



163
24

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS COMO ORGANO DE CONTROL**

POLITICO



T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OSCAR JAVIER HUERTA CARCAMO**

ASESOR: LIC. JUAN ANTONIO DIEZ QUINTANA.



MEXICO

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedico el presente trabajo:

**A Dios, quien sin su voluntad,
ni la hoja del árbol se mueve.**

A mis padres:

**Isauro Huerta y Ocotlán Cárcamo,
quienes con su amor, ejemplo y apoyo,
han hecho posible, todas y cada
una de las metas que me propuesto.**

A mis hermanas:

**Alma, Decia y Alba,
quienes además de brindarme su amor y apoyo,
me han dado muchas lecciones sobre la vida.**

**A mi tía Eugenia Cárcamo y a mi abuelo Gonzalo Cárcamo,
quienes siempre han brindado a mí, y a mi familia,
su apoyo incondicional en todos los aspectos.**

**En memoria a mi abuelo Isauro Huerta,
quien me enseño a conocer a Dios.**

**A Erika Guzmán Espejel,
por su amor y apoyo
entusiasta e incondicional
en todos mis proyectos.
Gracias por ser y estar aquí
como una de las partes más importantes de mi vida.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México,
y a todos y cada uno de los maestros
de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlan",
con quienes tuve el honor de tomar clase;
mi profundo agradecimiento por compartir conmigo
sus conocimientos y experiencia.**

**A el Lic. Juan Antonio Diez Quintana,
por guiarme en la elaboración del presente trabajo,
y por ser ejemplo de la tenacidad, compromiso y esfuerzo
que implica el ejercicio de la profesión de abogado.
Gracias por aquella frase de: "*Funde y motive, compañero*".**

**A mis amigos y compañeros de la carrera,
con quienes he compartido el pan y la sal de esta profesión.**

A todos los antes mencionados gracias.

Oscar Javier Huerta Cárcamo.

Acatlan, Estado de México, octubre de 1997.

INDICE.

Título:

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
COMO ORGANO DE CONTROL POLITICO.

Página.

Introducción.

1

Capítulo I.

Derechos Humanos y el Ombudsman.

- | | |
|--|-----------|
| 1. Concepto de Derechos Humanos. | 3 |
| 2. Concepto de Ombudsman. | 6 |
| 3. Génesis y fin de la norma jurídica en relación con los Derechos Humanos. | 16 |

Capítulo II.

Antecedentes Históricos de los Derechos Humanos.

- | | |
|--|-----------|
| 1. Antecedentes Universales. | |
| 1.1. Antecedentes Aragoneses. | |
| El Proceso de Manifestación. | 27 |
| 1.2. Antecedentes Ingleses. | |
| La Carta Magna de 1215. | 29 |
| La Ley de Habeas Corpus de 1679. | 31 |
| 1.3. Declaraciones Norteamericanas. | |
| La Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776. | 33 |
| La Constitución Federal de Estados Unidos de América de 1787. | 34 |
| Las Diez Primeras Enmiendas de 1791. | 34 |

	Página.
1.4. Declaraciones Francesas.	
La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.	37
La Constitución Francesa de 1793.	40
1.5. Entorno mundial de los Derechos Humanos en el siglo XX.	40
1.6. La Organización de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos.	42
2. Antecedentes Nacionales.	
2.1. Los Derechos Humanos en las Indias.	47
2.2. La Constitución de Cádiz de 1812.	49
2.3. La Constitución de 1814.	51
2.4. Acta Constitutiva y Reformas de 1847.	55
2.5. La Constitución de 1857.	59
2.6. La Constitución de 1917.	61
2.7. Procuraduría de los Pobres.	68
2.8. Dirección para la defensa de los Derechos Humanos.	68
2.9. Procuraduría de Vecinos.	68
2.10. Defensoría de los Derechos Universitarios.	68
2.11. Procuraduría de Protección Ciudadana (Aguascalientes).	69
2.12. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.	69
2.13. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.	69

Capítulo III.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Significado y Funcionamiento.

1. Surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	71
2. Bases Constitucionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	80
3. Estructura funcional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en base a su Ley y Reglamento actual.	

