809 ésta figura ha carecido de poder coercitivo en sus determinaciones.

Ahora, con respecto al concepto de Ombudsman, citaré algunos autores, los cuales han dado una definición de la citada institución.

Y de este modo, Hector Fix Zamudio describe al Ombudsman "como a uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas no solo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales, a los mas altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos."(69)

(69) Hector Fix Zamudio, Diccionario Jurídico Mexicano, p. 2268

Por su parte, Antonio Flores Carrillo expone "El Ombudsman es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares o motu proprio, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa, humana." (70)

Otra definición es la de John Moore el cual manifiesta, "Un Ombudsman es un experto en Administración pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, él informa sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, sin embargo, no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas." (71)

Así también, la International Bar Association (IBA) expuso: "El ombudsman es un cargo previsto en la constitución o por acción de la legislatura o el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes." (72)

A continuación, haré mención de las características de esta institución:

a) Independencia: La característica mas importante del ombudsman es su independencia lo cual se refleja indudablemente en la eficacia de sus resultados. Esta figura debe ser independiente en primer término, de cualquiera de los poderes estatales (ejecutivo, judicial e incluso legislativo).

Lo importante de dicha independencia no es solamente el plasmarla en un ordenamiento sino que sea observada en la práctica. por lo tanto, independencia significa que el Ombudsman decide por sí mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá. esta indepen-

(70) Antonio Flores Carrillo, La constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, p. 231

(71) John Moore, Ombudsmen and Ghetto, connecticut Law Review, dic. 1º 1968 p. 246 Citado Por Sonia Venegas A., ob. cit., p. 39

(72) Frank bernard, The Ombudsman revisited, International Bar Journal, mayo 1975 p. 50 Citado Por Sonia Venegas A., ob. cit., p. 40

dencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personal y presupuesto.

b) Autonomía de organización: Los ordenamientos jurídicos suelen otorgar a los ombudsmen amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente, a fin de que ésta funcione lo más eficientemente posible.

Generalmente, son oficinas con pocos empleados, lo cual humaniza el servicio que se da al particular al atender sus quejas y que contrasta notablemente con la impersonalidad de la maquinaria administrativa gubernamental.

El presupuesto asignado a la oficina, en ocasiones a propuesta de ésta, comúnmente es fijado por el parlamento o la comisión de finanzas del mismo. El ombudsman ha de presentar ante el parlamento un informe anual sobre el estado financiero que guarda su administración, en el que rinde cuentas sobre el presupuesto.

c) Accesibilidad del Ombudsman a la información: A los Ombudsmen se les ha dotado expresamente de amplios poderes para solicitar todo tipo de información, a fin de facilitarles su labor, v.gr. la facultad de exigir la presentación de documentos y registros de todos los servidores públicos, siempre y cuando éstos se encuentren dentro de la esfera competencial de aquél. Algunos ordenamientos han ampliado estas atribuciones para abarcar la solicitud de información de cualquier persona que el ombudsman considere apropiada para la investigación. "Hay países en los cuales los ombudsmen están facultados para inspeccionar archivos y locales ocupados por autoridades sujetas a su competencia con el fin de obtener la información necesaria." (73) Dichas inspecciones, en ocasiones se ven limitadas por el requisito de "un aviso previo que el ombudsman debe dar al director de la oficina." (74)

El ombudsman generalmente ha encontrado colaboración espontánea por parte de las autoridades. Esta cooperación se ve a menudo reforzada por la celebración de acuerdos de colaboración. Así, cuando quienes se encuentran jurídicamente obligados a proporcionar información al ombudsman, se la niegan, "éste puede requerirla imperativamente a través de los tribunales." (75)

(73) Sonia Venegas Alvarez, ob. cit., p. 45

(74) idem.

(75) idem.

d) Carácter no vinculatorio de las Resoluciones: Una vez concluida su labor investigatoria, el ombudsman emite una resolución, la cual puede adoptar la forma de : advertencia, recordatorio, sugerencia, reprimenda, amonestación, crítica u opinión entre otras; pero la característica común de todas ellas es la carencia de "Potestad coercitiva directa", es decir, que dichas resoluciones no son vinculatorias para los destinatarios, y por lo tanto, "no pueden modificar ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los funcionarios o empleados de la administración pública." (76) Ya que los ombudsmen no son jueces, ni tribunales, sino órganos designados por los parlamentos (77) y que intervienen como supervisores de la administración y como defensores de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

Sin embargo éstas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas en virtud del respeto que se guarda al Titular del cargo de ombudsman por sus conocimientos y autoridad moral.

Ahora bien, a pesar de la carencia de efectos vinculatorios de sus resoluciones, no debe creerse que el ombudsman se encuentra desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de manera indirecta; cuando el destinatario no quiere aceptarlas, "en varios países ésta institución disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir indicios delictivos; asimismo, está en aptitud de denunciar ante las autoridades administrativas jerárquicamente superiores, cuando algún funcionario público ha cometido una infracción disciplinaria." (78)

e) La Autoridad: (Auctoritas), Aún cuando como se ha visto, las resoluciones de el ombudsman no se hallan investidas de imperio, sin embargo, gozan de gran prestigio; ello se debe a la autoridad que los ombudsmen poseen y difunden. Entre los medios de adquirir autoridad tenemos:

1) Ser ajeno y estar alejado de la política: es necesario que el ombudsman esté alejado de la política, es decir, que se encuentre al margen de intereses políticos partidistas, para que al momento de resolver los asuntos de su competencia, posea la imparcialidad requerida; además de que de este modo, mantiene la confianza pública.

(76) Revista jurídica Jalisciense., p. 89

(77) Aunque como ya vimos, también pueden ser designados por el Poder Ejecutivo o por ambos, pero originalmente solo por el parlamento.

(78) Revista jurídica Jalisciense., p.92

2) La Publicidad del cargo (su conocimiento por el pueblo): a las campañas publicitarias se debe en gran medida la eficacia del ombudsman, los esfuerzos de publicidad deben ser planificados de modo que se cumpla plenamente con la labor social de la institución. Los servicios que presta la institución deben darse a conocer primeramente a los miembros más desprotegidos de la sociedad, ya que éstas personas, a través de experiencias desagradables, han asimilado como normal una deficiente administración.

Así es bien demostrado que cuando una institución y los servicios que presta no se dan a conocer a través de la publicidad, los destinatarios la desconocen y ésta no cumple su función. Por lo tanto, es deber del ombudsman aprovechar toda oportunidad para promocionar la organización y funcionamiento de la institución que preside.

3) Su fácil accesibilidad por los ciudadanos: el acceso de los ciudadanos a los servicios del ombudsman debe ser sencillo y flexible, los requerimientos formales deben ser mínimos, asegurándose también que la gente que no sabe escribir o elaborar quejas, sea ayudada a someterlas en forma oral.

4) difusión del Trabajo: con los informes anuales, la autoridad del ombudsman se refleja y refuerza. La mayoría de los ordenamientos que regulan a los ombudsmen obligan a presentar un informe anual de sus actividades.

Estos informes anuales son un arma de presión, en virtud de que los funcionarios públicos, ante la amenaza de verse desprestigiados en dicho informe, optan generalmente por tomar en consideración las resoluciones que la institución les remite. Además éste informe periódico "es también un medio por el cual los mismos funcionarios se percatan de los aciertos y errores de la creación, ejecución y aplicación del derecho." (79)

La rendición de cuentas de las actividades de los ombudsmen favorece en gran medida a su aceptación parcial.

por último, es importante señalar que dicha institución, se ha extendido en numerosas legislaciones, y a continuación se presentan unos cuadros comparativos a fin de demostrar las principales características que posee dicha institución en diversos ordenamientos de países escandinavos, anglosajones, en algunos países de la Europa, en norteamérica y en algunos países de latinoamérica.

(79) Luis E. Salomón D., ob. cit., p. 38

	SUECIA	FINLANDIA	DINAMARCA	NORUEGA
CREACION	1809	1916	1854	1952
TITULO	JUSTITIE OMBUDESMAN COMMISSIONER	OMBUSMANNEN	JUSTITIE OMBUDESMAN (10)	OMBUDESMAN
DESIGNADO POR	RIKSDAG	PARLAMENTO	PARLAMENTO	PARLAMENTO
DURACION DEL CARGO	4 AÑOS	4 AÑOS	4 AÑOS	4 AÑOS
REELEGIBLE	SI	SI	SI	SI
ACTUACION DE OFICIO	SI	SI	SI	SI
FORMA DE PRESENTACION DE LA QUEJA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA
COMPETENCIA	ADMON. CIVIL, MILITAR, POLI- CIALES, ADMON. CENTRAL, Y LOCAL	FISCALIZACION, ADMON. LOCAL Y CENTRAL, MUNI- CIPAL, IGLESIA	ADMON. CIVIL, MILITAR, LOCAL, MINISTROS, FUNCIONARIOS, NO MUNICI-PA- LES	ADMON. GEN- ERAL, ADMON. IGLESIA, JEFES ADMON. STRA- TEGICOS
PODERES	RECOMENDA- TORICA, MEDICIA CRITICA, SP	MAYOR COTE NO LIBERATA, INTERVENCIONES PA	RECOMENDA- TORICA, DE- CRETOS, AS- LACERAS, AS- LACERAS, AS- LACERAS, AS- LACERAS	PREVENTIVA, ACTIVA, IN- FORME, INSPECCION
EL INFORME SE PRESENTA ANTE	PARLAMENTO	PARLAMENTO	PARLAMENTO	PARLAMENTO
SANCCIONES POR INCUMPLIMIENTO	SI	SI	S	SI

FALLA DE ORIGEN

	N. ZELANDIA	AUSTRALIA	G. BRETAÑA	FRANCIA
CREACION	1962	1976	1967	1973
TITULO	COMISIONADO PARLAMENTARIO	COMMONWEALTH OMBUDSMAN	PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR ADMON.	MEDIATEUR
DESIGNADO POR	GOBERNADOR GENERAL	GOBERNADOR GENERAL	CORONA	CONSEJO DE MINISTROS
DURACION DEL CARGO	3 AÑOS	7 AÑOS	INDETERMINADO HASTA 65 AÑOS	6 AÑOS
REELEGIBLE	SI	SI	NO	NO
ACTUACION DE OFICIO	SI	SI	NO	NO
FORMA DE PRESENTACION DE LA QUEJA	DIRECTA O POR MIEMBRO DEL PARLAMENTO	DIRECTA	DIRECTA O POR MIEMBRO DEL PARLAMENTO	MIEMBRO DE LA ASAMBLEA
COMPETENCIA	SISTEMA DE LISTA	SISTEMA DE LISTA	SISTEMA DE LISTA DEL ESTADO, ADMINISTRADOR LOCAL	ESTATAL, PARA-ESTATAL TERRITORIAL CUERPOS OFICIALES
PODERES	RECOMENDACIONES	RECOMENDAR CRITICAR, SUGERENCIAS	RECOMENDAR EVITAR REPETICIONES	RECOMENDAR PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO CONTRA FUNCIONARIO
EL INFORME SE PRESENTA ANTE	PARLAMENTO	PARLAMENTO	PARLAMENTO	PARLAMENTO
SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO	NO		SOLO EN CASOS ESPECIALES	SI

FALLA DE ORIGEN

	PORTUGAL	ESPAÑA	CANADA	E.U.A.
CREACION	1975	1981	1967	1969
TITULO	PROMOTOR DE LA JUSTICIA	DEFENSOR DEL PUEBLO	PROFECTEUR DU CITOYEN	OMBUDSMAN
DESIGNADO POR	ASAMBLEA NACIONAL	CORTE GENERAL	GOBERNADOR GENERAL	EJECUTIVO
DURACION DEL CARGO	4 AÑOS	5 AÑOS	5 A 10 AÑOS	4 A 6 AÑOS
REELEGIBLE	SI	SI	NO	SI
ACTUACION DE OFICIO	SI	SI	SI	SI
FORMA DE PRESENTACION DE LA QUEJA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA
COMPETENCIA	CONTROL REGIONAL LOCAL	ADVON PUBLICA MILITAR COMUNIDAD AUTONOMA AYUNTAMIENTOS	LOCAL	LOCAL
PODERES	AMPLIOS	AMPLIOS	INVESTIGADORA Y NARRADORA RECOMENDAR SUGERENCIAS	AMPLIOS
EL INFORME SE PRESENTA ANTE	ASAMBLEA NACIONAL	CORTE GENERAL	GOBERNADOR	EJECUTIVO
SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO	NO	SI	SI	SI

FALLA DE ORIGEN

	PUERTO RICO	COSTA RICA	GUATEMALA	ARGENTINA
CREACION	1977	1982	1965	1985
TITULO	PROCURADOR DEL CIUDADANO	PROCURADURIA DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS	CONTRALORIA GENERAL COMUNAL
DESIGNADO POR	GOBERNADOR	EJECUTIVO	LEGISLATIVO	EJECUTIVO
DURACION DEL CARGO	6 AÑOS	5 AÑOS	5 AÑOS	5 AÑOS
REELEGIBLE	SI	SI	NO	SI, UNA SOLA
ACTUACION DE OFICIO	NO	SI	SI	SI
FORMA DE PRESENTACION DE LA QUEJA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA
COMPETENCIA	PODER GENERAL	PROCEDIMIENTOS JURIDICOS, ADMINISTRATIVOS, ACTOS Y OMISSIONES DE LA ADMON PUBLICA	CONTROL DEL PODER PUBLICO Y DE LA ADMON. AMBITO PARLAMENTARIO	LOCAL
PODERES	AMPLIOS	PREVENTIVO, EDUCATIVO, DE CISOPIO, CRITICA, FOMENTA	INVESTIGA, SUPERVISA	CASI TOTAL SE EXCLUYE AL PODER LEGISLATIVO
EL INFORME SE PRESENTA ANTE	ASAMBLEA LEGISLATIVA	PROCURADURIA	COMISION DE DERECHOS HUMANOS	TITULAR Y SUS DOS ADJUNTOS
SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO	NO	SI	SI, SEGUN EL CASO	

FALLA DE ORIGEN

	URUGUAY	BRASIL	PERU	MEXICO
CREACION	1985	1984	1984	1990
TITULO	DEFENSORIA DEL PUEBLO (PROYECTO)	OUIDORIA GERAL	DEFENSOR DEL PUEBLO	CNH0
DESIGNADO POR	ASAMBLEA GENERAL	EJECUTIVO	FISCAL DE LA NACION	EJECUTIVO CON APROBACION DEL SENADO
DURACION DEL CARGO	5 AÑOS			4 AÑOS
REELEGIBLE	SI			SI
ACTUACION DE OFICIO	SI		SI	SI
FORMA DE PRESENTACION DE LA QUEJA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA	DIRECTA
COMPETENCIA	CENTRAL TERRITORIAL	ADMINISTRACION MUNICIPAL	ADMINISTRACION PUBLICA EXCEPTO PODER JUDICIAL	AUTORIDADES ADMITIVAS Y SERV PUBLICOS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES
PODERES	AMPLIOS	RECOMIENDA A LA CONSULTORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	INVESTIGACION Y RECOMENDACIONES	RECOMENDACIONES
EL INFORME SE PRESENTA ANTE	ASAMBLEA GENERAL Y CONVENCIONES	CODICI	FISCAL DE LA NACION	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO	SI	SI	SI	SI

FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III
LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS.
SU CREACION Y FUNCIONAMIENTO.

CAPITULO III. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, SU CREACION Y FUNCIONAMIENTO.

A) Iniciativa Presidencial para reformar el artículo 102 Constitucional.

La defensa de los Derechos Humanos es, sin duda, uno de los grandes temas de nuestra época; y la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante se usarán las siglas CNDH), en junio de 1990 constituye un avance innegable de nuestro Estado de Derecho.

Y así, durante el Tercer Informe de Gobierno (año 1991) del Presidente Carlos Salinas de Gortari, éste al referirse a los derechos humanos, manifestó que pondría a consideración del Congreso, elevar a rango constitucional la protección que hasta entonces brindaba la CNDH.

De este modo, tenemos que la Iniciativa que adiciona al art. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fué remitida por el Titular del Poder Ejecutivo Federal en el uso de las facultades que le otorga el art. 71, fracc. I de la constitución política, y presentada ante el pleno de la H. Cámara de Diputados el 18 de noviembre de 1991.

El objetivo central de esta Iniciativa fué la de estatuir al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes órdenes de gobierno, coadyuven a hacer realidad uno de los propósitos fundamentales del Gobierno del entonces Presidente Salinas de Gortari: Promover y Preservar el respeto a los Derechos Humanos y la protección de su ejercicio pleno.

Ahora bien, "como la defensa de los derechos del hombre es uno de los principios que ha guiado nuestra vida independiente y que se ha extendido hoy en la comunidad de naciones, al asegurar su valor y vigencia en México cumplimos con nosotros mismos y con el mundo al que pertenecemos." (80)

En esta iniciativa se propuso una adición a nuestra Constitución porque se consideraba, según el lic. Salinas, que convenía a México dotar al Estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la CNDH, y dar a éstos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazos. Y son los resultados y logros alcanzados los que animan dicha iniciativa.

(80) H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Crónica de la Reforma al art. 102 constitucional en Materia de Derechos Humanos, p.16

Ahora bién, la propuesta consistió en que el art. 102 constitucional se dividiera en dos apartados: uno A para recoger el actual contenido de dicho artículo y uno B para establecer la creación de organismos protectores de Derechos Humanos. Dicha adición vendría a completar y reforzar el espíritu social de dicho precepto.

El apartado B del art. 102 establece la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una ley que expida el H. Congreso de la Unión, y faculta a la Legislaturas Estatales para crear organismos equivalentes a nivel local; por lo tanto, establece todo un sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos integrado por 33 Instituciones, 31 correspondientes a los edos. de la federación, una al D.F. y la CNDH

Además se excluyen de su competencia los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales de acuerdo a las siguientes razones:

- En el aspecto Electoral, "deben mantenerse al margen del debate político, ya que de intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de ésta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuales en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad." (81)
- En lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente "que se trata de controversias entre particulares, esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bién, aún cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello que éstos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las Juntas Laborales." (82)

(81) ibidem, p.17

(82) ibidem, p.18

* Por último respecto a las controversias jurisdiccionales, "la razón es que de be respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho. Las Instituciones de Derechos Humanos, volviendo a reiterar, no pueden suplir o substituir en modo alguno a los órganos de la impartición de Justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones." (83)

Los organismos locales, actuarán en su ámbito de competencia territorial, tendrán jurisdicción restringida, pero los quejosos podrán inconformarse ante el organismo que es creado por la Ley del Congreso (la CNDH), respecto de las recomendaciones de los órganos locales.

Esto permite unidad de criterios en lo que hace a la forma, términos y medios para salvaguardar los derechos humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídica.

Además se prevé dentro de una disposición de carácter transitorio, la posibilidad de que la CNDH, en tanto las Legislaturas de los Estados expiden los correspondientes ordenamientos en la materia, continúe conociendo de los asuntos del ámbito local relativos a violaciones de derechos humanos.

Considero necesario mencionar que la adición constitucional que contenía la iniciativa, estaba basada en una propuesta presentada por la CNDH a partir de que el Lic. Salinas decidiera someter a la consideración del Constituyente Permanente el elevarla a rango constitucional o legal como es mejor dicho. De este modo, la propuesta de la Comisión estaba inspirada en las ideas de quienes la integraban en ese momento.

Por lo tanto, ésta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Enero de 1992, quedando como sigue:

(83) idem.

ESTA TESIS NO PUEDE
SALIR DE LA BIBLIOTECA



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TOMO CDLX
No. 19

Director
Dr. Amado Vega R.

México, D.F. Martes 28
de Enero de 1992

INDICE

PODER EJECUTIVO

Secretaría de Gobernación

Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6

Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen del título de Este Diario Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a su libre arbitrio sobre
Que el Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se le otorga el siguiente:

DECRETO

«LA COMISION PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LAS HONORABLES LEGISLATIVAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO. El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el siguiente: A del primer artículo: se adiciona el siguiente B para quedar como sigue:

«ARTICULO 102.-
A. La ley organiza el Ministerio Público de la Federación.

B. El Congreso de la Unión, en representación de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias establece el organismo de protección de los Derechos Humanos que recoga el nombre jurídico mexicano, sea que consista en el que en el caso de estar en el ámbito de materia administrativa perteneciente al Poder Judicial o al Poder Público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que sean correspondientes. Formulará recomendaciones públicas autónomas, no vinculantes y de carácter informativo a los órganos competentes.

Este organismo no será competente respecto de asuntos electorales, laborales o sindicales.
El organismo que establece el Congreso de la Unión conserva de las facultades que el presente artículo otorga con las recomendaciones, además la función de los organismos equivalentes de los estados.»

TRANSITORIOS

Artículo 1o.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2o.- En tanto se establece el organismo de protección de los derechos humanos en los Estados en los términos del presente Decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de los quejas que dentro de su competencia haya.

Los Estados que no cuenten con dicho organismo recibirán los quejas que no hayan sido presentadas ante el Comisión Nacional en un término de 90 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

La Legislatura de los Estados deberá dar un plazo a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos.

SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION.
México, D.F., a 22 de Enero de 1992. Dip. Presidente Carlos Amador Aguilar.

Comisión Secretaría: Dip. Gerardo Sastre Sánchez, Secretario. **Autoría:**

Un consentimiento de la diputación por la Comisión 1a de Atención al Ciudadano del Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos, a para su propia publicación y circulación, otorgado el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D. F., el día veintidós del mes de enero de mil novecientos noventa y dos. **Carlos Salinas de Gortari**, Autoría. El Secretario de Gobernación, **Fernando Gómez Rivera**, Autoría.

FALLA DE ORIGEN

B) Debate en la H. Cámara de Diputados.

A las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la H. Cámara de diputados fué turnada para su estudio y dictámen la Iniciativa con proyecto de decreto que adicionaba al art. 102 de la constitución para que se dividiera en 2 apartados, los cuales anteriormente ya se han señalado.

Así, éstas comisiones con fundamento en los arts. 72, 73 fracc. XXX y 135 de la constitución; 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; se abocaron al análisis y estudio de la Iniciativa.

El 26 de noviembre de 1991 se analizó la iniciativa por los C.C. Diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la citada cámara, los cuales aprobaron un acuerdo de prácticas parlamentarias a fin de que compareciera el C. Dr. Jorge Carpizo McGregor (entonces Presidente de la CNDH), ante ambas comisiones legislativas, a efecto de explicar la iniciativa de adición al art. 102 constitucional. * La comparecencia se celebró el día 27 de noviembre de 1991 en donde participaron los C.C. Diputados pertenecientes a los partidos políticos PRI, PAN, PRD, FCRN y PPS; de este modo, la comparecencia enriqueció el conocimiento de las Comisiones en lo referente a la iniciativa que se dictaminaba.

Posteriormente el 13 de diciembre de 1991 se llevó a cabo el Debate en lo General y en lo Particular, del Dictamen sobre el Proyecto de Decreto que adicionaba el art. 102 constitucional "en donde por votación económica, se aprueba dispensar la lectura del dictámen, en vista de que este, ya se había imprimido y distribuido entre los Diputados." (84)

De esta manera, en la discusión del proyecto participaron varios diputados entre los cuales pueden mencionarse:

SALVADOR VALENCIA CARMONA (PRI);

Se pronunció a favor de la Comisión de Derechos Humanos, a la que calificó de "gran hazaña institucional", y recomendó que no se le demandara más de lo que por sus características pudiera ofrecer, "no pidamos más de aquello en lo que puede intervenir con eficacia". Se felicitó además de haber participa

(84) ibídem, p.31

do como miembro del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos y alabó el tino del Presidente Salinas al crear la Comisión, así como las virtudes del doctor Carpizo y de varios miembros de la CNDH.

HECTOR RAMIREZ CUELLAR (PPS):

Manifiestó tener diferencias de fondo, tanto con la iniciativa presidencial como con el dictamen que elaboraron las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la propia Cámara. Compartió las críticas que se le hicieron a la CNDH desde su creación, por su pecado de origen, que es ser un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, lo que le resta fuerza para cumplir con sus elevadas funciones. Recordó que organismos similares en otros países son creados por el Congreso o el Parlamento, y sugirió que el Consejo Consultivo de la CNDH se integrara no solo por personalidades sino también por representantes de las Cámaras del congreso de la Unión.

HUMBERTO ZAZUETA (PRD):

Expresó la posición de su partido respecto a la propuesta de modificación del art. 102. Señaló que el dictamen no satisficó los requerimientos de la sociedad mexicana ya que restringía la defensa de los derechos humanos al ámbito de las garantías individuales. Recordó los acontecimientos nacionales que rodearon la creación de la Comisión y afirmó que ésta obedeció a la necesidad gubernamental de ganar crédito y legitimidad internacional. Se sumó a quienes criticaban que la Comisión no se ocupara de asuntos laborales ni electorales pues, dijo, "propala un concepto de derechos humanos restringidos a cuestiones de administración de justicia y de seguridad pública". Dijo que las acciones del Gobierno mexicano en este renglón pretendían influir en la opinión de extranjeros más que establecer una auténtica cultura de derechos humanos. Opinó además que la Comisión mejor debería llamarse "Comisión Nacional de Garantías Individuales" para definir en forma más adecuada sus limitaciones y no deformar la conciencia nacional en cuestión de derechos humanos. Manifiestó sus dudas sobre la pertinencia de que sean las legislaturas de los estados las que instauran organismos de derechos humanos, dada la falta de independencia de las Cámaras locales y apuntó la conveniencia de que se instituyeran organismos de este tipo también a nivel municipal.

PABLO EMILIO MADERO (PAN):

Invitó a los legisladores "a luchar por los que están siendo vulnerados en sus derechos" y exigir que la CNDH abarque el ámbito que sea necesario para que los derechos humanos de los mexicanos logren plena vigencia. Propuso a nombre de su partido, una modificación al segundo párrafo del apartado B), para garantizar la defensa de los derechos políticos, no necesariamente derivados de procesos electorales. El texto de ese párrafo quedaría así: "Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos laborales y jurisdiccionales, ni en lo concerniente al desarrollo y calificación de los procesos estrictamente electorales, pero sí lo serán en el ámbito general de los derechos políticos de los ciudadanos. Sin embargo, serán competentes en todo lo relativo al funcionamiento interno de tales autoridades."

FELIX BAUTISTA MATIAS (PFCRN):

Cuestionó que la Comisión no tenga injerencia en asuntos de justicia laboral o en procesos electorales y aseguró que "el contenido de la Comisión será viable si y solo si se garantiza su plena independencia del poder público." Lamentó además que se restringiera la intervención de la Comisión en actos del Poder Judicial pues a fin de cuentas sus atribuciones no van más allá de la Recomendación. Propuso respetar el espíritu de la iniciativa pero eliminando sus restricciones y ampliando su competencia al ámbito municipal.

Y de esta manera, el Proyecto de Decreto que reformaba y adicionaba el art. 102 constitucional fué aprobado y pasó al Senado para sus efectos constitucionales.

C) Debate en la H. Cámara de Senadores.

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Derechos Humanos y Primera sección de Estudios Legislativos, se turnó para su análisis y la formulación del dictámen correspondiente, la MINUTA PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ART. 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en materia de creación de organismos para la protección de los derechos humanos, proveniente de la Cámara de Diputados para los efectos del art. 135 constitucional.

Es así como el 19 de diciembre de 1991 se llevó a cabo el Debate en lo General y en lo Particular, en donde fué relevante la participación de los Senadores:

ROBERTO ROBLES GARNICA (PRD):

Manifestó el acuerdo de su partido con la propuesta de elevar a rango constitucional un organismo que se encargaría de proteger los derechos humanos, "que en este país han sido violados desde hace muchos años". Sin embargo, afirmó, que éstos primeros pasos estaban lejos de satisfacer la exigencia de que los derechos humanos fueran protegidos efectivamente.

Opinó que la iniciativa de adiciones al art. 102 es producto del rechazo de la sociedad mexicana a los excesos criminales de policías que actúan al amparo de la impunidad. Asimismo indicó que los medios de comunicación nacionales e internacionales tuvieron peso en esa decisión. Consideró una grave omisión el que el dictamen excluyera los asuntos electorales y laborales del ámbito de injerencia de la CNDH. Dijo además, que hay una clara vinculación de los derechos humanos con los conflictos electorales y para demostrarlo informó que más de 100 militantes de su partido murieron asesinados por conflictos derivados de asuntos electorales y que todos esos crímenes permanecen impunes. Por ello opinó, que esa omisión "deliberada y expresa" le quitaba a la iniciativa una buena parte de su mérito.

PORFIRIO MUÑOZ LEDO (PRD):

Dijo que elevar a jerarquía constitucional un órgano como la CNDH es un avance institucional; por otro lado, la iniciativa contenía aspectos, también a nivel constitucional que frenarían al organismo que se estaba definiendo.

Hizo referencia al desarrollo de la CNDH y señaló que fue un error haberla creado como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pues vino a constituirse en una figura muy semejante a una oficina de quejas como la que existió hace años en la Presidencia de la República. El que los miembros de la Comisión fueran designados por vía presidencial, los convertía en funcionarios de la Secretaría de Gobernación y eso, en su opinión fue también un error.

SILVIA HERNANDEZ ENRIQUEZ (PRI):

Tomó la palabra a nombre de las Comisiones y, de entrada, calificó a la iniciativa como "muy contemporánea". Es decir, como una iniciativa generosa, benigna, positiva, humanista y democrática. Afirmó que la CNDH a un año y medio de su creación, se ha ganado la confianza del pueblo y que por lo tanto era necesario dar un paso más, es decir, elevarla o darle una jerarquía más alta.

Consideró que la discusión acerca de la injerencia de la CNDH en lo jurisdiccional, lo laboral y lo electoral, es un debate falso, y dijo que al emitir recomendaciones en la disputa electoral a favor de un partido, sería muy difícil no herir la susceptibilidad de otro, por la pasión que se involucra en la contienda partidaria. Reiteró que ésta le parecía una muy buena iniciativa y alabó que en ella se dispusiera la creación de comisiones de derechos humanos en los estados.

JOAQUIN GONZALEZ CASTRO (PRI):

Señaló que elevar a rango constitucional la CNDH fue una de las respuestas del Estado ante la impunidad y los atropellos que se cometían en perjuicio de los gobernados. Agregó que la Comisión no pretende substituir a ningún tribunal, Procuraduría o recurso procesal alguno y sí busca, en cambio, ser una instancia de la sociedad que actúe de manera ágil para realizar investigaciones y emitir recomendaciones tendentes a la protección de los derechos humanos. Dado que sus recomendaciones carecen de "imperio de ley", sus resoluciones no tienen fuerza coercitiva, ni obligan a la autoridad a la que se dirigen. Esto no merma sus facultades en opinión de las Comisiones que han formulado el dictamen, las que consideran que el poder judicial debe mantenerse con el mas absoluto respeto en el marco de la división de poderes.

Es así como el dictamen que adiciona el art. 102 constitucional fue aprobado por unanimidad y posteriormente pasó a las legislaturas de los estados para los efectos del art. 135 constitucional.

(84 A) Delgadillo Cutiérrez Luis H., Elementos de Derecho Administrativo
p.p. 113, 114, 122 a 124.

D) Diferencias entre la Ley actual y el Decreto de 1990 que creó a la CNDH.

El nuevo marco jurídico de los derechos humanos se compone de la adición constitucional al art. 102 con un apartado B) y de la Ley de la CNDH publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

Esta Ley consta de 6 Títulos, 14 capítulos, 76 artículos y 8 transitorios.

El proceso legislativo comenzó con la iniciativa enviada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores (como cámara de origen), el 22 de abril de 1992. "La cámara alta aprobó por unanimidad el proyecto el 11 de junio de 1992 y la cámara de Diputados, (como cámara revisora) lo aprobó el 23 de junio del mismo año, por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra." (85)

De esta manera, la CNDH tiene ahora rango constitucional y una ley que le asegura su autonomía como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, (84 A)

Evidentemente este nuevo marco dota a la CNDH de una naturaleza totalmente diferente de la anterior, modificándola tanto en lo substancial como en lo formal.

Las principales diferencias entre el Decreto de creación (6 de junio 1990) y la ley de la CNDH, son:

- 1.- Adscripción: En el decreto, la CNDH estaba adscrita administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación; la ley actual otorga a la CNDH carácter de órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. (86)
- 2.- Objetivo: el decreto disponía proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos; en cambio la ley prevé la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano.
- 3.- Número de atribuciones: anteriormente eran 6, actualmente son 14.

(85) Revista Jurídica Jalisciense, p. 109

(86) Por lo tanto ahora tiene plena autonomía técnica, operativa y financiera.

4.- Integración: anteriormente estaba formado por:

- Presidente
- Consejo
- Secretario Ejecutivo
- Visitador
- Recursos humanos de la Dirección General de la Secretaría de Gobernación.

Por su parte la ley establece:

- Presidente
- Consejo
- Secretario Ejecutivo
- Hasta 5 visitadores generales
- Visitadores adjuntos
- Personal profesional, técnico y administrativo necesario.

5.- Nombramientos: el consejo y el presidente anteriormente eran nombrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal; actualmente también son nombrados por él, pero con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en los recesos de la anterior.

6.- Procedimiento: el Decreto omitió incluir preceptos de naturaleza procedimental; por el contrario, la ley en su Título III regula tal procedimiento

7.- Facultades: anteriormente la CNDH únicamente podía solicitar información. Hay día, sus facultades son mas amplias, incluyendo la posibilidad de sancionar.

Como puede observarse, con la creación de la Ley de la CNDH, los vicios del Decreto de creación de la misma fueron subsanados, debido a que en 1990, cuando fue publicado dicho decreto, México no contaba con experiencia jurídica, política y social sobre el funcionamiento de una Institución de ésta naturaleza. "Ya que al bién existían varios antecedentes aislados de órganos defensores de los derechos humanos en algunas entidades federativas y con atribuciones muy limitadas, además de un numero creciente de organizaciones No gubernamentales (ONGS); había que dar el primer paso para crear una entidad de dimensión nacional, que fuera creciendo con el aprendizaje que solo brinda la experiencia adquirida; de ahí que lo lógico fuese iniciar lasoperaciones de la CNDH con un Decreto.

Así, a los 2 años de su creación y sobre todo por la confianza y apoyo que le ha brindado la sociedad mexicana, como lo revelan el creciente número de quejas recibidas y recomendaciones emitidas, la CNDH está inserta en la constitución y en una ley del Congreso de la Unión." (87)

E) ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?

Para poder responder esta pregunta, considero necesario conocer un poco del contexto político en el que fué creada dicha Institución.

Según la propia CNDH, su creación se explica por la voluntad declarada del gobierno Mexicano para vigilar el respeto a los Derechos Humanos y garantizar el imperio de la legalidad.

En efecto, así lo demuestran las palabras pronunciadas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal Salinas de Gortari el 6 de junio de 1990, al decir que "En un país de casi 85 millones de habitantes es imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas o grupos. Ningún sistema puede hacerlo, pero sí podemos asegurar que se investigarán y perseguirán todas las reclamaciones, que se sancionará a los culpables de acuerdo al procedimiento de la ley, sea quien sea y hasta sus últimas consecuencias, nadie por encima de la ley; No a la impunidad." (88)

De este modo, el carácter público de ésta declaración significa el reconocimiento de violaciones a los Derechos Humanos, así como también lo demuestra al decir en el acto de creación de la CNDH que: "Que no quepa duda la línea política del gobierno es defender los derechos humanos y sancionar a quien los lastima, es acabar tajantemente con toda forma de impunidad. México, el gobierno, no convalida ninguna violación a las garantías que otorga la constitución." (89)

(87) Emilio Rabasa Gamboa, Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México, p.4

(88) La CNDH, documento de trabajo de la CNDH, p. 22

(89) ibidem, p. 26

El gobierno mexicano, había dado un primer paso en este sentido con la creación de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) que, como parte de la Secretaría de Gobernación, se dedicó a la atención de personas y organismos que se quejaban de alguna violación a los derechos humanos. La experiencia de esta Dirección (dic. 1988 a mayo 1990) dió como resultado a un sólido equipo de investigadores y abogados que fué la base principal en la constitución de la CNDH.

Años atrás era impensable que el gobierno mexicano aceptara la existencia de violaciones reiteradas a los derechos humanos.

"En los últimos 16 años, la sociedad civil y sus organizaciones han logrado constituir un movimiento fuerte, plural, extenso, en defensa de los derechos individuales y colectivos de los mexicanos." (90) Los logros de este movimiento se han expresado en la creación y crecimiento de una cultura de los derechos humanos en el país.

Esta lucha civil, ha logrado modificaciones importantes tanto en la propia legislación como en una postura gubernamental mas flexible en relación con el reconocimiento de la violación a los derechos humanos.

Cuando la CNDH fue creada, ya existía esta experiencia de 16 años en la defensa civil de los derechos humanos. La mayoría de los estados de la república contaban ya, con grupos, centros, comités, comisiones o ligas de derechos humanos; y en donde no existían estos organismos, se mostraban interesados en crearlos.

Esta situación hacia cada vez mas difícil que los atropellos y actos de brutalidad policiaca, las agresiones de funcionarios públicos contra luchadores sociales, quedaran en el silencio o en el olvido.

Con la creación de la CNDH el gobierno se abrió un espacio propio en el problema de los derechos humanos que había alcanzado altos niveles de gravedad.

Ahora bien, algunos de los hechos mas graves que antecedieron a la creación de la CNDH fueron los siguientes: Los crímenes de Francisco Xavier Obando y Ramón Gil Heráldez (91), así como los de 4 jóvenes cardenistas en la

(90) José Barragán, ob.cit., p. 16

ciudad de México (92); los hechos de violencia que practicaban los grupos de choque de la CTM y la CTC en el estado de México; y sobretodo, las agresiones contra defensores de derechos humanos que culminaron con la muerte de la abogada Norma Corona Sapién (93).

En este contexto, la creación de la CNDH puede leerse como un reconocimiento expreso de esta situación, pero también como un intento de mitigar y contrarrestar el gran descrédito gubernamental dentro y fuera del país, y es respecto a este punto, que pueden citarse las palabras de Americas Watch en su informe publicado en 1990: "La política exterior de México desvía la atención respecto de los abusos que ocurren en el interior del país, pues el gobierno mexicano es altamente sensible respecto de su imagen, tanto nacional como internacional. Siendo un defensor tradicional de la No intervención en los asuntos internos de los otros países, también se esfuerza por crear la impresión de ser una nación respetuosa de los derechos humanos al defenderlos en los foros internacionales cuidando su imagen de ser una nación que da refugio a los opositores políticos de gobiernos represivos." (94)

- (91) Ambos eran responsables de la coordinación de Acción Electoral del Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la Presidencia en los comicios de 1988. El 2 de julio, 4 días antes de las elecciones presidenciales fueron asesinados en la cd. de México. Fué hasta febrero de 1990 cuando se integró la averiguación previa del doble homicidio. ibídem, p. 19
- (92) Ernesto del Arco Parra, Jorge Flores Varygas, Jose Luis García y Jesús Ramos Vicas, todos entre 16 y 18 años de edad, fueron asesinados por cuatro individuos no identificados, el 21 de agosto de 1988 en la cd. de México. Del Arco era hijo del ex-candidato del Partido Revolucionario de los Trabajadores a Diputado Jose Luis del Arco. ibídem, p.21
- (93) En los primeros meses de 1990, varios defensores de derechos humanos habían sido amenazados de muerte. La muerte de Norma Corona, una abogada sinaloense que fundó la Comisión de derechos humanos en su estado natal, provocó la movilización del resto de los organismos de derechos humanos del país. Norma Corona había declarado que estaba amenazada de muerte y que había sido responsable a la PJF de cualquier atentado en su contra. La abogada investigaba la ejecución de 3 universitarios de nacionalidad venezolana y un abogado mexicano. Como ya se sabe, ahora, la PGR y la CNDH presentaron el 26 de septiembre de 1991 al excomandante de la PJF Mario Alberto Treviño, como presunto responsable intelectual del asesinato. ibídem, p.22
- (94) Americas Watch, Derechos Humanos en México, ¿Una Política de Impunidad?, p. 248

El respeto a los derechos humanos se volvió entonces un evento sometido al escrutinio internacional.

La CNDH significaba la posibilidad de pregonar en los escenarios internacionales que la voluntad gubernamental de respetar los derechos humanos contaba ya con una demostración palpable e institucional.

La creación de la CNDH brindaría al gobierno mexicano la oportunidad para reafirmar en el exterior la idea de que en México sí había interés en garantizar el respeto a los derechos humanos y presentarse así mismo como un gobierno protector y respetuoso de la legalidad ante sus interlocutores extranjeros.

La situación de los derechos humanos en México, había empeorado hasta alcanzar niveles de gravedad como ya se han dado algunos ejemplos, y así, con la creación de la CNDH se creyó dar la mejor respuesta. Y es así como en el art. 2º de la ley de la CNDH encontramos una definición de la misma, la cual versa: La CNDH 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.

1.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ombudsman.

A la CNDH se le ha querido identificar con la Institución del Ombudsman, sin embargo cabe señalar algunas consideraciones al respecto.

En primer lugar, estoy de acuerdo con las palabras pronunciadas por el Dr. Jorge Carpizo (expresidente de la CNDH), el cual expresó:

"La CNDH no es un Ombudsman, pero tiene muchas similitudes con él."
(95)

Así también, éstas palabras se ven reforzadas en el Editorial de la Revista oficial de la CNDH, llamada "Gaceta" la cual es un órgano oficial de difusión, pues bien, en la Gaceta del 1º de agosto de 1990, número cero, se dijo lo siguiente: "La CNDH que hoy crea el Presidente de la República, se asemeja en algunos aspectos a lo que en otros países, recientemente se ha establecido como Defensoría, Procuraduría y Ombudsman de Derechos Humanos, pero de raíces muy nuestras de acuerdo con la realidad y nuestra tradición." (96)

(95) Jorge Carpizo, *ob. cit.*, p. 15

(96) Gaceta de la CNDH, num. 90-0, p. 4

Pues bien, como puede observarse, en el texto anterior encontramos la palabra clave "se asemeja" con la cual queda plenamente establecida la diferencia entre ambas.

Pero en cambio, el maestro Emilio Rabasa Gamboa, en repetidas ocasiones identifica a la CNDH con el Ombudsman (97).

Ahora bien, como ya vimos anteriormente el término Ombudsman es un vocablo sueco que hoy en día denota una Institución Jurídica que existe realmente en más de 40 países, aún cuando mas de 300 órganos e individuos se aplican a sí mismos ésta denominación aunque no satisfacen todas las características de ella.

Por lo tanto, el que la CNDH no se acomode perfectamente en el marco del Ombudsman, no es preocupante, ya que no debe olvidarse que las instituciones responden a las situaciones concretas de cada país.