	Página.
3.1. Competencia y facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	100
3.2. Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	105
3.3. El Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	115
4. Análisis Jurídico de las Recomendaciones e Informes que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	
4.1. Recomendaciones.	130
4.2. Documentos de no responsabilidad.	135
4.3. Informes Anuales.	136
4.4. Informes Especiales.	137

Capítulo IV.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano de control político, frente a el Juicio de Amparo como órgano de control Constitucional.

1) Objetivo y alcance de la actuación a favor del Gobernado de:	
1.1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como Órgano de Control Político.	139
1.2. El Juicio de Amparo como Órgano de Control Constitucional.	146
2. La efectividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos frente a el Juicio de Amparo, en favor del gobernado.	157
Conclusiones.	170
Bibliografía.	174

ABREVIATURAS.

LCNDH. LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

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

INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como finalidad hacer un análisis jurídico de lo que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de como surge y funciona, cuales son los alcances y efectividad de dicha institución como defensora de los derechos de las personas.

En este trabajo se hará una exposición de fundamentos doctrinales que contemplan a los Derechos Humanos, la trascendencia e importancia que tiene el reconocimiento y respeto los mismos, dentro de las relaciones de los individuos entre sí y con las propias autoridades; veremos como encima del Derecho Positivo existe una serie de principio iniolables y trascendentales. Estos principios son la idea de libertad, dignidad e igualdad; principios que históricamente se han conquistado y son parte del acervo cultural humano. Principios universales, porque la historia de los pueblos coincide en la lucha de estos por hacerlos objetivos. Libertad, dignidad e igualdad de los hombres como principio superiores contra los cuales no puede ir ningún ordenamiento jurídico, y ellas conforman y determinan una serie de Derechos, que según la Nación y la época, se manifiestan como Derechos Humanos.

Señalaremos la evolución que a lo largo de la historia de México han tenido los Derechos Humanos desde las Leyes de Indias, hasta el actual Juicio de Amparo, institución que será confrontada con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para determinar la eficacia de ambas instituciones, señalando las ventajas y desventajas de ambas y los parámetros de actuación de las mismas.

¿Por que he decidido escribir sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como tema de la presente tesis, con la cual pretendo obtener el título de Licenciado en Derecho?. En primer lugar por que la inclusión de esta institución es nueva dentro del orden jurídico mexicano y por lo mismo me ofrece terreno fértil de estudio de la misma; en segundo lugar por que desde que surgió, cuando aún cursaba la carrera, me intereso profundizar sobre el funcionamiento de la misma, ya que los medios de comunicación la presentaban ante la opinión pública tanto nacional como internacional, como la panacea jurídica que vendría a solucionar todos los problemas que en

materia de Derechos Humanos prevalecían y aún prevalecen en México, se hablaba de un nuevo instrumento de Control Constitucional, más eficaz que el propio Juicio de Amparo. La impresión que me dio en un primer momento, fue que se estaba presentando una invasión de competencias entre las dos instituciones, lo cual después de investigar comprobé que jurídicamente no se presenta, pero que sin embargo tampoco representaba una solución real a el grave problema que en materia de violación a los Derechos Humanos en México se presenta, ya que desde mi punto de vista la creación de la misma obedece más a un aspecto político que jurídico, que pretende legitimar ante la opinión pública la actuación del gobierno, lo cual me lleva a afirmar que nos encontramos ante un Organó de Control Político y no Constitucional, cuya presencia dentro del orden jurídico mexicano se cuestiona en este trabajo.

Oscar Javier Huerta Cárcamo.

Capítulo I.

Derechos Humanos y el Ombudsman.

I. Concepto de Derechos Humanos.

El concepto de los Derechos Humanos, se consolidó a partir de profundas consideraciones de tipo filosófico, en torno de una serie de reflexiones sobre la condición humana en su interacción social. Se abordó el asunto de los Derechos del hombre como bandera de ciertas tendencias del pensamiento, como fue el caso del iusnaturalismo de los siglos XVI y de XVII, el cual se encontraba ligado a la noción de la preexistencia de los Derechos del hombre. En esta vertiente, el proceso de evolución de la filosofía política a través del tiempo y el espacio compartió la premisa de la existencia de una ley natural de la cual dimanar los Derechos del hombre, cuya materialización se fundamenta en la razón humana y en las acciones que ésta impulsa.