Ahora, veamos las semejanzas de la CNDH con el Ombudsman Sueco:

- a) En México como en Suecia, el funcionamiento de la CNDH se activa por la queja que formule el interesado y también por iniciativa propia de la comisión al tener conocimiento de un caso que amerite su intervención.
- b) Amplitud en las facultades de investigación y para allegarse documentos.
- c) Flexibilidad de los procedimientos ante la comisión. Se trata de un procedimiento informal y flexible libre de burocratismos.
- d) Inmediatez de la relación entre el particular y la CNDH, pues no se requiere de abogados.
- e) Posición independiente y apolítica ante autoridades y particulares.
- f) Servicio gratuito a los quejosos.
- g) Expedición de Recomendaciones y su publicidad.
- h) Elaboración de informes periódicos y públicos.

Diferencias de la CNDH con el Ombudsman sueco:

- a) El Ombudsman es designado por el Parlamento, en tanto que en México, la designación corresponde al Presidente de la República con aprobación del Senado. Esta diferencia se observa en los países que no tienen un régimen parlamentario.
- b) La CNDH tiene facultades que generalmente no se le atribuyen a un Ombudsman, como la de formular programas o proponer acciones que impulsen el cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales legalmente aceptados.
- c) En Suecia, existe un ombudsman para asuntos del fuero militar, en cambio en

(97) Emilio Rabasa G., ob. cit., p. 4,7,12 y 13.

méxico no se estimó necesario hacer.

d) La CNDH no tiene un poder sancionador.

Ahora bien, a Suecia se debe la existencia del Ombudsman. Es el derecho y la práctica de dicho país el que define y delimita las características esenciales de dicha institución.

En tal orden de ideas, únicamente una institución con las mismas características podrá recibir el mismo nombre. Por lo tanto, es válido y hasta en ocasiones indispensable imitar instituciones de otros países y sobre todo, absorber las experiencias de países que han implementado instituciones con antelación.

Sin embargo, si las instituciones respectivas se encuentran dotadas de las mismas características de aquellas que imitan, bien por omisión, bien por la necesaria adaptación que de ésta se haga a la realidad y necesidades del país que la adopta, cuando menos deberá concedérsele un nuevo nombre, también adaptado.

Ahora bien, por las características históricas que precedieron la creación del ombudsman, resulta especialmente relevante el hecho de que dicha institución posea plena independencia del Poder Ejecutivo, entre otras cosas por ser designado por el Parlamento.

En tal virtud, Instituciones como la CNDH que no son nombradas por el Poder Legislativo sino por el Poder Ejecutivo con aprobación del Senado, no pueden ni deben recibir el nombre de Ombudsman, simple y sencillamente porque no son tales.

Por último, considero que no debe negarse que aunque la CNDH no sea propiamente un ombudsman en el verdadero sentido de la palabra, su función es de suma importancia en la defensa y procuración de los derechos humanos, particularmente de los mas desvalidos.

2.- Estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

"Es una característica propia del Derecho determinar las condiciones de su propia creación y aplicación. Por ello, el ordenamiento jurídico no solo establece las funciones o atribuciones que deberán realizarse, sino también quién habrá de ejercerlas; esto es, el órgano o titular de la función jurídica para el que la propia norma exige ciertos requisitos." (98)

Así, la ley de la CNDH además de precisar las funciones de la comisión, especifica qué órganos deberán ejercerlas y cómo serán éstos designados.

El art. 5º de la ley de la CNDH y el 30 de su Reglamento Interno, prevén cuales son sus órganos. Estos son:

- a) Presidente
- b) Consejo
- c) Secretaría Ejecutiva
- d) Hasta 5 Visitadores Generales y Adjuntos
- e) Secretaría técnica del consejo (no establecida como órgano por la ley, pero sí por el reglamento interno arts. 54, 56, 57 y 58)
- f) Personal profesional, técnico y administrativo.

PRESIDENTE:

Requisitos:

- 1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- 2.- No tener menos de 35 años de edad, el día de su nombramiento y
- 3.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por los casos que la propia ley prevé.

El nombramiento fué uno de los puntos mas debatidos de la iniciativa de ley de la CNDH, conformándose 3 posiciones:

- I. Designación por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.
- II. Designación por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados.
- III. Por mayoría calificada de las 2/3 partes de la Cámara de Diputados.

(98) ibidem., p.26

Finalmente quedó en la ley (art. 10) la primera posición, aprobada por unanimidad en el Senado y en la Cámara de diputados por 297 votos a favor y 88 en contra. (99)

Respecto a esta posición, es importante destacar 2 argumentos que apoyan la decisión aprobada:

- Primero.- En la práctica internacional del Ombudsman, se han adoptado 3 fórmulas para el nombramiento del mismo, y que son realizadas por:
 - 1) Órgano Legislativo-Parlamento (Suecia)
 - 2) Decisión colegiada Legislativo-Ejecutivo.
 - 3) Sólo por el Ejecutivo.
- Segundo.- Conforme al sistema de distribución de competencias exclusivas que para las 2 cámaras del congreso establece la constitución, corresponde al Senado (art. 76 fracc. II) la ratificación de los nombramientos de los altos servidores públicos hechos por el representante del Poder Ejecutivo Federal.

La duración del cargo es de 4 años con derecho a reelegirse solo una vez, y tendrá fé pública en sus actuaciones para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades presentadas ante la CNDH.

Además, sus funciones son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

Ahora bien, el Presidente de la CNDH no podrá ser detenido ni sujeto a responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones y recomendaciones que formule, o por los actos que realice en ejercicio de las funciones propias de su cargo que le asigna la ley. Sin embargo, podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad, solo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título IV de la constitución política mexicana. Y en ese supuesto, el presidente será substituido interinamente por el Primer vicesitor General, en tanto no se designe nuevo presidente de la CNDH.

Ahora bien, respecto a las facultades del Presidente, éstas se encuentran consagradas en el art. 15 de la ley de la CNDH y se caracterizan por ser unas de tipo administrativo y otras substanciales, o típicas del ombudsman. De este modo, tenemos que las facultades de tipo administrativo son:

- * Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional
- * Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al 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
- * Elaborar el anteproyecto de Presupuesto de egresos de la comisión, y el respectivo informe de su ejercicio.

Y dentro de las facultades típicas del Ombudsman tenemos:

- * Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la comisión, dicho informe será difundido en la forma mas ampliamente posible para conocimiento de la sociedad, cabe mencionar que ninguna autoridad o servidor público podrá dar instrucciones a la CNDH con motivo de éstos informes.
- * Celebrar acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales
- * Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas
- * Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país.

CONSEJO:

Es el único órgano colegiado de la CNDH, está integrado por 10 miembros (100) de reconocido prestigio en la sociedad. La composición del consejo se explica en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, de la si-

(100) Actualmente los consejeros son: Héctor Aguilar Camín, Juan Casillas García de León, Clementina Díaz y de Ovando, Carlos Escandón Domínguez, Carlos Fuentes, Javier Gil Castañeda, Carlos Payán Vélver, César Sepúlveda, Rodolfo Stavenhagen y finalmente Arturo Warman Gryj.

guiente manera: "Quedará integrado honorificamente por personas de notorio prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opini3n y pensamiento social", es decir, deberá ser plural. Esto constituye una aportaci3n mexicana a la práctica del ombudsman.

Son designados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con aprobaci3n del Senado o en los recesos de ésta, por la Comisi3n Permanente del Congreso de la Uni3n.

Los requisitos para poder ser designado consejero son:

- a) ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos
- b) 7 de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisi3n como servidor público.

El presidente de la comisi3n, lo es también del consejo, el cual cuenta además con un secretario técnico.

Las funciones del consejo son las siguientes;

- 1.- Establecer los lineamientos generales de actuaci3n de la CNDH
- 2.- Aprobar el reglamento interno de la CNDH
- 3.- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la CNDH
- 4.- Opinar sobre el proyecto de informe anual que el presidente de la comisi3n presenta
- 5.- Solicitar al Presidente de la comisi3n informaci3n adicional sobre los asuntos en trámite o resueltos por la CNDH
- 6.- Conocer el informe del presidente de la CNDH respecto al ejercicio presupuestal.

Las primeras 3 facultades enunciadas dotan o convierten al consejo en el 3rgano supremo de la CNDH y las 3 últimas constituyen facultades de colaboraci3n con el presidente de aquella. Las sesiones ordinarias del consejo se verificarán cuando menos una vez al mes; y las extraordinarias pueden convocarse por el presidente de la comisi3n o mediante solicitud que formulen por lo menos 3 miembros del consejo al presidente de la CNDH, cuando se estimen razones de importancia.

SECRETARIA EJECUTIVA:

Es un órgano operativo y de colaboración con el consejo y el presidente de la CNDH. Su nombramiento está a cargo del presidente de la comisión y los requisitos para ostentar un cargo de ésta naturaleza son los siguientes:

- I. ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. gozar de buena reputación y
- III. ser mayor de 30 años de edad, el día de su nombramiento.

Además el titular de la Secretaría Ejecutiva, no podrá desempeñar otro cargo, empleo o comisión de la federación, los edos., municipios o en organismos privados, ni el desempeño de su profesión, exceptuando actividades académicas.

Sus funciones las encontramos establecidas en el art. 22 de la ley, y éstas consisten básicamente en proponer al consejo y al presidente las políticas generales para las relaciones de la CNDH con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, públicos, sociales, privados en materia de Derechos Humanos, realizar estudios sobre tratados y convenciones internacionales en la materia, anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la CNDH haya de entregar a órganos competentes; colaborar en la elaboración del informe anual y especial y preservar el acervo documental de la CNDH.

VISITADORES GENERALES:

De acuerdo al Reglamento interno en su art. 59, el nombramiento de los visitadores generales le corresponde al presidente de la comisión.

Además de los requisitos exigidos para el puesto de presidente y el secretario ejecutivo, la ley exige respecto a los visitadores generales, poseer título de Lic. en Derecho y por lo menos 3 años de ejercicio profesional (dado el carácter técnico de sus funciones).

Los visitadores generales son el órgano fundamental de recepción e investigación de las quejas o inconformidades que se presenten ante la CNDH. Por lo mismo, podría decirse que son ellos quienes realizan en realidad la función de defender los derechos humanos. Constituyen por lo tanto la columna vertebral de la CNDH.

Sus funciones se reducen a las siguientes:

- a) Recibir o rechazar quejas o inconformidades
- b) Iniciar y concluir la investigación sobre las mismas
- c) Realizar por medio de la conciliación la solución inmediata de las violacio-

nes de derechos humanos (cuando la naturaleza del caso lo permita)
 d) Formular los proyectos de recomendación o acuerdo.

Ahora bien, la ley prohíbe a los visitantes generales desempeñar otro cargo, al igual que el presidente y el secretario ejecutivo y además, tampoco podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones y recomendaciones que formulen o por los actos que realicen en ejercicio de sus funciones.

Del mismo modo, la ley les otorga fe pública en sus actuaciones tanto a los visitantes generales como a los adjuntos, lo cual es una atribución muy importante para recoger las declaraciones de los quejosos y un atributo más de autonomía de éstos órganos de la CNDH.

Los visitantes generales serán auxiliados en sus funciones por los visitantes adjuntos.

SECRETARIA TECNICA DEL CONSEJO:

Al tratar el inciso relativo al consejo, se mencionó que éste contará con un secretario técnico, pues bien, lo que sucede es que la ley lo considera parte del consejo, pero el reglamento le confiere el carácter de órgano de la CNDH y le prevé una serie de funciones.

El secretario técnico será designado por el propio consejo u propuesta del presidente de la CNDH.

PERSONAL PROFESIONAL, TECNICO Y ADMINISTRATIVO:

La ley de la CNDH permite la contratación de todo el personal que las propias labores de dicho organismo necesiten para la consecución de sus fines.

3.- Funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el art. 2° de la ley, encontramos contempladas 5 funciones esenciales de la CNDH: "Protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano." (101)

Cada una de éstas funciones encuentra su medio de realización con las atribuciones determinadas en el art. 6 de la misma ley, veamos:

PROTECCION Y OBSERVANCIA:

(101) Art. 2° de la ley de la CNDH.

Estas funciones íntimamente relacionadas se cumplen, básica pero no exclusivamente, con el procedimiento de la queja (del cual se hablará más adelante), respecto del cual la CNDH tiene una doble competencia en función del sujeto que cometió la violación:

- a) actúa como única instancia si las violaciones son imputadas a autoridades o servidores públicos federales, excepto del Poder Judicial Federal y,
- b) actúa como segunda instancia respecto de las comisiones locales o de autoridades o servidores públicos locales (estatales, del D.F. o municipales), con la excepción de la facultad de atracción de un asunto local al ámbito federal. En caso de que en un mismo hecho concurren presuntos responsables federales y locales, la competencia se surte en favor de la CNDH.

Estas dos funciones abarcarían las atribuciones contenidas en las fracciones I a V del art. 6º., sobre las atribuciones de la CNDH, esto es: recibir quejas, investigar las violaciones, formular recomendaciones y conocer de las inconformidades.

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

- 1.- procurar la conciliación entre el quejoso y la autoridad responsable cuando el caso lo permita, lo que se conoce como amigable composición,
- 2.- elaborar y ejecutar programas preventivos;
- 3.- supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social y en general
- 4.- impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

PROMOCION:

Esta función se cumple con las siguientes atribuciones:

- 1.- proponer cambios y modificaciones jurídicas y administrativas a las diversas autoridades del país (fr. VIII);
- 2.- elaborar programas y realizar acciones coordinadas con autoridades competentes, destinados al cumplimiento de ordenamientos internacionales vigentes en México en materia de derechos humanos (fr. XIII);
- 3.- proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de nuevos acuerdos o convenios internacionales sobre la materia (fr. XIV).

ESTUDIO Y DIVULGACION:

Estas funciones se realizan con la atribución expresa de "promover el estudio, enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional". (fr. XI)

De esta manera, cada una de las funciones de la CNDH encuentra en las diferentes atribuciones su medio de realización.

Finalmente, en cuanto a la incompetencia, en congruencia con el texto constitucional, la ley declara que la CNDH no podrá conocer de asuntos electorales, jurisdiccionales y laborales o sobre interpretaciones constitucionales y legales (art.7 ley). Pero precisando, también, que sí puede conocer de quejas contra actos u omisiones exclusivamente administrativos de autoridades judiciales, pero no federales (art.8).

4.- Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

"Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite", por lo tanto en un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia, ya que siempre ésta es constitutiva del órgano.

Y de este modo surge la pregunta ¿Qué le permite la ley hacer y que no hacer a la CNDH?

Así, en la jerarquía del orden jurídico se encuentra en primer término la constitución. Esta estableció mediante la edición del apartado B al art. 102 (dic.1991), los alcances de la ley de la CNDH, en los siguientes términos: art. 102. A La ley organizará.....

B El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las

inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

La función jurídica que tiene un artículo constitucional de este tipo es el de delimitar el contenido de la ley secundaria o reglamentaria del precepto constitucional, y lo hace de dos maneras:

- a) Positivamente, indicando cuál sí debe ser el ámbito de competencia y
- b) Negativamente (incompetencia), esto es, indicando expresamente cuál no puede ser ese ámbito.

De este modo, toca ahora tratar la competencia de la CNDH, y respecto a ésta diremos que :

La competencia positiva se expresa en el art. 2° de la ley que establece las 5 funciones esenciales de la CNDH (anteriormente tratadas).

Así pues, delimitada la competencia de la CNDH por la constitución, la ley enmarcó y ajustó a ella de la siguiente manera:

- 1.- En cuanto a validez espacial, la ley se aplicará en todo el territorio nacional.
- 2.- Respecto de la validez Personal, la ley cubre a todos los mexicanos sin distinción de ningún tipo; y a extranjeros que se encuentren en el país (art. 1° ley de la CNDH).
- 3.- Con relación a la validez material o contenido de la ley, respetó la delimitación constitucional en el doble sentido de competencia positiva y negativa (incompetencia).

5.- Incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En lo que se refiere a la incompetencia o competencia negativa, es decir, qué no puede hacer la CNDH, el art. 102 "B" dicta que la CNDH no podrá intervenir en:

- a) asuntos electorales
- b) " laborales
- c) " jurisdiccionales

Además la ley de la CNDH en su art. 7° amplía ésta incompetencia, ya que además de estos 3 puntos agrega:

- d) consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Sobre la incompetencia electoral, laboral y jurisdiccional, voces muy respetables estimaron que éstos asuntos sí constituían derechos humanos, por lo que no podían excluirse de la competencia de la CNDH.

Indiscutible la primera parte del argumento, en efecto son derechos humanos, pero equivocada la segunda parte, esto es, que no puedan excluirse de la competencia de la Comisión ¿por qué?

El Dr. Jorge Carpizo ha explicado ampliamente la incompetencia de la CNDH (102):

- a) en materia laboral, porque no interviene la autoridad sino el patrón;
- b) electoral, para preservar el carácter apolítico y apartidista de la institución y porque no puede sustituir a los órganos de calificación electoral;
- c) jurisdiccionales, porque la CNDH devendría en un superpoder, por encima del legislativo y judicial. (103)

Ahora bien, respecto al inciso relativo a las consultas formuladas por autoridades particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales; puede decirse que:

El art. 7 de la ley de la CNDH es mas amplio, lo cual no es contrario a la constitución ya que va totalmente de acuerdo con el respeto al principio de división de poderes y con las facultades del propio poder judicial, ya que como lo establece la propia constitución, está reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito la interpretación constitucional y de disposiciones legales secundarias.

De no ser así, la CNDH supliría a la SCJN, podría establecer criterios a lo mejor contrarios a la propia jurisprudencia.

"Esta disposición nació en buena parte del hecho de que muchos particulares, abogados e instituciones (a través de sus representantes) de muy buena fé, se acercaban a la CNDH, dada su autoridad moral, para que emitiera su opinión sobre inconstitucionalidad de leyes, o sobre su aplicación." (104) Sin embargo toda la autoridad moral que pueda tener la CNDH, no le autoriza para violar la constitución.

(102) Jorge Carpizo, ¿Qué es la CNDH?, pp. 23-25

(103) Este punto ya fué tratado a principios del capítulo pp. 78-79

(104) Recordemos el caso del gobierno de Chiapas en 1992, en que se pidió opinión e intervención a la CNDH por la legalización del aborto, al considerarlo numerosos grupos, violatorio de los derechos mas elementales del ser humano.

Adicionalmente cabría considerar el siguiente razonamiento: al legislar un precepto constitucional, el Congreso en funciones de Constituyente Permanente necesariamente debe tomar en cuenta el todo de la constitución. No puede insertarse un precepto desconociendo los demás que están vigentes, a riesgo de crear contradicciones, superposiciones o repeticiones jurídicas en el mismo cuerpo constitucional. Cuando ya existe un precepto con un contenido A, no puede introducirse otro con un contenido no A o de nuevo A. Por que ¿Cual sería el vánico?

Al momento de legislar el art. 102, apartado B, ya existían los artículos 41, párrafo 11, sobre jurisdicción electoral, 123 apartado A, fr. XX, y apartado B, fr. XII, sobre jurisdicción laboral, 94 sobre la competencia del Poder Judicial y, en particular, el 97 sobre violaciones a garantías individuales cometidas por un juez. ¿Podría haber desconocido el Constituyente Permanente estos preceptos? De haberlo hecho y no haber limitado la competencia de la CNDH como lo hizo, habríamos caído en la siguiente incongruencia jurídico-constitucional: la CNDH y el Tribunal Autónomo Electoral del art. 41 podrían simultáneamente conocer de asuntos electorales; la CNDH, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del 123 podrían conocer simultáneamente de asuntos laborales; y, de nuevo, la CNDH y el Poder Judicial conocerían de problemas jurisdiccionales. Y entonces existiría la pregunta, ¿ante quién acudiría el quejoso? ¿la resolución de qué órgano sería la válida?, como puede verse, habría inseguridad en la administración de la justicia.

Para evitar que esto sucediera, se tendrían que reformar todos esos arts. constitucionales (41, 123, 94 y 97), quitándoles a esos órganos esa competencia, dársela a la CNDH y luego ajustar también todas las leyes reglamentarias de los mismos. En tal caso la pregunta sería, ¿Vamos a desconocer la competencia y experiencia de órganos jurisdiccionales que llevan años de existir de algunos que incluso nacieron con la Constitución en 1917, para dársela a otro que apenas lleva poco tiempo de existencia?. Sino estamos satisfechos con el funcionamiento de algunos o de todos aquéllos, reformémoslos y ajustémoslos a las nuevas demandas y condiciones del país, pero no se puede incurrir en incongruencias constitucionales que se traduzcan en inseguridad jurisdiccional.

Además conviene recordar que la CNDH no es un tribunal, sino un organismo administrativo.

F) Autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

He querido dejar un espacio para desarrollar este inciso, ya que uno de los temas mas discutidos de la ley de la CNDH es precisamente el de su autonomía, en relación con lo dispuesto por el art. 2º de la ley que a la letra dice: "La CNDH es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios..."

"El texto de la iniciativa sólo fué modificado en su última parte, preservándose lo relativo a la denominación de la naturaleza de la CNDH como organismo descentralizado. Así fue aprobado en el senado, por unanimidad y sin reserva, y en la cámara de diputados con reserva en lo particular para debate y discusión, con 354 votos a favor y 31 en contra." (105)

La propuesta no aprobada, consistía en denominar a la CNDH como "organismo autónomo", pues se argumentaba que como organismo descentralizado perdería eficacia como órgano defensor de los derechos humanos, en virtud de que seguía siendo un organismo del Estado, contra quién se dirigen sus recomendaciones, particularmente contra autoridades y servidores públicos de la rama Ejecutiva del mismo. Y por lo tanto, surgió una pregunta, ¿cómo podría la comisión declarar violador de un derecho humano a un agente, policía o cualquier autoridad del rango y nivel que fuera, siendo que esa autoridad, aún en su nivel jerárquico mas bajo, lo es del mismo Estado del cual, como organismo descentralizado, depende la CNDH?

Incluso llegó a sugerirse que la denominación de la CNDH quedara como la del Instituto Federal Electoral, "organismo público autónomo".

Ahora bien, analizando dicho argumento podemos ver:

El Código federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COPIFE), en su art. 70 caracteriza al Instituto Federal Electoral (IFE), como "arriba se indicó, pero no olvidemos que ese código es reglamentario de la constitución, concretamente de su art. 41 que, en la parte conducente, indica: "Esta función (organización de las elecciones), se realizará a través de un organismo público (no señala aquí si descentralizado o autónomo), dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (características del descentralizado). El organismo público será autoridad en la materia profesional en su desempeño y autónomo en sus desiciones." La autonomía se refiere, por lo tanto, a las desiciones del órgano y no al órgano mismo.

En idénticos términos está el art. 102, apartado B sobre derechos humanos cuando señala que "Formularán (los organismos de derechos humanos) recomendaciones autónomas". En ambos casos, IFE y CNDH, nuestra constitución aplica el término "autónomas" al "producto" final del órgano (decisiones en un caso y recomendaciones en el otro), y no al órgano mismo.

El argumento que se comenta también aludió al tribunal Electoral, situado en el mismo art. 41 constitucional y caracterizado como "Tribunal autónomo". Pero la CNDH nunca ha pretendido ser un tribunal; lo que es más, abiertamente la constitución y su ley la declaran incompetente para conocer "resoluciones de carácter jurisdiccional" (art. 7, fr. II de la ley), y llega hasta a señalar: "La CNDH por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo." (art.8). (106)

Lo antes expuesto, de ninguna manera lleva implícita la idea de que la CNDH no deba ser autónoma; no hay duda de ello. Lo único implicado es que:

- 1) la comparación con el IFE o con el Tribunal Electoral fue desafortunadamente por las razones expuestas; y
- 2) que el problema no es lingüístico o de denominación en la ley o en la constitución, pues 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 confiere, en las responsabilidades que se le imponen en su parte orgánica y, sobre todo, en la procedimental, que indica cómo deberá operar, y no solo en un art. que aun en el supuesto de que dijera "organismo autónomo", éste no le sería si el resto está dispuesto de que dijera "organismo autónomo", éste no le sería si el resto está dispuesto de diferente manera.

Sin embargo, no hay que quedarse en la cuestión lingüística de forma, pues a fin de cuentas, no importa la denominación, sino la efectiva autonomía de la CNDH; por lo tanto ¿en verdad pierde autonomía la CNDH por haber quedado como un organismo descentralizado, en lugar de como un organismo autónomo? Yo no lo creo; pienso que la CNDH es autónoma, por las siguientes razones:

"Cuando se dice que la CNDH debe ser un organismo autónomo y no de centralizado, se piensa que autonomía equivale a independencia del Estado, en tanto que lo segundo dependencia del mismo, si bien una dependencia relativa en comparación con la centralización." (107)

(105) Emilio Rabasa G., ob. cit., p. 23

(106) Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, art. 70

(107) José López Chavarría, Evolución Normativa de la CNDH, p.25

Sin embargo, la autonomía no está en función de la independencia del Estado en general o de alguno de sus poderes en particular, simplemente por que la autonomía no significa ni puede significar ausencia de vínculo alguno con el Estado. Ya no solo de una entidad administrativa, sino incluso una entidad política, son completamente autónomas dentro del Estado y no fuera o al margen del mismo. Lo que es más, en éste último caso dejan de ser autónomas, pues o bien, son estados independientes o pertenecen a otro estado.

Lo mismo sucede en el terreno de la administración pública. Por la naturaleza de ciertos servicios, las entidades que los prestan se descentralizan, y es precisamente dicha descentralización, la que les da autonomía, pero no porque sean independientes de esa administración pública central, sino porque lo son en cuanto tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y muy importante autonomía técnica, financiera, política y orgánica; como veremos, en eso y no en otra cosa consiste su autonomía.

Ahora bien, si al darle autonomía a la CNDH lo que se pretende es sustraerla del Poder Ejecutivo, y concretamente de la administración pública de el Estado, habría que preguntarse primero, ¿para situarla donde?

La efectividad de la CNDH no se logra convistiéndola en un organismo fuera del Estado o fuera de su pública administración.

La autonomía de la CNDH, como la de cualquier otra institución de servicio descentralizada, consiste en el conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la constitución mexicana y ahora en su propia ley.

Esto ha sido explicado claramente por el Profesor Andrés Serra Rojas, en estos términos:

"El estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarle su autonomía orgánica y su autonomía financiera, dándole los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio (con bienes de la federación), para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general.

El organismo descentralizado relaja los vínculos de la centraliza—

ción administrativa al mismo tiempo que le transfiere una competencia limitada para mantener su autonomía. A estas entidades se les ha llamado por la doctrina inasistencias periféricas, auto-administración indirecta o paraestatales, ya que lograron esa autonomía al serles transferidos, por la autoridad central, los poderes de decisión que la sustraen del poder disciplinario y de revocación y no están sometidas a la jerarquía administrativa.

El carácter esencial de un organismo descentralizado es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomiendan.

Otro de los caracteres de la descentralización es la autonomía técnica de un servicio público o de las tareas que realiza. Esto es, la autonomía técnica del servicio público reside en el hecho que aquéllos que se benefician no están sometidos a las reglas de la gestión administrativa que son, en principio, aplicables a todos los servicios centralizados del Estado (André Buttgenbach, 1966)." (108)

En consecuencia, la autonomía es una forma de descentralización por la Autonomía Orgánica.

En el inciso E), ya se han descrito los órganos de la CNDH (consejo, presidente, secretaría ejecutiva, secretaría técnica, visitadores generales y adjuntos y personal profesional, técnico, administrativo) cada uno con los requisitos y procedimientos para su designación y sobre todo sus atribuciones, que, como puede observarse, ninguna de ellas las realiza con sujeción a cualquier otro órgano del Estado.

Mención especial merecen varios arts. de la ley como muestras adicionales de autonomía orgánica. Así, el art. 13, que evita sujetar al presidente y visitadores generales a responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones y recomendaciones que formulen. El art. 14, que establece la destitución y responsabilidad del presidente solo por los procedimientos que establece la constitución. El art. 16, que confiere al presidente y a los visitadores generales y adjuntos fé pública para verificar la veracidad de los hechos de las quejas.

2.- Autonomía Financiera.

El art. 2º de la ley de la CNDH, establece que dicha institución contará con patrimonio propio, lo que se confirma con lo dispuesto por el art. 75 de la misma ley al establecer que: "La CNDH contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento."

Por otra parte, la CNDH 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 (art. 76 ley).

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

3.- Autonomía Técnica.

Dicha autonomía consiste básicamente en la parte procedimental y por medio de la cual la CNDH aplica su propio ordenamiento por medio de sus programas y sobre todo por medio de sus recomendaciones o acuerdos de no responsabilidad. Esta es la capacidad jurídica fundamental para individualizar las normas constitucionales y legales sobre la materia de los derechos humanos que se expresará por medio de una recomendación, acuerdo de no responsabilidad o resolución sobre cualquiera de los recursos de inconformidad, y contra los cuales, no procederá recurso alguno, lo cual confiere definitividad a los acuerdos o resoluciones de la CNDH, imposibilitando su revisión por cualquier otro órgano de la índole que sea.

4.- Autonomía Política.

Esta facultad se deriva de los informes anuales que deberá rendir el Presidente de la CNDH al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal, haciéndose del conocimiento de la sociedad. Respecto a este documento, que engloba la actividad total del organismo y que puede contener proposiciones a autoridades federales y locales sobre expedición o reforma de disposiciones jurídicas, o para perfeccionar prácticas administrativas a fin de tutelar mejor los derechos humanos, "ninguna autoridad o servidor público

dará instrucciones...a la CNDH", según lo dispone el art. 54 de la ley.

La recomendación será pública y autónoma, dice el art. 46; y aquí surge la pregunta central de la autonomía de la CNDH: ¿que quiere decir que sus recomendaciones serán autónomas? La respuesta la brinda el art. 42 de la ley estableciendo, "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. Y a esto es a lo que el Dr. Carrizo le denomina, "La verdad del expediente". Ya que en ella está básicamente la verdadera y real autonomía de esta institución.

G) Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Título III de la ley, "Del Procedimiento ante la CNDH", no solo constituye una completa innovación respecto del decreto anterior (de creación de la CNDH), sino que resulta determinante para la protección y observancia de los derechos humanos en México. Sin embargo, ha sido el menos discutido y comentado.

La diferencia esencial del Derecho respecto a otros ordenamientos de la conducta humana, consiste en los mecanismos explícitos que establece para su aplicación y efectividad. Estos son los procedimientos para llevar a la práctica sus normas y los valores que éstas defienden. "El Derecho y sólo él, prevé disposiciones por las cuales sus normas son individualizadas, y de esta manera pasan de la generalidad de la Ley a la particularidad de la sentencia, el contrato jurídico o la resolución administrativa y su ejecución." (109)

Estos mecanismos o procedimientos son lo que la Teoría Jurídica ha denominado como la "dinámica del orden jurídico", porque a través de ellos el derecho se pone en movimiento y no permanece como un cuerpo estático de normas o como un orden normativo en reposo.

Por eso es tan fundamental el capítulo procedimental de la Ley de la CNDH; sin él, los Derechos Humanos hubiesen quedado en el plano de los pronunciamientos políticos o de los buenos deseos sociales. Es precisamente este capítulo, el que permite que "Los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano" (apartado B del art. 102 constitucional) o "previstos en el or-

(109) José López Chavarría, ob. cit., p. 27

den jurídico mexicano" (art. 2 de la ley) se conviertan en las recomendaciones o en los documentos de no responsabilidad de la CNDH.

¿En que consisten específicamente estos mecanismos, cómo funcionan y, sobre todo, quién o quiénes los echan a andar?

En primer término, cabe destacar los principios generales que caracterizan al procedimiento de queja, contenidos en el art. 4º de la ley y que son: brevedad, sencillez, inmediatez, concentración (reunir las quejas o actuaciones sobre el mismo asunto en un solo expediente) y rapidez. Todas estas características podrían resumirse en la siguiente palabra "simplificación".

Ya que los Derechos Humanos son vitales para la sociedad y el individuo, porque puede estar en juego su propia vida, integridad física y dignidad, quiso el legislador que el procedimiento para hacer efectivos en la práctica estos valores fuese lo más simple posible, apartándose por lo tanto de las formalidades que revisten y requieren otros procedimientos jurídicos.

Por otro lado, hay que señalar que los procedimientos para demostrar la violación a los Derechos Humanos y señalar a la autoridad o servidor público responsable son 3:

- 1.- el procedimiento de queja ante la CNDH,
- 2.- el procedimiento de queja ante las Comisiones Estatales y del D.F. y;
- 3.- los procedimientos de inconformidad ante la CNDH.

Ahora bien, en el presente trabajo, sólo comentaremos el 1º y 3º punto debido a que el segundo corresponde a las Legislaturas de los Estados y al Congreso de la Unión (tratándose del D.F.).

Por último cabe señalar en términos generales que los actos que integran el procedimiento señalado en el número 1º, son:

1.- Presentación y Recepción de la Queja.

El art. 25 de la ley de la CNDH señala que el sujeto facultado, para presentar una queja es Universal, al decir que: "cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos..." y de esta manera, tenemos que podrán presentarla:

- a) Por sí mismo (quien haya sufrido la violación a sus derechos humanos).
- b) Por medio de un representante
- c) Parientes o vecinos de los afectados, cuando éstos se encuentren privados.

de su libertad o se desconozca su paradero

d) Menores de edad

e) Los ONGS (respecto de personas que por sus condiciones no tengan capacidad efectiva).

No hay por lo tanto, distinción o requerimiento alguno por "razones de sexo, edad, condición social, militancia política, credo religioso o cualquier otro". Con esto, la ley reconoce que la causa de los derechos humanos no es sólo la del o los agraviados, sino de todos. Si bien, directamente uno o pocos son los afectados, indirectamente toda la sociedad resulta vulnerada.

Respecto a el plazo para presentar una queja, el art. 26 menciona que ésta podrá presentarse dentro de un año a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios; pero la CNDH podrá ampliar este plazo tratándose de infracciones graves y por último, dicho plazo no contará, cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan considerarse violaciones de lesa humanidad; es decir cuando atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.

Ahora bien, ¿Y cómo deberá presentarse la queja?:

- 1) Por escrito, con la firma o huella digital del interesado, además deberá con tener el nombre, apellidos, domicilio y número telefónico (si lo tiene) de la persona que presuntamente ha sido afectada en sus derechos humanos y de la persona que presenta la queja (en caso de ser representante).
 - 1) En casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de Comunicación electrónica, inclusive por teléfono; y también se tomarán los datos mínimos de identificación.
 - 3) Como las quejas no podrán ser anónimas, éstas deberán ratificarse dentro de los 3 días siguientes a su presentación (en el caso de que el quejoso no se identifique y la suscriba en un primer momento); para lo cual la CNDH se comunicará vía telefónica con el quejoso o por cualquier otro medio de comunicación, por ejemplo telefax, telegrama o correo certificado.
 - 4) En forma oral, cuando las personas o quejosos no puedan escribir o sean menores de edad; y tratándose de personas que no hablen el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.
- Ahora bien, en el supuesto de que el (los) quejoso (s) no pueda identificar a las autoridades o servidores públicos cuyos actos u omisiones con

sideren haber afectado sus derechos fundamentales, la queja será admitida (si procede) bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

Es importante señalar que al admitir una queja, la CNDH deberá comunicarles a los interesados que la formulación de quejas, resoluciones y recomendaciones que la misma emita, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; así como tampoco suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos de prescripción o caducidad.

Así también, debe señalarse que la queja puede ser inadmisibile, ya sea porque no corresponda de manera ostentible a la competencia de la CNDH, en cuyo caso, la misma debe proporcionarle orientación al quejoso para que acuda ante la autoridad correspondiente; o también porque en ellas (quejas) se advierte mala fé, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión.

En estos casos la queja será rechazada inmediatamente y por lo tanto no habrá lugar a apertura de expediente. Lo mismo sucederá con aquellas quejas que no vayan dirigidas a la CNDH, es decir, que no se pida de manera expresa la intervención de éste organismo, pero antes, la CNDH requerirá por escrito al quejoso para que aclare dicha queja y si después de 2 requerimientos el quejoso no contesta, la queja se envía al Archivo.

Pero además, puede haber reapertura de un expediente, ya sea que el quejoso lo solicite expresamente o bien, porque se reciba la información o documentación necesaria.

En el caso de recibirse dos o mas quejas por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad, se acordará la acumulación en un solo expediente. Y lo mismo sucede en los casos en que sea necesario para no dividir la investigación correspondiente.

Respecto a la actuación de la CNDH, ésta puede ser de dos formas:

- 1) A petición de parte (como ya se ha visto a través de la queja).
- 2) De oficio, esto es, cuando de no ratificarse una queja en el plazo señalado (3 días), y se manda al archivo, la CNDH puede determinar investigar de oficio el motivo de la queja cuando a su juicio considere graves los hechos presumiblemente violatorios, siempre y cuando así lo acuerde el presidente de la CNDH.

2.- Calificación de la Queja.

La Dirección General de Quejas y Orientación, turna el escrito de queja que ya fué recibido, registrado y que se le asignó un número de expediente con su respectivo acuse de recibo emitido por la misma; a la Visitaduría general correspondiente para los efectos de su Calificación.

Recibido dicho escrito en la Visitaduría General correspondiente, la Coordinación de Procedimientos Internos lo asigna a uno de los Visitadores Adjuntos, el cual tiene un plazo de 3 días hábiles para presentar al Director General de la Visitaduría la Propuesta de Calificación que proceda. Y de este modo el Director suscriba el Acuerdo de Calificación, el cual podrá ser, de acuerdo al art. 92 del Reglamento Interno de la CNDH, de:

- a) Presunta violación a derechos humanos.
- b) Incompetencia de la CNDH para conocer de la queja.
- c) Incompetencia de la CNDH con la necesidad de realizar orientación jurídica.
- d) Acuerdo de Calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa.

PRESUNTA VIOLACION:

El Director General de la Visitaduría correspondiente enviará al quejoso un acuerdo de admisión de la Instancia (queja), en la que se le informará sobre el resultado de la calificación; el nombre del visitador adjunto encargado del expediente y su teléfono, para que el quejoso mantenga comunicación con dicho visitador adjunto durante la tramitación del expediente.

Además de la prevención de que ésto no afecta el ejercicio de otros derechos.

INCOMPETENCIA DE LA CNDH:

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; para que el quejoso tenga absolutamente clara la situación.

INCOMPETENCIA DE LA CNDH CON NECESIDAD DE ORIENTACION JURIDICA:

En este caso, el Visitador General correspondiente enviará el respectivo documento de orientación en el que se explicará de modo breve y sencillo la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución. Además debe señalarse el nombre de la dependencia pública que debe atender al quejoso y a dicha dependencia pública se le enviará un oficio en el cual se señale que la CNDH ha orientado al quejoso y se le pida que éste sea recibido y atendido. Por último el Visitador General solicitará a esa Dependencia un breve informe sobre el resultado de sus gestiones; mismo que se anexa al expediente respectivo.

ACUERDO DE CALIFICACION PENDIENTE:

El Visitador Adjunto integrará el expediente de queja y solicitará a las autoridades la información necesaria, y al quejoso las aclaraciones que correspondan; además se hará llegar las pruebas conducentes y practicará las indispensables hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la queja.

3.- Comunicación y Petición de Informes a los Presuntos Responsables.

Una vez que la instancia o queja fué admitida, la CNDH por medio del Visitador Adjunto, lo hará del conocimiento de la (s) autoridad (es) señalada como responsable, utilizando cualquier medio de comunicación electrónica en los casos de urgencia, en donde se le solicitarán a dicha autoridad o servidor público que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja es decir, las autoridades deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, manifestar si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto. Dicho informe deberán presentarlo dentro de un plazo máximo de 15 días naturales, plazo que podrá reducirse cuando sean casos urgentes a juicio de la CNDH.

En el supuesto de que la autoridad o servidor público, no rinda el informe requerido, o tenga un retraso injustificado en su presentación, además de hacerse acreedor a la responsabilidad respectiva, se tendrán por ciertos los hechos manifestados en la queja, salvo prueba en contrario.

Toda la documentación que remita la autoridad judicial, deberá estar certificada y foliada.

Ahora bién, la respuesta que la autoridad emita en el informe, po-

drá hacerse del conocimiento del quejoso cuando:

- 1) Exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad;
- 2) Cuando la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación; y
- 3) Cuando a juicio del visitador general o adjunto sea necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad (del informe).

En los 3 casos anteriormente señalados, el quejoso cuenta con un plazo de 30 días contados a partir del acuse de recibo para que manifieste lo que a su derecho convenga. En caso de no hacerlo, el expediente se enviará al archivo, siempre y cuando resulte evidente que la autoridad se ha conducido con verdad. Pero además como ya se mencionó anteriormente puede haber reapertura del expediente.

Cuando una autoridad o servidor público federal deja de dar respuesta a los requerimientos de información de la CNDH en mas de dos ocasiones, 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 aplicables.

Además de que la CNDH 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.

Por otro lado, la CNDH no estará obligada a entregar ninguna de las constancias que obren en los expedientes de queja, sea a solicitud del quejoso o de la autoridad; salvo que los visitadores generales previo acuerdo con el presidente de la comisión determinen si acceden a la solicitud.

4.- Investigación, Valoración de Pruebas y elaboración de Proyecto de Recomendación o de Acuerdo de No Responsabilidad.

Durante la fase de Investigación, el Visitador General, tendrá las siguientes facultades:

- a) Pedir a las autoridades o servidores públicos presuntamente violadores de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicional.
- b) Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares, todo gú

nero de documentos e informes.

- c) Practicar visitas e inspecciones personalmente o por medio del personal técnico, es decir, podrán presentarse en cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar todos los datos necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes (sea con autoridades o testigos), y estudiar los expedientes o documentación necesaria.

Todas las autoridades, deben 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.

Es importante señalar que la falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la CNDH, 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, de la que ya se ha hablado anteriormente.

Así también la CNDH podrá rendir un informe especial, en donde se mencionen las omisiones y entorpecimiento por parte de las autoridades que deban colaborar con ella. Además denunciará ante los órganos competentes los delitos que hubiesen cometido dichas autoridades; así como también, podrá denunciar las faltas o delitos en que incurran los particulares durante el procedimiento.

El Visitador General tiene la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares (110) necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados; dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias.

(110) De acuerdo al art. 112 del Reglamento Interno de la CNDH se entienden por medidas precautorias o cautelares, todas aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mex. y que el visitador general solicite a las autoridades para que se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos. Sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones aducidos.

Así, dichas autoridades tendrán un plazo de 3 días para notificar a la CNDH si dicha medida ha sido aceptada. Y en caso de que se negare o no adoptase la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la Recomendación que se emita una vez realizadas las investigaciones, para que se hagan efectivas las responsabilidades del caso.

Con relación al periodo probatorio, el Reglamento interno establece que la CNDH puede solicitar la rendición y desahogar todas aquellas pruebas indispensables previstas en el orden jurídico mexicano. La prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes.

En cuanto a la valoración de las pruebas, el art. 41 de la ley de la CNDH establece que lo hará el visitador general de acuerdo a los principios de la lógica y la experiencia y en su caso de la legalidad. Por último; cabe señalar que la CNDH no está obligada a entregar ninguna de sus pruebas, salvo que acuerde lo contrario.

Ahora bien, todo procedimiento persigue una finalidad, llegar a la resolución, o a la conclusión del caso y por lo tanto tenemos que los expedientes de quejas pueden ser concluidos principalmente por:

- a) Conciliación (la cual se tratará mas adelante),
- b) Documentos de No Responsabilidad y
- c) Recomendaciones.

Sin embargo el Reglamento Interno en su art. 123 establece además de las 3 anteriores, las siguientes causas de conclusión:

- a) Incompetencia de la CNDH para conocer de la queja,
- b) Cuando por no tratarse de violaciones a derechos humanos se oriente jurídicamente al quejoso,
- c) Por desistimiento del quejoso,
- d) Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento y
- e) Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes.

Pues bien, una vez concluida la investigación y en caso de existir los elementos de convicción necesarios para demostrar que no existieron violaciones a derechos humanos, o de no haberse acreditado éstos de manera fehaciente, el Visitador Adjunto, lo hace del conocimiento de su superior inmediato para la elaboración del Documento de No Responsabilidad.

Para la formulación del Proyecto de Documento de No Responsabilidad se realiza de acuerdo con los lineamientos que para los efectos de las

Recomendaciones.

De este modo, los textos de Documentos de No Responsabilidad contienen:

- 1.- Antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de derechos humanos,
- 2.- Enumeración de las evidencias que demuestran la No violación de derechos humanos o la inexistencia de aquéllas en los que se soporta la violación,
- 3.- Análisis de las causas de No violación a derechos humanos y
- 4.- Conclusiones.

Además, los Documentos de No Responsabilidad, se notificarán de inmediato a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos.

Dichos documentos se publicarán en la Gaceta de la CNDH así como también se difundirán a través de los medios de comunicación.

Es importante señalar, que tales documentos se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica, por lo tanto los mismos no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

Por otro lado, concluida una investigación, en donde se acredite la violación a derechos humanos la consecuencia es una Recomendación, en cuyo caso no habrá posibilidad de amigable composición. Las conclusiones del expediente son la base de las Recomendaciones.

La formulación del proyecto de Recomendación es realizado por el Visitador General y posteriormente se someten a la consideración final del presidente de la CNDH; en donde se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Esta Recomendación será pública y autónoma y no vinculatoria, tal y como la constitución política mexicana lo establece en su art. 102 apartado "B".

Dichas Recomendaciones son dirigidas a la autoridad correspondiente, la cual cuenta con un plazo de 15 días hábiles siguientes a su notificación para informar si acepta dicha recomendación. Y en su caso, contará con otros 15 días adicionales para entregar las pruebas correspondientes de que ha

cumplido con la recomendación.

Para el caso de que alguna autoridad o servidor público no acepte una recomendación, esto se hará del conocimiento de la opinión pública.

En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la CNDH no procederá ningún recurso (111).

A modo de conclusión, la Comisión notificará inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la recomendación que haya dirigido a las autoridades responsables, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma y en su caso, el acuerdo de No responsabilidad.

Así también, el Presidente de la Comisión publicará en forma resumida las recomendaciones y dichos acuerdos.

Finalmente cuando un quejoso de manera dolosa falta a la verdad ante la CNDH, ésta podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad de declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial (art. 146 RI).

5.- La Figura de la Amigable Composición.

Respecto a esta figura, tenemos que desde el momento en que una queja es admitida, el Presidente de la Comisión, Visitadores Generales o Adjuntos, se pondrán en contacto con la autoridad señalada como responsable de una manera breve y sencilla presentándole por escrito la propuesta de Conciliación del caso para intentar lograr una Conciliación entre los intereses de las partes involucradas a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

Pero es importante señalar que esto únicamente se llevará a cabo cuando una queja no se refiera a violaciones a los derechos a la Vida o a la integridad física o síquica o a otros que se consideren graves por el número de afectados o sus consecuencias.

(111) La CNDH podrá dictar acuerdos de trámite que sean obligatorios para las autoridades y serv. públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará sanciones y responsabilidades correspondientes. Art. 43 de la ley de la CNDH.

La autoridad o servidor público a quién se envíe una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de 15 días naturales para responder por escrito a la propuesta y enviar las pruebas correspondientes.

Posteriormente, si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de Conciliación, la autoridad no la hubiere cumplido totalmente, el quejoso se lo hará saber a la Comisión, ya que para esto, el visitador adjunto mantendrá informado al quejoso del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión; para que dentro del término de 72 horas hábiles (contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso) se resuelva sobre la reapertura del expediente y determinando las acciones que corresponden.

Ahora bien, para el caso de que la autoridad correspondiente no acepte la propuesta de Conciliación, la consecuencia inmediata será la preparación del Proyecto de Recomendación, (del cual ya se ha hablado) que corresponda.

Considero recomendable buscar siempre la Conciliación, el arreglo, el diálodo. Debe buscarse en todo momento. Sin embargo, lamentablemente hay casos en los que no puede darse.

II) Los Recursos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El art. 102 constitucional apartado B, tercer párrafo menciona:

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

Esto, como puede observarse, coloca a la Comisión Estatal de Derechos Humanos como primera instancia en materia local y da a la CNDH la segunda instancia en éstos, y la primera y única, tratándose de asuntos de orden federal.

Así, las inconformidades de las que habla la Constitución Federal se substanciarán mediante 2 recursos:

- 1) Recurso de Queja.
- 2) Recurso de Impugnación.

1.- El Recurso de Queja.

Dicho Recurso procede:

- 1.- Por las omisiones en que hubiere incurrido una Comisión Estatal de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja, siempre y cuando tal omisión hubiere causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja.
- 2.- Por la Inactividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (112) en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos.

Este recurso únicamente podrá ser promovido por:

- * los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave por las omisiones antes mencionadas.
- * cuando no exista recomendación alguna sobre el asunto de que se trate y hayan transcurrido 6 meses desde que se presentó la queja ante el organismo local.

Por su tramitación breve y sencilla, los requisitos para que la CNDH admita un recurso de queja son:

- a) Que el recurso sea interpuesto ante la CNDH.
- b) Que el mismo sea suscrito por la persona que tenga el carácter de quejoso en el procedimiento instaurado por la CEDH cuya omisión o inactividad se recurre.
- c) Que hayan transcurrido por lo menos 6 meses desde la fecha de presentación de la queja ante la CEDH y ésta no haya dictado recomendación o resolución definitiva.

Ahora bien, el recurso de queja se debe presentar directamente ante la CNDH; por escrito, oralmente o por cualquier medio de comunicación(113); en donde se precisarán las omisiones o actitud de la CEDH con indicación de los agravios que genera al quejoso; así como también deberá acompañarse de las pruebas documentales con que cuente para fundamentar los agravios que exponga.

(112) En adelante CEDH.

(113) En este supuesto la queja debe ser ratificada dentro de 3 días por el interesado.

La Dirección General de Quejas y Orientación, al recibir un recurso:

- 1.- registra la queja en la base de datos que corresponda y le asigna un número de expediente,
- 2.- si dicho número de expediente es impar, se turna a la 1º Visitaduría General y si es par, a la segunda,
- 3.- envía al quejoso el acuse de recibo del escrito de queja

Posteriormente el encargado de la calificación del recurso es el Visitador General, cuya calificación podrá ser:

- a) De admisión del recurso para el caso de que satisfaga los requisitos
- b) De desechamiento del recurso
- c) Acuerdo de pendiente, cuando se requiera de información o precisión por parte del recurrente.

Una vez que el recurso ha sido admitido, se correrá traslado del mismo a la CEDH contra el cual se presente para que dicho organismo rinda un informe en un plazo no mayor de 10 días hábiles, junto con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta.

La CNDH al recibir dicho informe, lo analizará y si considera necesario, solicitará y desahogará pruebas distintas a las documentales ofrecidas anteriormente. Y de este modo, la CNDH en un término no mayor de 60 días a partir de la aceptación del recurso deberá formular:

- 1.- Una recomendación al organismo local para que subsane las omisiones o inactividad en que hubiese incurrido.
- 2.- documento de No Responsabilidad dirigido a la CEDH correspondiente cuando los agravios del recurrente sean falsos o infundados y
- 3.- Acuerdo de atracción de la queja, esto se da en el supuesto de que la CNDH considere que el asunto es importante (114) y que la CEDH puede tardar mucho en expedir su recomendación y por lo tanto será la propia Comisión Nacional la que expida la recomendación correspondiente.

La CEDH cuenta con 15 días hábiles para informar sobre la aceptación y cumplimiento de la mencionada recomendación.

Por último, cabe señalar que si la CEDH no presenta el informe solicitado ante la CNDH, se presumirán ciertos los hechos señalados salvo prueba en contrario.

(114) Por ejemplo, presuntas violaciones que por su importancia trasciendan el interés de la Entidad Federativa e incida en la opinión pública nacional

2.- El Recurso de Impugnación.

Las personas legitimadas para interponer el recurso de impugnación únicamente podrán ser quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo Estatal de derechos humanos.

Ahora bien, ¿En qué casos procede el recurso de impugnación?, contra:

- 1.- las resoluciones definitivas de las CEDH (115)
- 2.- el deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad de una recomendación emitida por una CEDH
- 3.- el contenido de una recomendación dictada por la CEDH cuando a juicio del quejoso ésta no intente reparar debidamente la violación denunciada.

Los requisitos que debe tener el recurso de impugnación, para que éste sea admitido por la CNDH son los siguientes:

- a) Que el recurso sea interpuesto directamente ante la correspondiente CEDH.
- b) Que dicho recurso sea suscrito por la persona que haya tenido el carácter de quejoso en el procedimiento instaurado por la respectiva CEDH.
- c) Que el recurso se presente ante la respectiva CEDH 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.

Así, el recurso de impugnación debe presentarse por escrito ante la CEDH respectiva la cual debe verificar que dicho recurso esté debidamente firmado y contenga los datos de identificación del quejoso.

Deberá contener además 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 ningún caso, la CEDH podrá analizar ni rechazar un recurso en cuanto al fondo del asunto, así como tampoco podrá pedirle al quejoso que aclare el contenido del escrito de promoción.

Posteriormente la CEDH dentro de los 15 días naturales siguientes a la interposición de dicho recurso, deberá enviarlo a la CNDH acompañándolo

(115) Se entiende por Resolución Definitiva, de acuerdo al art. 158 del RI de la CNDH, toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos.

del expediente del caso, en donde incluye un informe sobre la recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesario.

En el dado caso que el promovente presentara directamente el recurso de impugnación ante la CNDH, ésta lo remitirá mediante oficio al organismo local para que proceda como debe ser, es decir el órgano local debe enviarlo a la CNDH como ya se mencionó.

La CNDH al recibir el recurso de Impugnación:

- 1.- examinará su procedencia y si es necesario requerirá información tanto al organismo estatal como a la autoridad correspondiente,
- 2.- podrá desechar de plano los recursos que considere infundados o improcedentes.

Una vez admitido dicho recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad o CEDH contra el cual se hubiera interpuesto, para que en un plazo máximo de 10 días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. De no presentarse dicho informe, se presumirán ciertos los hechos salvo prueba en contrario. Si durante la tramitación del recurso, la autoridad acredita el cumplimiento de la recomendación, la CNDH lo hará del conocimiento del quejoso para que en un plazo de 15 días manifieste lo que a su derecho convenga. Si el quejoso no responde el expediente se manda al archivo.

Así, la CNDH de acuerdo con los documentos respectivos examinará la legalidad de la recomendación del órgano local o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado; de ser necesario, se llevará a cabo un periodo probatorio.

Y una vez agotada la tramitación, la CNDH deberá resolver dicho recurso en un plazo no mayor de 60 días hábiles de la manera siguiente:

- 1) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.
- 2) La modificación de la propia recomendación formulando a su vez una recomendación al organismo local.
- 3) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por la misma CEDH.
- 4) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación, del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió; en donde además la CNDH formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad la cual deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Es necesario señalar que el Presidente de la CNDH es el encargado de aprobar y suscribir las recomendaciones, Documentos de No responsabilidad, las confirmaciones de resoluciones definitivas y las declaraciones de suficiencia o insuficiencia.

Así mismo, dichas resoluciones de la CNDH mediante las que se concluyan de manera definitiva un expediente de queja o impugnación no admitirán recurso alguno.

CAPITULO IV
LAS RECOMENDACIONES DE
LA COMISION NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS.

**CAPITULO IV. LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS.**

Corresponde ahora el turno a uno de los temas mas discutidos, criticados y de más polémica, el de las Recomendaciones de la CNDH.

Y fué precisamente por ese motivo por el que quise dedicarle un capítulo aparte, para así tratarlo con mayor detenimiento.

Considero necesario para efecto de una mejor comprensión, retomar las palabras expresadas en el capítulo III del presente trabajo (116), al decir que "todo procedimiento persigue una finalidad, llegar a la resolución o conclusión del caso". Anteriormente en ese mismo capítulo ya se han tratado dichas formas de conclusión, es decir:

- 1) Conciliación
- 2) Documentos de No Responsabilidad
- 3) Recomendación

Respecto al punto 3) es decir, el relativo a la Recomendación, se trató el tema de un modo general, por lo que a continuación, se profundiza en el mismo, a fin de lograr un estudio del mismo más detallado.

Y de este modo tenemos que concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a derechos humanos, se elabora el Proyecto de Recomendación por el visitador ad junto, en donde a su vez éste lo presenta a la consideración del visitador gene ral respectivo para que se le formulen todas las observaciones y consideraciones pertinentes. Posteriormente el Presidente de la CNDH estudia los Proyectos de Recomendación que los visitadores generales le presenten para su consideración y si es necesario, los modifica o formula observaciones y finalmente suscribe el texto de la Recomendación.

En las Recomendaciones se van a señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

(116) Ver pag. 118 del presente trabajo.

Una vez que la Recomendación ha sido suscrita por el Presidente ésta se notifica a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, la cual tendrá 15 días hábiles para responder si la acepta o no.

Para el caso de aceptarla, dicha autoridad asume el compromiso de darle su total cumplimiento, para lo cual dispondrá la misma de un plazo de 15 días más para enviar las pruebas de que la Recomendación ha sido cumplida.

En caso negativo, es decir que no acepte dicha Recomendación, esto se hace del conocimiento de la opinión pública y hasta ahí queda todo, porque no hay forma de obligar a dicha autoridad a que la acepte.

Las Recomendaciones también se hacen del conocimiento del quejoso, pero en un plazo menor, es decir dentro de los 6 días naturales siguientes a aquel en que la misma fue firmada por el Presidente de la CNDH.

Es importante señalar que las Recomendaciones se hacen del conocimiento de la opinión pública después de su notificación a la autoridad correspondiente, a menos que las acciones solicitadas en la misma requieran de mucha discreción.

Así mismo, también se publicarán en la Gaceta de la CNDH (117), a menos que el Presidente de la CNDH por la naturaleza del caso, disponga lo contrario.

(117) Organismo Oficial de difusión de la CNDH, art. 14 Reglamento Interno.

A) Concepto de Recomendación.

Antes de abordar el tema del significado de las Recomendaciones dentro de la CNDH, creo oportuno tratar el concepto común de Recomendación.

El objeto de esto, es comprender por muy obvio que parezca, el porqué la falta de obligatoriedad o coerción en las Recomendaciones que emite la CNDH.

Pues bien, el motivo a mi modo de ver es muy sencillo, debido a que el mismo concepto de la palabra lo está indicando.

Y de esta manera tenemos: " **Recomendación; encargo o súplica que se hace a otro poniendo a su cuidado o diligencia una cosa. Recomendar; aconsejar a alguien cierta cosa para bien suyo.**" (118)

Así también Guillermo Cabanellas da la siguiente definición: " **Recomendación: encargo, petición, súplica, consejo. Serie de principios que carecen, en su ejecución de fuerza imperativa.**" (119)

Finalmente María Moliner menciona " **El Recomendar es aconsejar o indicar a alguien para bien suyo que haga o deje de hacer cierta cosa por ejemplo: "Le he recomendado que se lleve ropa de abrigo". Y la Recomendación es un encargo, el cual puede ser de Hacer, por ejemplo "No atiende las Recomendaciones que se le hacen."; o de Dar, "Le di una Recomendación para uno de los consejeros".**" (120)

De lo anterior puede concluirse que la Recomendación no es otra cosa, que un Encargo o Consejo que se da a alguien, en ningún momento puede pensarse en una Imposición debido a que no es una orden; ya que como anteriormente se dijo, ésta puede ser o no llevada a cabo, y no pasa nada para el caso o supuesto de que no se cumpla debido a que no está revestida de alguna sanción o castigo.

Creo por eso mismo, que la CNDH quiso adoptar dicho término para nombrar a sus desiciones finales de esta forma, pues ello no le implicaría problemas en cuanto a la naturaleza de la propia institución, es decir, como Orga-

(118) Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, p. 1235

(119) Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, p.41

(120) María Moliner, Diccionario de Uso del Español, p. 1762

no No Jurisdiccional; o también si quiere verse de este modo, como un órgano semejante al Ombudsman.

B) El significado de las Recomendaciones en la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Para poder hablar del significado que guardan las Recomendaciones en la CNDH, es necesario mencionar las palabras de Sinclair, un Ombudsman de Manitoba, el cual señala que: "El Tercer poder del Ombudsman, la facultad para recomendar, es quizá la que levanta más críticas por parte de la gente, en especial de aquellos ciudadanos que creen que el Ombudsman debería tener más poder. Con frecuencia, los quejosos creen firmemente que el Ombudsman puede ordenar a una dependencia o departamento gubernamental que corrija un problema o que rectifique una injusticia. Esta creencia está muy lejos de la realidad. De hecho, cuando termina una investigación, el Ombudsman no tiene autoridad para ordenar nada. El Ombudsman sólo puede Recomendar, y nada más. La expedición de órdenes para resolver problemas es competencia de los tribunales.

A pesar del hecho de que el Ombudsman no tiene autoridad para ordenar soluciones para los problemas, el Ombudsman no es tigre "desdentado", como algunos quisieran que fuera. Los dientes del Ombudsman están en perfecto estado y aún son capaces, incluso en la sociedad actual, de clavarle los colmillos al papeleo burocrático que con tanta frecuencia ata las manos y los pies de los ciudadanos. La facultad del Ombudsman para hacer Recomendaciones a menudo actúa también como un acicate para los ciudadanos. Aunque para los no iniciados las recomendaciones no parezcan tan poderosas como los decretos, creo que, por encima de todo, dada la estructura de la sociedad democrática y dado el mandato del Ombudsman y la relación existente entre la función de éste con la del político, el poder para recomendar es mucho más práctico, factible, responsable y efectivo que el poder para ordenar." (121)

El poder de las Recomendaciones del que habla el autor citado, se basa en una fuerza que emana de la misma naturaleza del Ombudsman: su credibilidad moral, su imparcialidad absoluta y su independencia de la autoridad.

(121) Sinclair G., EL Ombudsman ¿Un recurso efectivo para los Ciudadanos?, p.

Tales características le confieren un amplio prestigio entre la sociedad y un creciente respeto entre las autoridades a las que se dirige. Sin ellas, el Ombudsman estaría condenado al fracaso; del mismo modo, ésta palabras también pueden aplicarse a la CNDH, por que no hay que olvidar que aunque la CNDH no es una figura exactamente igual a la del Ombudsman, no deja por eso de ser una Institución Defensora de los Derechos Humanos.

Por esta misma razón, en casi todo el mundo, las desiciones que toman los Ombudsmen, Defensores del Pueblo, Promotores de la Justicia, CNDH, etc. sobre las quejas recibidas se basan en el resultado de las investigaciones que los mismos realizan.

A pesar del enorme esfuerzo que representa, la investigación autónoma e independiente de cada queja recibida garantiza la imparcialidad de la decisión o Recomendación adoptada, como sucede con la CNDH.

No podría ser de otra forma, ya que en caso contrario, se correría el riesgo de desvirtuar su naturaleza y en consecuencia, perder su única fuerza que siempre es de carácter moral.

Ahora bien, ¿Qué significado tienen las Recomendaciones en la CNDH? Al respecto puedo decirse que el carácter moral de dicha Institución, es lo que garantiza que las afirmaciones basadas en los documentos emitidos por la CNDH tengan un alto grado de credibilidad, y la certeza de que, por encima de cualquier interés, poseen imparcialidad.

Antes de continuar es importante señalar que las Recomendaciones en materia de Derechos Humanos poseen características particulares, de acuerdo al país del que se trate. Por ejemplo en el caso de Portugal, el Proveedor de Justicia "tiene el derecho natural de emplear, además de las medidas típicas de la Institución del Ombudsman (conciliación y declaración pública), la Recomendación por escrito. En este país, la ley obliga a las autoridades receptoras a proporcionar respuesta dentro de los 60 días, y a establecer los motivos de su postura, en caso de no aceptarla."(122) Cosa que también sucede en México, a diferencia del término , ya que aquí son solo 15 días.

(122) Sinclair G., ob.cit., p. 188

En España en cambio, el Defensor del Pueblo incluye en su informe anual las actividades mas importantes realizadas a lo largo del año, así como las recomendaciones y sugerencias formuladas. "Tales recomendaciones tienen como propósito principal abordar cuestiones de carácter o interés general, y muy frecuentemente, de modificación normativa incitando a quienes tienen la competencia para modificar las leyes, para que la ejerciten." (123)

En Israel, las conclusiones del Contralor y del Comisionado que se presentan en el informe anual al Knesset y que son ampliamente difundidas, "no se pueden hacer cumplir por ley; en consecuencia, no son mas que meras Recomendaciones. No obstante, tales recomendaciones tienen un gran peso público, y el cargo de Contralor del Estado goza de la total confianza de la gente del pueblo como una Institución no política confiada a una persona de prestigio. Como resultado, son muy raros los casos en que no se cumplan sus Recomendaciones. "

(124)

Ahora bien, en México, particularmente respecto a la CNDH, encontramos en un primer lugar, la base de dichas Recomendaciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 102 "B" primer párrafo, "Formularán Recomendaciones públicas, autónomas no vinculatorias."

Dicho apartado se ve reforzado por la Ley de la CNDH en su art. 6, fracc. III; art. 46 y en su Reglamento Interno.

De este modo tenemos que las Recomendaciones que emite la CNDH:

- 1) Serán Públicas, porque las mismas van a hacerse del conocimiento de toda la opinión pública, a fin de darles a conocer que la Institución está trabajando y que no están siendo defraudadas las esperanzas puestas en ella.
- 2) Autónomas ¿por qué? debido a que para la emisión de una recomendación se realiza una investigación autónoma e independiente de cada queja, es decir aunque hubiera dos casos similares, una recomendación no podría aplicarse para ambos casos, porque cada uno merece atención aparte y por lo mismo, autonomía en sus Recomendaciones.

(123) Gil Robles y Gil Delgado A., Consideraciones en torno a la experiencia española del Defensor del Pueblo, pp. 33-41

(124) Sinclair G., ob.cit., p. 18.

- 3) No vinculatorias, es decir no pueden obligar a la autoridad hacia la que van dirigida, porque no debemos olvidar que la CNDH no vence, sino convence y por lo tanto
- 4) No tiene carácter imperativo para la autoridad o servidor público; debido a que es una Institución de disuasión y no de imposición coercitiva (como las Instituciones Jurisdiccionales).

Surge entonces la pregunta ¿en qué se basan para que las mismas se cumplan, si no obligan?, ¿puesto que solo son recomendaciones?

En estricto sentido, si la autoridad o servidor público a quien se dirige no quiere cumplirla ni hacerle caso, no pasa nada, o por lo menos consecuencias jurídicas no debe tener.

En estos casos, tendrán más bien, sanciones de otro tipo, sobre todo políticas, jurídicas no. Entonces surge otra pregunta, ¿cuál es la fuerza de las Recomendaciones? o ¿qué le dan fuerza?, ¿por qué se cumplen?

Para responder a éstas preguntas, es necesario conocer algunas razones:

Como ya se mencionó, las Recomendaciones están basadas en una investigación seria, en donde constan antecedentes, hechos, evidencias, pruebas, etc... Y todo ello debe estar asentado en el expediente. La recomendación se basa en lo que está en él.

Ello le da autonomía, seriedad y sustento jurídico a la resolución de la CNDH. Sin embargo esto no es suficiente.

La CNDH ha basado su prestigio entre otras cosas, en el sólido grupo multidisciplinario que labora en ella, cuya experiencia parece ser de muchos años.

El prestigio de su Presidente es también base de su fuerza moral. Esto ha sido muy criticado, ya que no debe una Institución basar su fuerza o parte de ella en la figura de un ser humano, por mas prestigio que éste pueda tener. Porque ¿Que sucede si esa persona se va de la Institución?, tiene entonces que dotársele de más mecanismos jurídicos que le den fortaleza, y no estar esperanzados solo en que sea fuerte por virtud de las cualidades de una persona. De todos modos, si esto se da, qué bueno.

Por otro lado, la CNDH pone, como ya se ha mencionado anteriormente, a consideración de la sociedad sus resoluciones, emitiendo boletines de prensa, participando en conferencias o publicándolas en su Gaceta. Además hay que resaltar el apoyo que le dan a la CNDH los medios masivos de comunicación, sin los cuales mucha gente ignoraría quizá hasta su existencia.

Un especialista en el tema considera que en el caso mexicano, "el mayor mérito de la Institución ha sido el de elevar la responsabilidad de los funcionarios anónimos, políticamente inimputables, que son por lo general quienes violan los derechos humanos; a funcionarios conocidos por la opinión pública, y por lo tanto políticamente vulnerables, en los casos y situaciones en que no actúan para corregir y evitar las violaciones de sus subordinados, exhibiéndoles como los verdaderos y principales responsables de las violaciones de derechos humanos." (125)

Quando a éstos funcionarios se les envía una Recomendación, es más factible que surta efectos y que haya voluntad política para cumplirla, ya que si está el funcionario en un nivel en que puede ser atacado o cuestionado por la opinión pública o por la prensa, él mismo no querrá que se comente, y que se sepa que es un servidor público violador de derechos humanos o que consiente éstas acciones.

Por otro lado, tenemos los informes anuales y especiales que la CNDH rinde tanto al Presidente de la República como al Congreso de la Unión y a la opinión pública respectivamente.

Respecto a este punto anteriormente ya hemos hablado, pero es necesario enfatizar que con relación a los informes anuales como ya es sabido, se incluirán en él de un modo detallado, las quejas, recomendaciones su aceptación y ejecución; y por lo mismo, ninguna autoridad quisiera aparecer como falto de voluntad política, como violador de derechos humanos, porque considero que entre más alto sea su rango, peor será la presión política que caerá sobre él. Con los informes especiales sucede lo mismo, la única diferencia es que no hay que esperar todo un año para dar a conocer la situación o caso que por su importancia o gravedad deba ser presentada a la opinión pública inmediatamente.

(125) Palabras pronunciadas por el Lic. Miguel Sarre Iguñiz, actual funcionario de la CNDH. Como ejemplo de ello, destaca la Recomendación 126/91, en la cual resultaron involucrados elementos de la Sria. de la Defensa Nacional y de la PGR por su enfrentamiento que sostuvieron en Tlalixcoyan Veracruz.

Ahora bien, todo esto implica, que al darse a conocer a la opinión pública los resultados de las actividades de la CNDH, la sociedad pueda aceptar, discutir, opinar y sobre todo presionar sobre el asunto.

Porque cada día más y más gente hace conciencia acerca de la problemática, más y más gente es sensible a ella, y sobre todo realizan acciones concretas por la causa de los derechos humanos.

Y todo esto, es sumamente sano para el buen desarrollo de las funciones de la CNDH.

C) Estructura de las Recomendaciones.

Pasemos ahora a examinar la estructura de las Recomendaciones que emite la CNDH.

De este modo, hay que señalar que desde el inicio de sus actividades como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación en un principio, hasta la fecha como órgano descentralizado, la CNDH no ha variado la forma de emitir tales Recomendaciones.

1.- Rubro.

Es la primera parte de la Recomendación la cual, en todos los casos menciona la fecha de emisión, el nombre de la persona (s) a la cual se le haya lesionado sus derechos, es decir, el quejoso; el nombre de la autoridad o servidor público a la cual se dirige y la fundamentación jurídica que hace la CNDH, misma que al principio de su funcionamiento invocaba el decreto y su reglamento, quedando como sigue:

" La Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con los arts. 2º y 5º fracc. VII del Decreto Presidencial que la creó, ha examinado la documentación relacionada con el caso..." (126)

Posteriormente a partir del 22 de Enero de 1992, hace fundamentación en el art. 102, apartado "B" de la Constitución Federal; tiempo después y desde la aprobación de su ley reglamentaria, la CNDH emite sus recomendaciones de la siguiente forma:

" La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el Art. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Artículos 1º; 6º, fracciones II y III; 15º, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46; 51 y Tercero transitorio de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992, ha examinado los elementos contenidos en el expediente.... y vistos los siguientes..." (127)

2.- Hechos.

Son los acontecimientos que se dan a conocer a la CNDH, mismos que dan origen a la investigación que realiza la CNDH, al efecto de ver si es procedente o no la queja en la cual se dice que se violaron los derechos humanos.

3.- Evidencias.

Son evidencias, todo documento que se allega la CNDH para comprobar si en realidad existe el hecho denunciado como violatorio de derechos humanos, así como también toda la investigación que se realiza para comprobar esa violación; investigación que se hace por medio de entrevistas y declaraciones de personas que saben de la violación de éstos derechos; inspecciones que realizan los abogados de la CNDH; peritajes realizados por personas que designa la CNDH para el esclarecimiento de los hechos, y, en general, todo tipo de diligencias para aclarar el hecho motivo de la queja.

4.- Situación Jurídica.

Es el estado que guarda el caso en estudio al momento de que se va a emitir la Recomendación correspondiente. Son variados, por ejemplo: órdenes de aprehensión pendientes de ejecución, procesos en etapa de instrucción, que se recomienda aceleración y se dicte sentencia, reinstalación y pago de salarios al trabajador, averiguaciones previas relegadas sin motivo justificado.

5.- Observaciones.

La realiza la CNDH, con el fin de esclarecer y pronunciarse sobre las violaciones de los derechos humanos, basados en las evidencias que ha tenido del hecho. En esta parte, la CNDH realiza sus observaciones al hecho que motivó la Recomendación, en las cuales hace sus propios planteamientos y estu---
díos:

- menciona acciones que se deben de realizar;
- cita artículos constitucionales para su aplicación;
- menciona omisiones que se pudieron tener en el caso en cuestión, por las cua
les se violaron derechos humanos;
- valora las pruebas que se habian presentado en el caso, e
- interpreta la ley, inclusive citando jurisprudencia.

6.- Recomendaciones.

Es la parte resolutive de todo el escrito, elaborado por la CNDH. En esta parte hace saber a las autoridades las investigaciones realizadas y las conclusiones a que ha llegado, solicitando en la misma, los actos que de-
ben ejecutar, respecto de las violaciones de los derechos humanos que se hubie
ra apreciado.

En este mismo apartado, la CNDH señala el término que tiene la au-
toridad para responder si acepta o no tal recomendación, de la siguiente mane-
ra: "De conformidad con el Artículo 46, segundo párrafo de la Ley de la Comi-
sión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la
aceptación de esta recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del tér-
mino de 15 días hábiles siguientes a esta notificación." (128)

Anteriormente, la fundamentación se basaba en el acuerdo 1/90 del
Consejo de la CNDH. (cuando era organismo desconcentrado).

Por lo tanto, como puede observarse la CNDH no tiene ninguna fuer-
za coercitiva, para ordenar sean cumplidas sus recomendaciones, sino únicamen

te como ya se ha mencionado, el factor moral que implica el hacer pública la recomendación no aceptada. Además cabe mencionar que la misma ley de la CNDH en su art. 46 menciona que no es obligatorio para la autoridad el cumplimiento de tales recomendaciones.

A continuación presento una Recomendación con el objeto de una mejor apreciación de la misma.

RECOMENDACION 14/93

SINTEISIS: Se refiere al incumplimiento de la orden de aprehensión dictada por el Juez Tercero Penal de Primera Instancia en Nezahualcóyotl, Estado de México, el día 4 de enero de 1991, dentro de la causa penal Núm. 13/91-I, en contra de Joel Rodríguez Hernández, por el delito de homicidio. Se recomendó instruir al Procurador General de Justicia del Estado para que procediera a dar cumplimiento a la citada orden de aprehensión y para que se iniciara el procedimiento de investigación que correspondiera, a fin de conocer las causas por las cuales la mencionada orden de aprehensión no ha sido ejecutada, imponiendo en su caso, las medidas disciplinarias a que haya lugar.

México, D. F., a 9 de febrero de 1993

Caso de los CC. Guillermo Morales Sandoval, José Luis Morales Sandoval y Miguel Santiago Carrillo

C. Lic. Ignacio Pichardo Pagaza,
Gobernador Constitucional del Estado de México,
Toluca, Estado de México

Muy distinguido señor Gobernador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1o. y 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46; 51 y Tercero Transitorio de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/91/MEX/406, relacionados con la queja interpuesta por Maximino Aldana González y otros, y vistos los siguientes:

I.- HECHOS

1. El 11 de febrero de 1991, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió un escrito de queja presentado por el señor Maximino Aldana González y otros, todos vecinos de la Colonia Benito Juárez de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, en el que manifestaron su más profunda protesta por los homicidios de los jóvenes Guillermo Morales Sandoval, José Luis Morales Sandoval y "Manuel Carrillo" (sic).

2. Manifestaron los quejosos que estos hechos acontecieron el sábado primero de diciembre de 1990 alrededor de las 19.00 horas, y señalaron como probable res-

ponsable de esos homicidios a otro joven de nombre Joel Rodríguez Hernández.

3. Igualmente, afirmaron que como consta en la averiguación previa PER/III/3563/90, el presunto inculpado, hasta la fecha de la queja continuaba prófugo y, obviamente, su acción delictiva estaba impune.

4. Admitida a trámite la queja de referencia, se le asignó el número CNDH/122/91/MEX/406 y en el proceso de integración, esta Comisión Nacional remitió el oficio número 1530 de fecha 25 de febrero de 1991 al licenciado Humberto Benítez Treviño, entonces Procurador General de Justicia del Estado de México, por medio del cual se le requirió un informe sobre los hechos, así como todo aquello que juzgara indispensable para que este organismo pudiera valorar debidamente los actos que la constituyen.

5. En respuesta a esa petición, el 6 de marzo de 1991 se recibió el oficio número CPS/211/01/0607/91, con el cual la Procuraduría General de Justicia del Estado de México remitió copia de la averiguación previa PER/III/3563/90.

6. Del análisis de la averiguación de referencia, se desprende que el primero de diciembre de 1990, a las 20.45 horas, el Agente del Ministerio Público adscrito del tercer turno del Centro de Justicia "La Perla", en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, tomó conocimiento que en las calles de Cielito Lindo y Granito de Sal, en la Colonia Benito Juárez de Ciudad Nezahualcóyotl, se encontraban los cadáveres de dos individuos desconocidos del sexo masculino, por lo que en investigación de los hechos dio inicio a la averiguación previa antes citada.

7. Que ese mismo día, primero de diciembre de 1990, se recibió en la citada Agencia del Ministerio Público

un parte de la Cruz Roja Mexicana que se agregó a la indagatoria, mediante el cual se dio a conocer al Representante Social que una ambulancia de esa institución había trasladado a un lesionado de nombre Miguel Santiago Carrillo, que fue recogido de las calles de Cielito Lindo y Granito de Sal en la Colonia Benito Juárez de esa demarcación y conducido a la Clínica 25 del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Distrito Federal.

8. El mismo día compareció ante el mencionado Agente del Ministerio Público, la señora Reyna Sandoval Guzmán y, al tener a la vista en el anfiteatro dos cuerpos sin vida, los identificó sin lugar a dudas según su expresión, como los de sus hijos que en vida llevaron los nombres de Guillermo y José Luis Morales Sandoval, quienes contaban con 23 y 26 años de edad, respectivamente.

9. En relación con los hechos la señora Reyna Sandoval Guzmán manifestó que ignoraba la forma en que perdieran la vida sus hijos, y que fue una vecina de nombre Rosalía quien, aproximadamente a las 19.30 horas, le avisó que a sus descendientes los habían "baleado" en la calle de Cielito Lindo, por lo que de inmediato se trasladó a ese lugar y encontró a Guillermo y a José Luis y a muertos y a otro amigo de ellos, de nombre Miguel Santiago Carrillo, que aún se encontraba con vida.

10. El 3 de diciembre de 1990, se recibió y agregó a la indagatoria PER/III/3563/90, la averiguación previa número 1a/876/90-12, procedente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, iniciada el día 2 de diciembre de 1990 en investigación del delito de homicidio cometido en agravio de Miguel Santiago Carrillo, persona a quien se refiere el parte de ambulancia referido en el punto 7 de este capítulo y que fallciera el día 2 del mismo mes y año.

11. El 4 de diciembre de 1990, declaró el señor Arturo Rodríguez Hernández, diciendo que el sábado lo, de diciembre de 1990, como a las 7 de la noche, su hijo Joel Rodríguez Hernández con unos "bañes" (*sic*) que tenía en la banqueta de su casa escuchaba música, cuando oyó una discusión con unos muchachos que sólo conocía por sus apodos, de "El Rata", "El Coyote" y un hermano de éste, a los que logró calmar. Posteriormente, dichas personas regresaron percatándose desde un principio que andaban ebrios; "que escuchó un impacto en la ventana de su domicilio oyendo a su hija Virginia que gritaba y estaba bañada en sangre" y

cuando la atenda escuchó disparos de arma de fuego, salió a la calle y vio tendidos en la esquina al "Rata", al "Coyote" y al hermano del "Coyote", percatándose que su hijo Joel tenía en la mano derecha una pistola tipo revólver, negra, calibre .38" de su propiedad, y al ver eso le dijo: "HIJO VETE". Que en seguida Joel le pidió dinero, tomó una maleta verde tamaño chico donde al parecer metió su pistola y se dio a la fuga.

12. Virginia Rodríguez Hernández, hermana de Joel, declaró en los mismos términos en que lo hiciera su padre, el señor Arturo Rodríguez Hernández.

13. El 4 de diciembre de 1990 se practicó la prueba de radizonato de sodio resultando negativa en ambas manos de los occisos, así como en los señores Arturo Rodríguez Hernández (padre), Arturo Rodríguez Hernández (hijo) y Virginia Rodríguez Hernández.

14. El 13 de febrero de 1991, el Agente del Ministerio Público adscrito a la Mesa Quinta del Centro de Justicia "La Perla", determinó consignar al Juez Penal en Turno con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl la averiguación previa PER/III/3563/90, solicitando se girara la orden de aprehensión en contra del inculpaado Joel Rodríguez Hernández.

II.- EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. El escrito de queja presentado ante esta Comisión Nacional por el señor Maximino Aldana González y otros, todos vecinos de la Colonia Benito Juárez de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.
2. La averiguación previa PER/III/3563/90, de cuyas actuaciones se destaca lo siguiente:
 - a) El acuerdo de inicio de la indagatoria, el primero de diciembre de 1990.
 - b) Las declaraciones de los señores Arturo Rodríguez Hernández y Virginia Rodríguez Hernández veridas el día 4 de diciembre de 1990, en donde señalaron como autor material de los homicidios de Guillermo y José Luis Morales Sandoval y Miguel Santiago Carrillo al señor Joel Rodríguez Hernández, hijo y hermano, respectivamente, de los comparecientes.

- c) El oficio 211-07-235-91, de 13 de febrero de 1991, dirigido al C. Juez Penal de Primera Instancia en Turno en Ciudad Nezahualcóyotl, con el que se le consignaron las diligencias practicadas, ejercitándose acción penal en contra de Joel Rodríguez Hernández como presunto responsable del delito de homicidio y se solicitó se librara la correspondiente orden de aprehensión.
- d) La orden de aprehensión dictada el 4 de enero de 1991 en la causa número 13/91-I por el C. Juez Tercero Penal a quien por razón de turno tocó conocer de la consignación en contra de Joel Rodríguez Hernández.

III.- SITUACION JURIDICA

1. Con motivo del homicidio de los que en vida llevaron los nombres de Guillermo Morales Sandoval, José Luis Morales Sandoval y Miguel Santiago Carrillo, hecho atribuido a Joel Rodríguez Hernández, el día primero de diciembre de 1990 el Agente del Ministerio Público en Turno en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, inició la averiguación previa número PER/III/3563/91, la que posteriormente se radicó en la Mesa Quinta del Centro de Justicia "La Perla".

2. Integrada la Averiguación, el 13 de febrero de 1991 se ejercitó acción penal por el delito de homicidio en contra del inculpaado Joel Rodríguez Hernández, con pedimento de orden de aprehensión y, el 4 de marzo de 1991, el Juez Tercero Penal de Primera Instancia en Nezahualcóyotl, Estado de México, a quien por razón de Turno tocó conocer de la consignación, dictó orden de aprehensión en contra de Joel Rodríguez Hernández en la causa 13/91-I, orden que hasta ahora no ha sido cumplida.

IV.- OBSERVACIONES

Del estudio y análisis de las evidencias descritas en el cuerpo de la presente Recomendación, se advierte que ha existido una evidente falta de interés por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México para dar cumplimiento a la orden de aprehensión a que se ha venido haciendo referencia, pues han transcurrido un año y diez meses desde que el C. Juez de la Causa libro la orden de referencia, sin que la Policía Judicial de la Entidad, a quien compete su ejecución, haya puesto en práctica algún operativo que conduzca a la detención del presunto responsable.

Esta falta de actividad policiaca conduce a que el delincuente, que hasta ahora evade la acción de la justicia, esté impune, además de que se acredita la falta de colaboración de la Policía Judicial a una solicitud del órgano jurisdiccional.

Por las razones anteriores, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular a usted, con todo respeto, señor Gobernador Constitucional del Estado de México, las siguientes:

V.- RECOMENDACIONES

PRIMERA.- Que tenga a bien instruir al C. Procurador General de Justicia del Estado para que gire sus instrucciones al Director de la Policía Judicial de esa Entidad a fin de que, por los medios legales a su alcance, se proceda a ejecutar la orden de aprehensión librada en contra de Joel Rodríguez Hernández, por el C. Juez Tercero Penal de Primera Instancia en Nezahualcóyotl, Estado de México, poniéndolo de inmediato a su disposición.

SEGUNDA.- Que igualmente gire sus instrucciones a efecto de que se inicie el procedimiento de investigación que corresponda, para conocer las causas por las cuales dicha orden de aprehensión no ha sido ejecutada, imponiendo, en su caso, las medidas disciplinarias que correspondan.

TERCERA.- De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, quedando la Comisión Nacional de Derechos Humanos en libertad para hacer pública esta circunstancia.

Atentamente,
El Presidente de la Comisión Nacional

D) Seguimiento de las Recomendaciones.

El trabajo o participación de la CNDH no termina al emitir las Recomendaciones ya que debe darles seguimiento y verificar que se cumplan en forma cabal y para ello, la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, creada con miras de lograr un cumplimiento efectivo y oportuno de las Recomendaciones, ofrece toda la información necesaria para alcanzar el pleno cumplimiento de las Recomendaciones en beneficio de la sociedad y de los quejosos y lograr una mejor comunicación entre las autoridades que reciben las Recomendaciones y la propia CNDH, y para ello reporta el estado de las mismas de acuerdo a las siguientes hipótesis:

- a) Recomendaciones No aceptadas
- b) Recomendaciones aceptadas con pruebas de cumplimiento total
- c) Recomendaciones aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial
- d) Recomendaciones aceptadas sin pruebas de cumplimiento
- e) Recomendaciones aceptadas con cumplimiento insatisfactorio
- f) Recomendaciones aceptadas en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento
- g) Recomendaciones en tiempo de ser contestadas
- h) Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares (Por lo mismo, pueden llevarse más tiempo para cumplirse).

Es importante señalar que la CNDH no tendrá competencia para:

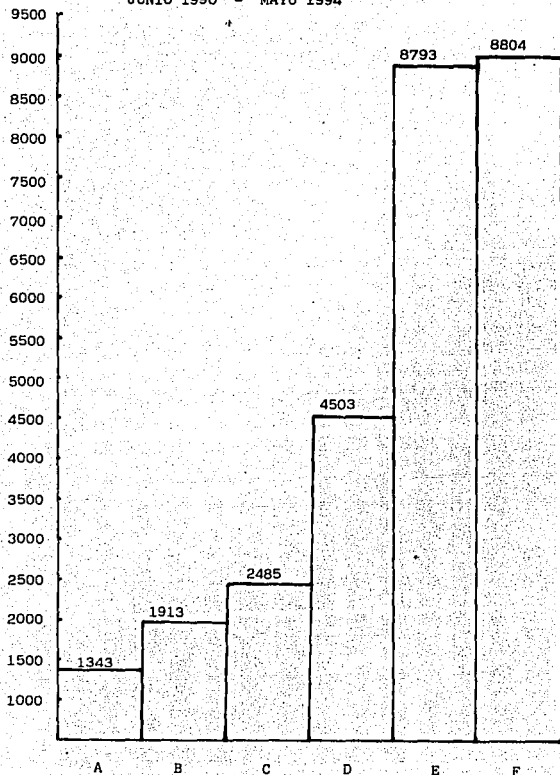
- 1.- intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación;
- 2.- formar parte de una comisión administrativa y
- 3.- participar en una averiguación previa sobre el contenido de la Recomendación.

Ahora bien, transcurridos 4 años y medio de labores ininterrumpidas de la CNDH, doy a continuación una relación de las Recomendaciones emitidas, así como también un panorama general sobre su cumplimiento.

Pero antes de presentar las gráficas relativas a las recomendaciones doy primero unos datos relacionados con las quejas que recoge la CNDH.

QUEJAS RECIBIDAS POR LA CNDH EN 4 AÑOS DE TRABAJO

JUNIO 1990 - MAYO 1994



Descripción de los datos emitidos en la Gráfica anterior:

- A) En el primer semestre de trabajo de la CNDH que comprendió de junio de 1990 a diciembre del mismo año, se recibieron 1343 quejas (129), de las cuales :
827 fueron de carácter individual, y
516 de carácter colectivo **

Y la forma en como éstas se recibieron fué la siguiente:

1091 por medio de carta

243 de modo personal y

9 publicadas en prensa.

- B) El segundo semestre de labores comprendido de diciembre de 1990 a mayo de 1991, tuvo un incremento de 570 quejas, llegando a la cantidad de 1913, mismas que fueron admitidas:
1314 individualmente, y
599 de modo colectivo **

- C) Para el tercer semestre, de junio 1991 a diciembre del mismo año, la cantidad de quejas ascendió a 2485, lo cual dió un promedio de 13.5 quejas diariamente recibidas y también en promedio, diariamente fueron concluidas 10.2 expedientes de queja.

En este semestre, el número de quejas recibidas equivale al 76% del total de las recibidas durante el primer año de trabajo de la CNDH.

- D) En el cuarto semestre, de diciembre de 1991 a mayo de 1992, la cifra de quejas llegó a 4503, recibándose 25.7 quejas diarias. (130)
- E) De mayo de 1992 a mayo de 1993, el número de quejas fué de 8793, las cuales fueron:
6527 de carácter individual y
2266 de carácter colectivo **

En este periodo se recibieron 24 quejas diarias, esto significa que se recibieron 5 quejas diarias más que en el año anterior.

Cabe destacar que en este periodo se recibieron 5537 quejas más que en el primer año de trabajo y 1805 más que en el segundo año de trabajo.

-
- (129) Por quejas recibidas deben entenderse todas, independientemente de la calificación que hubieran recibido, es decir, se incluyen las presuntamente violatorias, aquellas de las cuales la CNDH no ha tenido competencia para su examen y las pendientes de calificación.

F) Entre mayo de 1993 y mayo de 1994, las quejas admitidas fueron 8804 de las cuales:

6760 son de carácter individual y

2044 son de carácter colectivo **

Recibiéndose 24.1 quejas diarias, lo que significa que se recibieron 0.1 quejas más que en el año anterior.

Cabe destacar que se recibieron 11 quejas más que en el periodo anterior. Este dato es particularmente importante si se considera que en este ejercicio (mayo 93 a mayo 94), quedaron plenamente constituidas las 32 Comisiones de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.

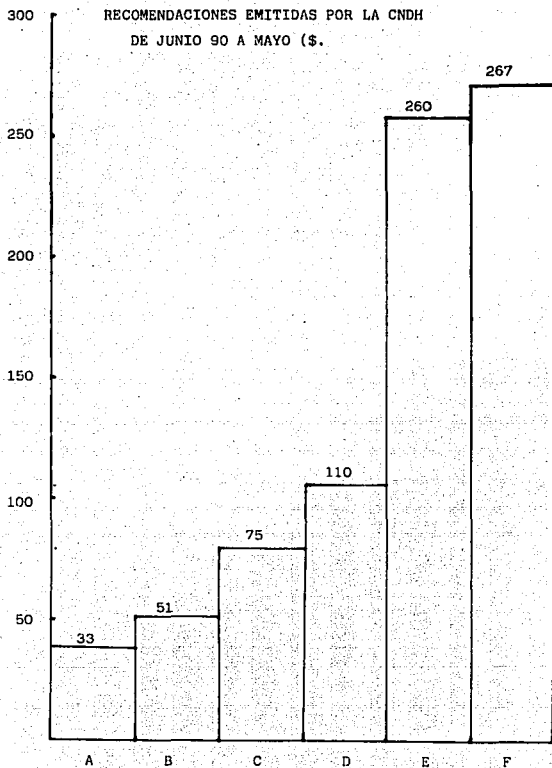
Por último, es importante mencionar que a lo largo de sus cuatro años de trabajo, la CNDH ha recibido un total de 27,841 quejas; y que el 94.8% de los asuntos radicados en la CNDH han sido atendidos y concluidos.

A continuación, se muestran las gráficas relativas a las Recomendaciones emitidas de 1990 a 1994 (mayo) (131), y a su vez el índice de las mismas No aceptadas durante este mismo periodo.

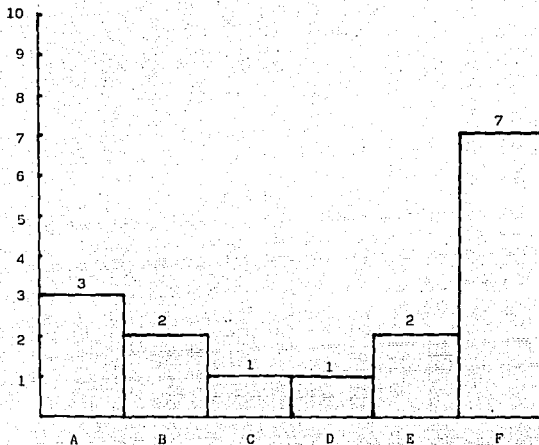
(130) A partir de esta fecha, la CNDH rinde anualmente su informe y no semestralmente como se venía haciendo

(131) Desafortunadamente los datos obtenidos solo llegan a esta fecha, por rendirse los mismos anualmente en el informe correspondiente.

** Es decir, los presuntos agraviados son 2 o más personas.



RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS EN
CUATRO AÑOS DE LABORES DE LA CNDH.



Como puede observarse, en los cuatro años de trabajo de la CNDH, solo 16 Recomendaciones no han sido aceptadas, de las 796 Recomendaciones emitidas, lo que representa el 2%.

Ahora bien, resulta conveniente presentar un panorama general sobre su cumplimiento.

NOTA: De las tres gráficas presentadas hasta ahora, es conveniente hacer la aclaración que las letras usadas en las tres, (A, B, C, D, E y F), corresponden a los mismos periodos cada una.

En los 4 años de labores de la CNDH se han emitido 796 recomendaciones, de las cuales:

376	Totalmente cumplidas
404	Parcialmente cumplidas
16	No aceptadas
12	Recomendaciones aceptadas en tiempo para presentar pruebas
2	Recomendaciones aceptadas con pruebas de cumplimiento insatisfactorio
22	Recomendaciones en tiempo de ser contestadas
3	Recomendaciones aceptadas sin pruebas de cumplimiento

La diferencia en los totales, se debe a que algunas recomendaciones fueron dirigidas a más de una autoridad.

A continuación, presento el total de recomendaciones que se encuentran parcialmente cumplidas, de acuerdo con el año en el que fueron emitidas.

Correspondientes a 1990:	1
" " 1991:	33
" " 1992:	119
" " 1993:	201
" " 1994:	50
(primer semestre)	<u>404 (132)</u>

Es importante mencionar que la CNDH elaboró un programa específico con el propósito de conocer la atención que las autoridades brindan a las recomendaciones de que son destinatarias y que el cumplimiento de las mismas responde a la necesidad de hacer cesar las violaciones a los derechos humanos.

Y para ese fin, diseñó una campaña con base en las siguientes estrategias:

- 1) Sustener reuniones periódicas con los responsables del cumplimiento de las recomendaciones de cada una de las autoridades destinatarias.
- 2) Enviar bimestralmente a cada una de tales autoridades un reporte sobre el cumplimiento de sus recomendaciones.

(132) Del total de las 404 recomendaciones parcialmente cumplidas, 101 lo están en razón de que las órdenes de aprehensión no han sido ejecutadas o no han sido libradas por parte de los jueces correspondientes.

- 3) Sostener una reunión nacional con los representantes de las diversas autoridades para dar a conocer los criterios de la CNDH respecto a las formas, tiempos y condiciones de cumplimiento total de las recomendaciones, así como
- 4) Dar a conocer cuatrimestralmente a la opinión pública las recomendaciones que debiendo haberse cumplido totalmente, no lo están.

Además con el objeto de registrar puntualmente las acciones de cumplimiento de las recomendaciones, se amplió la capacidad de almacenamiento y procesamiento del banco de datos de la Coordinación General de Seguimiento de las Recomendaciones, al ponerse en operación el Sistema Tablero en Red.

Este sistema ha permitido saber a la fecha, que "en 129 diferentes juzgados del país, se han seguido 180 causas penales en contra de 617 ex servidores públicos, de los cuales 101 corresponden al fuero común y 79 al fuero federal." (133)

A continuación, muestro un índice de Recomendaciones clasificadas por tipo de violación de junio de 1990 a mayo de 1994.

1.- Abuso de autoridad	52
2.- Allanamiento de morada	9
3.- Amenazas	11
4.- Aprehensiones o detenciones arbitrarias	126
5.- Aseguramiento indebido de bienes	3
6.- Asuntos indígenas	16
7.- Asuntos penitenciarios	239
8.- Asuntos psiquiátricos	2
9.- Daños a la propiedad	1
10.- Deficiencia en la integración de la averiguación previa	46
11.- Denegación de justicia	53
12.- Desalojo	1
13.- Despojo	5
14.- Dilación en el procedimiento administrativo	10
15.- Dilación en el procedimiento jurisdiccional	15
16.- Dilación en la procuración de justicia	111
17.- Ejercicio indebido del servicio público	2
18.- Exceso de término constitucional para dictar sentencia	5

(133) CNDH, Informe 1994, p.523

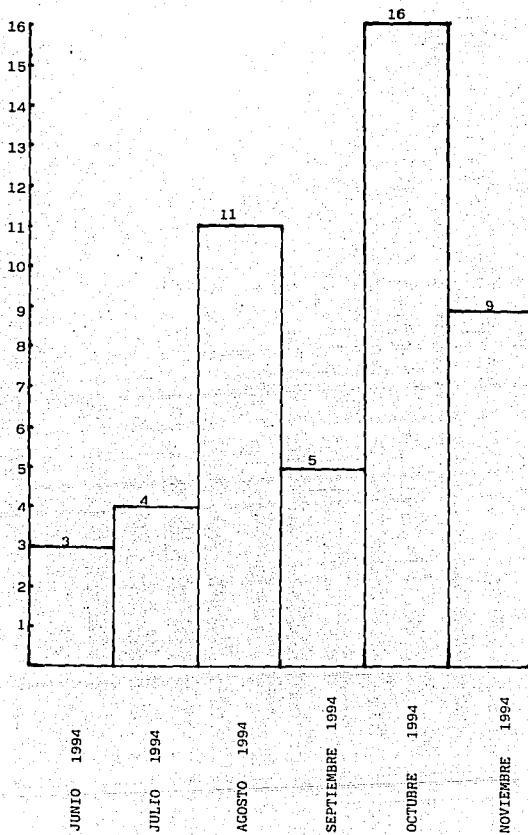
19.- Extorsión	1
20.- Falsa acusación	1
21.- Homicidio	26
22.- Incomunicación o privación ilegal de la libertad	39
23.- Incumplimiento de órdenes de aprehensión	36
24.- Inejecución de resolución o sentencia	8
25.- Intimidación	1
26.- Irregularidades en la ejecución de resoluciones judiciales	6
27.- Irregularidades en el procedimiento administrativo	15
28.- Lesiones cometidas por servidores públicos	66
29.- Negativa del derecho de petición	1
30.- Negativa al registro de escrituración	1
31.- Negativa de dotación y restitución de tierras	4
32.- Negativa de pago de indemnización	1
33.- Negligencia médica	7
34.- Presuntos desaparecidos	10
35.- Resoluciones sobre inconformidades (CEDH)	17
36.- Responsabilidad de servidores públicos	5
37.- Robo	6
38.- Solicitud de declaración de procedencia (responsabilidad política)	2
39.- Tortura	83
40.- Vicios en el procedimiento	31
41.- Violación a las garantías del proceso	1

Por otra parte, a partir de junio de 1994 a noviembre de 1994 se han emitido 48 recomendaciones más, pero éstas cifras oficialmente no han sido emitidas en el informe respectivo, debido a que éste se rinde hasta junio de 1995.

Por lo tanto, dichos números los he obtenido de las gacetas emitidas a partir de junio del 94 a noviembre del mismo año por la CNDH. (134)

(134) Hasta la elaboración del presente trabajo no se había podido obtener más información debido a que las gacetas relativas a diciembre 94 y enero 95 aún no se han emitido.

DATOS DE RECOMENDACIONES EXTRA OFICIALES
(JUNIO 94 A NOVIEMBRE 94).



Pues bien, como puede observarse a lo largo de éstas gráficas, la demanda de la CNDH es cada vez mayor, por que al incrementar el número de quejas recibidas, quiere decir que cada vez es más la gente acude a ella, con la esperanza de ser defendidos; además cabe destacar que dicha Institución está sirviendo prioritariamente a quienes menos tienen, a los que no pueden pagar un abogado; a aquellas personas que por su pobreza encuentran más obstáculos para acceder a la justicia que el Estado debe procurar y administrar, ya que más de un 70% de las personas que acuden a ella, son de modestos o muy modestos ingresos.

E) Límites y Alcances de las Recomendaciones.

En México, país donde impera el presidencialismo, es decir, en donde existe un desequilibrio evidente a favor del Poder Ejecutivo, tenemos el Sistema de Protección No Jurisdiccional más grande del mundo, pero al hablar del más grande, no significa que estemos hablando del mejor, y para ejemplo de esto tenemos los datos numéricos anteriormente mostrados, los cuales nos muestran un alto índice de Recomendaciones no cumplidas en su totalidad. Por lo mismo surge la pregunta ¿Qué pasa? ¿Porqué dichas recomendaciones no son cumplidas?

Primeramente debe señalarse que la CNDH a través de sus recomendaciones se enfrenta ante el "compromiso" de contribuir al respeto efectivo a los derechos humanos en el país y reforzar el Estado de Derecho; por lo tanto, dichas recomendaciones significan su punto crucial de contacto con las violaciones a los derechos humanos; ya que no hay que olvidar que las personas que acuden a la CNDH a presentar una queja, tienen la esperanza que éstas sean debidamente atendidas y que para ello (en la mayoría de los casos) la CNDH emita sus recomendaciones.

Pero no debe olvidarse que la CNDH no solo tiene como única función la de emitir recomendaciones, ya que en muchos casos, se da la conciliación entre los intereses contrastantes de las autoridades y los particulares sin llegar a la recomendación; o bien, puede emitir Documentos de No Responsabilidad.

Por lo tanto, pienso que dichas recomendaciones deben verse como un recurso extremo, no solo porque la amigable composición es más rápida y por que la CNDH no es enemiga de la autoridad sino colaboradora para la realización de la justicia; sino, sobre todo, en consideración a que debe evitarse el desgaste

del arma "más espectacular" de que dispone dicha Institución; claro que no tiene cabida la amigable composición cuando se trata de un abuso grave o de una violación de lesa humanidad a los derechos humanos.

Por lo tanto, cuando la CNDH emite una recomendación debe poner toda su energía, toda su fuerza moral, todo su prestigio en lograr que se cumpla; porque la autoridad o servidor público que desacate alguna recomendación recibe únicamente "lapena" de ser mencionada en el informe anual respectivo, es decir, se está hablando de una penalidad moral y se espera de ella la fuerza suficiente para lograr el sometimiento voluntario de la autoridad al imperio de la ley, lo que según José Barragán, y en esto estoy totalmente de acuerdo con él, "Es lo más extraño en México, no solo en materia de Derechos Humanos, sino en toda la actividad del Gobierno de la República." (135)

Por otro lado, en su tiempo como Presidente de la CNDH, Jorge Carpizo expresó que las recomendaciones podían igualarse con una sentencia; ya que según él, ambas son instrumentos para actualizar la justicia, para que el cumplimiento de los derechos humanos se vigore.

Expresión con la que no estoy de acuerdo, por que la CNDH "espera" que sus recomendaciones sean aceptadas, debido a que no tienen jurídicamente coercibilidad alguna, caso que no sucede con una sanción; porque no podría imaginarse un juez dictando una sentencia en espera de que ésta fuera cumplida.

Ahora bien, si tal vez lo que verdaderamente quizo expresar al hacer tal semejanza fué el hecho de que con la recomendación la CNDH es imparcial y por lo tanto justa en sus decisiones, en eso sí coincido aunque esto muchas veces solo sea teóricamente aplicable a las sentencias.

De este modo puede decirse que la experiencia ha demostrado que el cumplimiento de las recomendaciones en la mayoría de los casos, está respaldado por el peso que radica en la figura presidencial que está detrás del ejercicio de la CNDH y no tanto en la influencia del organismo por sí mismo.

Aunque debe mencionarse que esto de la figura presidencial, quizá también deba cuestionarse, porque no debemos olvidar el incidente ocurrido en 1991, cuando la PGR fué protagonista de una de las pugnas más fuertes que la CNDH experimentó en su primer año de trabajo; conflicto que incluyó el intento de espionaje electrónico en las oficinas de Jorge Carpizo (entonces Presidente de la CNDH), y que concluyó con la remoción del entonces Procurador de la PGR Enrique Alvarez del Castillo. (136)

Por tal motivo, aunque cada recomendación demuestra rigor en su análisis jurídico, en su investigación, así como en la valoración de las pruebas, la CNDH tiene ante sí, una dinámica violatoria que supera y se aleja rápidamente del alcance de sus recomendaciones; ya que por cada recomendación que emite, le surgen 34 quejas nuevas, calificadas como presuntamente violatorias.

Pero no debe olvidarse que la CNDH por medio de sus recomendaciones atiende casos y no fenómenos, propone medidas para resolver la violación a los derechos humanos, se dirige a autoridades específicas sobre casos particulares, pero no elabora ni emite recomendaciones globales que pudieran implicar la reestructuración total de una dependencia identificada por sus constantes violaciones a los derechos humanos o bien, la obtención de modificaciones de fondo.

Por lo tanto, bajo las recomendaciones no solo existe la interpretación de los derechos humanos como algo inherente a la naturaleza del hombre, también está implícita en ellas la concepción de un fenómeno violatorio como una suma de casos.

¿O no será que se evade, olvida o pretende ignorarse la naturaleza de un sistema, de una estructura, enraizada en la falta de tradición democrática y de respeto a la dignidad humana?

De cualquier modo, aunque la CNDH luche por resolver caso por caso emitiendo recomendaciones, el problema subsistirá mientras "aquello" que produce esos efectos siga intacto, porque no es nuevo por ejemplo que se hable de reestructuraciones de la PCR (siempre parciales y superficiales).

Por lo mismo, considero que la persistencia del fenómeno de violaciones a los derechos humanos y de la impunidad tiene su raíz en las deficiencias del sistema de administración e impartición de justicia de nuestro país.

Son deficiencias propias de un sistema (Presidencialista) que aún no logra evitar la indivisión (en la práctica) de los Poderes de la República.

Porque mientras persista el predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás Poderes, nada podrá hacerse.

Y por otro lado, la CNDH no puede por sí sola garantizar efectivamente el imperio de los derechos humanos, sino existe en la sociedad una autén-

tica cultura de los derechos humanos que parta del reconocimiento de la dignidad de la persona, de que todos somos iguales y de que el hombre debe cultivar la libertad, la justicia y el bien común.

Pues bien, de este modo tenemos que la CNDH encuentra en la falta de independencia de los poderes de la república, su mayor obstáculo, ya que su propio presidente es designado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, lo cual a mi modo de ver, le resta mucha libertad de actuar plenamente a la institución, y además es otro punto a favor de que la CNDH no es una figura semejante al Ombudsman Sueco.

Pero de cualquier modo, independientemente de esto, yo creo que nada puede hacer sola la CNDH, si la autoridad o servidor público responsable se niega terminantemente a cumplir sus recomendaciones y más aún, se niega a aceptarlas, y entonces es cuando requiere a mi modo de ver, de una fuerza complementaria "ajena" a la misma, para que sus recomendaciones tengan éxito en su cumplimiento y aceptación y esta fuerza creo yo, es la figura del Titular del Poder Ejecutivo Federal; porque la gran autoridad moral que ha alcanzado la CNDH le resulta en muchos casos insuficiente.

Ahora bien, es indudable que el incumplimiento de las recomendaciones lesionan a la CNDH, y de este modo el sueño de los derechos humanos se vuelve pesadilla en un escenario en el que la mayoría de las recomendaciones no se cumplen cabalmente. Esta situación exhibe un abismo entre el compromiso discursivo de muchos funcionarios y la verdadera pasión y dedicación por la causa de los derechos humanos que termina por ofrecernos una visión sombría.

He allí el principal desafío para la CNDH, el éxito cabal de la misma, tendrá lugar cuando prácticamente todo lo que recomiende se cumpla y acepte y la recomendación no atendida sea la excepción.

Creo por lo tanto, que el costo político para el funcionario que no acate una recomendación o no la cumpla integralmente, debería ser tan alto, que ninguno quiera pagar el precio; y estoy segura que esto se irá consiguiendo en la medida en que se vaya consolidando una nueva cultura de derechos humanos y

en ese fortalecimiento, todos tenemos un importante papel que jugar.

Por lo tanto, el reto no es solo de la CNDH sino de toda la sociedad.

Las autoridades deben asumir el compromiso de cumplir plenamente las recomendaciones puesto que deben estar conscientes de que en cada una de ellas se ha denunciado una injusticia que en sus manos está resolver; y no dar un único paso aislado en el cumplimiento sólo para fingir que están dispuestas a asumirlas.

Creo también que los medios de comunicación deben dar cada vez mayor espacio a la difusión de las recomendaciones y denunciar con vigor a los funcionarios que no las cumplan.

Además los ONGS tienen el derecho y el deber de exigir el cumplimiento cabal manifestándose en ese sentido por todas las vías legales.

Por lo tanto la CNDH está obligada a hacer su parte actuando con honestidad, profesionalismo y determinación, el resto corresponde a la comunidad en su conjunto.

Pero debe reiterarse que la CNDH debe empeñar todo su prestigio, toda su autoridad moral (porque es la única que tiene), todo el respaldo de que goza socialmente, en una palabra, su alma defensora de los derechos humanos para conseguir que los derechos humanos sean verdaderamente defendidos.

CONCLUSIONES.

- 1) Nuestro país, es poseedor de una Doctrina propia y antigua de los Derechos Humanos que hereda de su historia e idiosincracia. Esta tuvo su origen en la Constitución de 1814 y se consolidó su triunfo con la consagración de los Derechos Sociales y el régimen de Garantías Individuales en nuestra Constitución actual.

Por tanto México cuenta con una tradición histórica que ha construido y alimentado una doctrina basta sobre derechos humanos.

- 2) Todo el proceso de perfeccionamiento que atravesó la implantación en la Constitución actual de los derechos del hombre reconocidos por parte del gobierno ha atravesado varias etapas, no pocas veces violentas contra la tiranía y la opresión, contra la esclavitud y la servidumbre, contra la desigualdad y la injusticia, así pues, el problema de los derechos humanos es en gran medida político y social.

- 3) En la lucha por el respeto y defensa a los Derechos Humanos se han creado un sinnúmero de órganos gubernamentales con las más variadas características, todos con la finalidad de defender los derechos del hombre.

- 4) Ahora bién, la participación de los Organismos No Gubernamentales en la lucha por los derechos humanos no puede verse de modo aislado, porque la protección de los mismos, no es exclusiva del gobierno, es decir, éstos organismos que cada día van teniendo más fuerza y reconocimiento dentro de nuestra sociedad, han dado un gran paso en la defensa y respeto de los derechos humanos.

Su labor por tanto, es igualmente importante, ya que lo que en la actualidad nos falta es una concientización a fondo, de nuestros derechos y de como hacerlos valer.

Cada día son más las personas que integran y se alistan en este tipo de órganos.

Y aunque el gobierno ha tratado muchas veces de suprimirlos y atemorizarlos ellos siguen luchando porque afín de cuentas es una lucha en beneficio de toda la sociedad.

- 5) Por tanto, el campo de acción de éstos organismos ha trascendido la esfera nacional ya que está demostrado que los Derechos Humanos se están convirtiendo en el eje de organización de todos los ciudadanos de diferentes paí-

ses con el único fin de detener los excesos cometidos por parte de las distintas autoridades.

- 6) En virtud de que no basta con consagrar jurídicamente los Derechos en una Ley, es necesario dar un medio jurídico eficaz para hacerlos respetar, es decir, un conducto legal mediante el cual la persona que hubiere sido afectada y por tanto agraviada en sus derechos fundamentales, pudiera exigir la reparación del agravio inferido en caso de que este ya se hubiera consumado o la suspensión del acto autoritario causante del mismo.

Y esto mismo es lo que se ha conseguido con la implantación del Juicio de Amparo en nuestro sistema. El cual ha demostrado ser un medio eficaz para la consecución de los fines antes mencionados.

- 7) Por tanto, la implantación del Juicio de Amparo ha obedecido a una necesidad político - social y su funcionamiento a la urgencia por mantener el orden de derecho en que se estructura la sociedad y el Estado Mexicano.
- 8) El hombre por el solo hecho de serlo, posee derechos que le son inherentes a su naturaleza y que debe además conservarlos para lograr una existencia plena y digna, tanto en el plano individual y como miembro de una sociedad.
- 9) Estos derechos fundamentales deben ser reconocidos positivamente por los ordenamientos jurídicos para garantizar en la sociedad una convivencia pacífica y lograr de este modo el bien común, lo cual es el objetivo primordial
- 10) La gran polémica derivada de los planteamientos sobre si el Estado otorga o reconoce los Derechos Humanos tiene sentido sólo si se aclara que el Estado reconoce la existencia de tales derechos por voluntad soberana del pueblo al inscribirlos en su estructura jurídica y al mismo tiempo otorga las garantías imprescindibles para tutelarlos, pues los considera el mayor bien para la supervivencia y desarrollo de la sociedad.
- 11) El problema al hablar de Derechos Humanos y Garantías Individuales es que comúnmente se confunden ambos términos.

Considero que esto es impropio porque los derechos humanos son el contenido de las garantías, es decir, a través de una garantía se está protegiendo un derecho que le pertenece al ser humano, un derecho humano.

- 12) La Institución Sueca del Ombudsman ha sido adoptada a nivel mundial porque ha demostrado su eficacia, claro que en cada uno de los países, éstos le han dado características propias, algunos incluso variando su forma de designación, porque originalmente el Ombudsman Sueco es designado por el Par-

- lamento y en algunos países la designación es realizada por la Corona como en Gran Bretaña; por el poder ejecutivo como en Estados Unidos de Norteamérica, Argentina, Costa Rica; en otros por la Asamblea General como en Uruguay y finalmente en otros países como en México, la designación es realizada por el titular del Poder Ejecutivo Federal con aprobación del Senado
- 13) Pero la figura del Ombudsman original para distinguirlo de las variantes, puede definirse como un representante del parlamento y por extensión, de los ciudadanos que tienen la tarea de defender los derechos fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública, y es un guardián de éstos, nombrado por el parlamento; y que su cualidad es ser un medio de control auxiliar o mejor dicho, complementario de la justicia.
 - 14) Desde sus orígenes, el Ombudsman ha tenido como características fundamentales: independencia de parte de cualquier poder, autonomía de organización, autoridad moral, apolítico, publicidad de la Institución y de su trabajo, rapidez procedimental, su carácter gratuito y la no obligatoriedad de sus resoluciones.
 - 15) Las facultades del Ombudsman hacen de él una pieza muy importante en el sistema de control; pero no podría decirse que la más importante, porque estaríamos haciendo a un lado a los tribunales, es decir, los organismos jurisdiccionales.
 - 16) Por tanto, quizá no es el hecho de ser un medio de control de la administración el distintivo fundamental de la Institución, sino es el enfoque de protección de los derechos fundamentales, basado en una Autoridad Moral producto de su independencia, lo que caracteriza al Ombudsman.
 - 17) El poder que recibe del parlamento legitima su existencia, pero su actuación se basa en el prestigio y la respetabilidad que se gana, tanto de los funcionarios como de la ciudadanía en general.
 - 18) La premura con la que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos aunado a su frágil régimen jurídico, sugiere que el Gobierno Mexicano actuó más bajo la presión de las circunstancias políticas internas y externas, que bajo la voluntad de respeto a los derechos humanos o reconocimiento de violaciones a los mismos por parte del gobierno.
 - 19) Antes de que surgiera la Comisión Nacional, en México fueron creadas diver-

sas Instituciones que tienen o tuvieron funciones similares en cuanto a la defensa de los derechos humanos.

La proliferación de este tipo de organismos tuvo su contrapartida en la creación y fortalecimiento de Organismos No Gubernamentales.

- 20) A mi modo de ver la Comisión Nacional no es un Ombudsman, puesto que hay marcadas diferencias entre ambos y una de ellas, la más importante es que la designación en el caso de México, la realiza el Titular del Poder Ejecutivo Federal y de que los informes por consiguiente son rendidos ante el mismo; en todo caso la Cámara de Diputados debería intervenir en su designación por ser ésta, la representante directa del pueblo.
- 21) La adopción en México de una figura extranjera no es reprochable, puesto que cada país se encarga de imprimirle características propias de acuerdo a su realidad política, social y económica que vive, pero que en este caso a mi modo de ver, en México no han sido las más adecuadas porque bien es sabido que el Poder Ejecutivo Federal tiene un control total sobre los otros dos poderes y por tanto hace difícil una buena división de poderes en la práctica.
Por eso mismo, la Comisión Nacional debe aprender a subsistir en un sistema Presidencialista como es el nuestro, pero sin subordinarse al Titular del Poder Ejecutivo, para que esto no reste efectividad en sus funciones y resultados.
- 22) En relación con la incompetencia de la Comisión para conocer de asuntos de carácter electoral, cabe aclarar que en los países donde existe la figura de Ombudsman, no existe una situación electoral tan confusa, problemática y tan fraudulenta como en México.
- 23) Por tanto, la Comisión Nacional encuadra dentro de esta corriente mundial de la figura del Ombudsman en relación a que carece de facultades vinculatorias jurídicas, ya que sus poderes consisten en proponer, persuadir con su Autoridad Moral, la cual muchas veces parece no tener.
- 24) De este modo quedó demostrado que en México, la nueva corriente de defensa de los derechos humanos provino primordialmente de la periferia al centro, hasta que finalmente se estableció un órgano a nivel constitucional.

25) Con relación a la Autoridad Moral con que cuenta la Comisión, considero que ésta realmente se dará cuando la designación del Presidente de la Comisión no le corresponda al Presidente de la República, sobre todo por la situación que se vive en México y que he reiterado en constantes ocasiones.

Es necesario para que realmente pueda ser objeto de confianza de los gobernados y verdaderamente obligue con su Autoridad Moral a las autoridades y servidores públicos a los que dirige sus recomendaciones.

Porque de lo contrario, se está poniendo en tela de juicio la autoridad moral de dicha Institución a pesar del reconocimiento y capacidad de sus miembros.

26) Cuando se carece de autoridad moral, las Instituciones como la Comisión Nacional (tomadas de un modelo como el Ombudsman sueco), deja de tener sentido como Órgano protector de los derechos humanos y se convierten en un órgano más.

27) Considero además que el Presidente de la Comisión, debería nombrar a los miembros del Consejo y no hacerlo una vez más el Presidente de la República

28) Si es que verdaderamente los derechos humanos son un imperativo moral y la lucha por defenderlos es una fuerza social, sino se quiere que la violación de esos derechos esté protegida por el silencio y la impunidad, si se pretende que en el centro de la actividad económica, social, política, jurídica y cultural esté la persona humana, tareas como las que desarrolla la Comisión (con deficiencias y existiendo en un país donde hay enormes dificultades), y los Organismos No Gubernamentales defensores de los derechos humanos, deben ser respetadas por todas las autoridades y apoyadas por las personas y por la sociedad civil a través de la exigencia de su fortalecimiento y modificaciones necesarias.

Solo si esto se da, será posible vivir en un país en donde impere la armonía y la justicia.

29) Falta una concientización por parte de la mayoría de los servidores públicos para que haya una verdadera aceptación en el cumplimiento de las Recomendaciones que emite la Comisión.

30) Las Recomendaciones que emite la Comisión, respaldadas por una investigación a fondo del caso en particular, pueden servir de base muy importante a los organismos competentes para conocer y resolver sobre la responsabilidad

de los servidores públicos respectivos, para que puedan aplicar las sanciones correspondientes.

- 31) Como es posible que la Ley de la Comisión Nacional establezca que las autoridades y los servidores públicos deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en el sentido de proporcionar la información necesaria motivo de la investigación, y al final, cuando se llega a emitir una Recomendación no la cumplan y ni la acepten en algunos casos ¿Es una burla?
- 32) En la actualidad el pueblo mexicano pide y exige un cambio en la Administración Pública para erradicar la serie de irregularidades que se presentan y que cada día crecen más, así mismo, exige tener una participación más directa en este cambio para tener la oportunidad de denunciar las innumerables arbitrariedades de las que ha sido víctima por parte de toda clase de autoridades.
- 33) Los casos denunciados continúan siendo menores a los que se suscitan en la realidad y el temor de los mexicanos para elevar su voz ante la arbitrariedad desafortunadamente es fundado; porque es crudo reconocer que las autoridades tienen numerosos y potentes recursos para revertir las denuncias o camuflar los hechos para evitar la responsabilidad.
- 34) La estructura de la Comisión debe procurar mantenerse selectiva para evitar desbordar en un futuro monstruo burocrático.
- 35) La creación de la Comisión no significa que las violaciones hayan sido totalmente erradicadas, pues le falta mucho por hacer y para lograrlo deben modificarse algunas cuestiones como las señaladas anteriormente.
- 36) Las recomendaciones de la Comisión Nacional en sí son efectivas porque detrás de cada una de ellas existe toda una investigación a fondo, hay una dedicación y un análisis realizado por gente capacitada, que ha reunido los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a derechos humanos.
- 37) Por lo tanto, dichas recomendaciones son instrumentos efectivos para un justo cumplimiento y respeto de los derechos humanos.
En eso no hay duda, la recomendación en sí, es efectiva, porque no es algo realizado improvisadamente.

38) Pero el problema no es con las recomendaciones sino, el problema es que no son cumplidas y ¿porqué?

Yo creo que falta una verdadera concientización con relación a los derechos humanos, lo cual lleva implícita la dignidad del mismo hombre.

39) Los límites que encuentran éstas, es que vivimos en una sociedad en donde el respeto por nuestros semejantes se ha ido perdiendo, la desconfianza día a día aumenta más, el pueblo ya no cree en sus gobernantes y con justa razón, pues está demostrado que la impartición de la justicia es cada vez más cuestionable, producto del tipo de sistema en que vivimos.

La inseguridad ya es considerada a nivel nacional como algo cotidiano. Y los hechos acontecidos el año anterior solo confirman todo lo anterior.

Es necesaria una total reestructuración de nuestro sistema, solo de esta manera, obtendremos los logros tan anhelados y un verdadero Estado de Derecho

40) Y recordando esas viejas palabras que dicen:

“Los Gobiernos totalitarios no permiten la crítica,
 los gobiernos democráticos permiten la crítica y
 la toman en cuenta en sus actuaciones;
 los gobiernos mediocres permiten la crítica pero
 no le hacen caso

Por lo tanto, cada Gobernante se sitúa en el lugar que prefiere”

Me surge la siguiente duda:

¿México, en qué lugar está?.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Arriaga Ponciano, Proyecto de Ley de Procuraduría de Pobres, CNDH, 1991.
- 2.- Barragán José, La CNDH y los Derechos Humanos, una visión desde la perspectiva no gubernamental, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., México 1991.
- 3.- Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, 26° edición, Editorial Porrúa, México 1994.
El Juicio de Amparo, Trigésima edición, Porrúa 1992.
- 4.- Cámara de Diputados, LV, Legislatura, Crónica de la Reforma al art. 102 constitucional en materia de Derechos Humanos, México 1992.
- 5.- Carpizo Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, CNDH e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1993.
La Constitución Mexicana de 1917, 7° edición, Editorial Porrúa, México 1986.
¿Que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, CNDH, México 1993.
- 6.- CNDH, Informe Especial de la CNDH, 1991.
- 7.- Cuadernos de Legislación Universitaria, Defensoría de los Derechos Universitarios (Ombudsman de la UNAM), # 2, Nueva Epoca, UNAM 1993.
- 8.- Chávez Castillo Raúl, Juicio de Amparo, Editorial Harla, 1994.
- 9.- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa 1989.
- 10.- Departamento del Distrito Federal, Manual de Organización, 1989.
- 11.- Fix Zamudio Héctor, Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos, Editorial Porrúa, 1986.
- 12.- Flores Carrillo Antonio, La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, Editorial Porrúa, México 1981.
- 13.- Gacetas de la CNDH, números: 0, 1, 17, 35, 42, 43 y 44.
- 14.- Gil Robles y Gil Delgado A., Consideraciones en torno a la experiencia Española del defensor del Pueblo, Editorial Tecnos, Madrid 1992.
- 15.- Hernández López Aarón, El Proceso Penal Federal Comentado, 3° edición, Editorial Porrúa, México 1994.
- 16.- Human Rights Watch, Derechos Humanos en México, Editorial Planeta, México 1992.

- 17.- Informes Anuales 1992 - 1993 y 1993 - 1994, de la CNDH.
- 18.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Anuario Jurídico VII, UNAM, México 1980, del Estudio sobre Derechos Humanos aspectos Nacionales e Internacionales. Jesús Rodríguez y Rodríguez, colección manuales 90/2.
- 19.- J. Laski Harold, Los Derechos humanos, Editorial Universidad de Costa Rica, 1978.
- 20.- López Chavarría José, Evolución Normativa de la CNDH, CNDH, México 1993.
- 21.- Maldonado Carrera María, La Defensoría de Derechos Universitarios, Jornada sobre Derechos Humanos en México, CNDH, 1991.
- 22.- Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre Garantías Individuales, edición facsimilar, Editorial Porrúa, México 1972.
- 23.- Noriega Alfonso, Los Derechos del hombre en la Constitución de 1814. Las ideas jurídico-políticas que inspiraron las declaraciones de derecho del hombre en las diversas constituciones mexicanas, en Veinte años de Derechos Humanos en México, Editorial Porrúa, 1958.
- 24.- Pérez Luño, Antonio E., Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, 4ª edición, Editorial Tecnos, Madrid 1991.
- 25.- Peralta Sánchez Jorge, Pena de Muerte, Aborto y Eutanasia, La Vida como valor y el Derecho Positivo, Editorial Porrúa 1988.
- 26.- Rabasa Gamboa Emilio, Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México, CNDH, México 1992.
- 27.- Robles Gregorio, Los Derechos Fundamentales y la Etica en la Sociedad Actual, Editorial Civitas S.A. 1992.
- 28.- Salomón Delgado Luis E., El Ombudsman Editorial Universidad de Guadalajara, 1992.
- 29.- Sayeg Helú Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, 2ª edición, Editorial Pac, México, 1986.
- 30.- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1990.
- 31.- Sinclair G., El Ombudsman, ¿Un recurso efectivo para el ciudadano?, on la experiencia del Ombudsman en la actualidad, serie folletos mexicano, CNDH, 1991.
- 32.- Terrazas Carlos R., Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, Editorial Porrúa, México 1991.

- 33.- Truyol y Serra Antonio, Los Derechos humanos, Editorial Tecnos, Madrid 1977.
- 34.- UNAM, Derechos y Obligaciones de los Estudiantes de la UNAM, 1993.
- 35.- Venegas Alvarez Sonia, Origen y Devenir del Ombudsman, ¿Una Institución Encomiable?, UNAM, 1988 Instituto de Investigaciones Jurídicas, Estudios Doctrinales, serie G, # 117.
- 36.- Zarco Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), Colegio de México, 1975.

LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.
- 2.- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- 3.- Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1994.
- 5.- Ley Federal de Protección al Consumidor, 1993.
- 6.- Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, 1994.

DICCIONARIOS.

- 1.- Diccionario jurídico Omeba, Tomo XIII.
- 2.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1989 Tomo I, II, III y IV.
- 3.- Diccionario de la lengua Española, Real Academia Española, Vigésima primera edición, Madrid, 1992.
- 4.- Diccionario de uso del Español, María Moliner, Editorial Gredos, Tomo II Madrid 1992.
- 5.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas, 21 edición, Tomo VII, Editorial Heliasta 1989, Argentina.

HEMEROGRAFIA.

- Periódico Excelsior, 18 de julio de 1990, Primera plana.
- Periódico La Jornada, 6 de mayo de 1991, p. 5
11 de junio 1990.
- Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989
6 de junio de 1990.
- Revista Jurídica Jaliscience, año 2 # 4 Derechos humanos I,
año 3 # 6 Derechos humanos III, Instituto de Investigaciones jurídicas.