En la actualidad los Derechos Humanos, han sido objeto de reconocimiento por parte del Derecho Positivo, a través de su consagración en diferentes instrumentos jurídicos a lo largo de la historia, el planteamiento de la existencia de los Derechos Humanos nos conduce a profundos planos de reflexión en diversos ámbitos - filosóficos, políticos y jurídicos - ; dichos Derechos se enfocan al género humano, entendido por tal a el ser social con capacidad de raciocinio, precisamente porque dentro de esta generalidad es posible fundamentar la idea básica de igualdad entre el conjunto de seres humanos. Dicha igualdad es lo que permite aseverar que los Derechos Humanos reconocen como sujetos precisamente al hombre. El concepto de los Derechos Humanos es en su origen una idea política expresada en la exigencia del respeto irrestricto del Estado a la libertad e igualdad de la persona. Estas prerrogativas constituyen el escudo del hombre contra el arbitrio de los gobernantes, para dar sentido y destino a su relación, no sólo frente al Estado sino también frente a sus semejantes, de lo anterior el objeto de los Derechos Humanos es poner un dique a la acción estatal, en el marco de aplicación de la ley estableciendo un espacio mínimo de facultades, posibilidades y oportunidades que propicien la vida social del ser humano. De tal suerte, el respeto a los Derechos Humanos bien puede ser el indicador para medir en qué grado las formas de organización social están a la altura del espíritu del hombre.

Se ha llegado a considerar a las garantías individuales como sinónimo de los Derechos Humanos, o se les ha circunscrito a los Derechos civiles, incluso se consideran como sinónimo de las libertades públicas. Sin embargo no es posible aceptar tales sinónimos, por ser los Derechos Humanos principios axiológicos, en tanto que las garantías individuales son Derechos positivizados. Cabe aclarar que este planteamiento no anula el valor universal y filosófico de los primeros, ni la factibilidad de quedar garantizados mediante su positivación por parte del Estado, de manera unilateral soberana, o bien a consecuencia de una obligación aceptada por los órganos formales de éste al adherirse a convenciones o tratados internacionales sobre la materia.

Así las garantías individuales, en cuanto a seguridades o medidas de protección, serían las que se ejercen frente al Estado exclusivamente, en tanto que los Derechos Humanos tienen un carácter ambivalente o bifrontal, en razón de que son oponibles frente a un doble sujeto pasivo: frente al Estado cuando son reconocidos como garantías, y frente a los demás hombres como principios de derecho *erga omnes*, esto es, universales o frente a todos, pues son valores axiomáticos.

Cabe apuntar que la concepción de garantías, si bien aparece con la del Estado de Derecho, es a partir del primer tercio de este siglo que ha evolucionado de manera rápida. El día de hoy su contenido alcanza los ámbitos económicos, social y cultural; es decir, consideran al ser humano no solamente en su aspecto individual sino colectivo y llegan hasta su entorno ambiental, o bien al consumidor, así como a los mecanismos y recursos procesales que permiten resguardar jurídicamente el conjunto de los aspectos anotados, para acceder a lo que en este trabajo entendemos que constituye un régimen de libertades públicas.

Conforme al criterio anterior, las garantías, además de aparecer en su forma inicial como normas que declaran los Derechos del hombre (preventivas o preservativas), representan también los sistemas y mecanismos que los tutelan; por lo tanto, en sentido estricto la palabra garantía toma un aspecto restaurador y representa una "cobertura coercible" de los Derechos declarados constitucionalmente; es decir, que su objeto de protección son los Derechos Humanos positivizados por garantías *latu sensu*.

Otra tendencia, aún incipiente aunque vigorosa, apunta al surgimiento de nuevos Derechos Humanos, denominados de solidaridad de la tercera generación, los cuales se van precisando como resultado de las necesidades y los problemas que actualmente tiene la Humanidad. Entre estos Derechos se encuentran: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad. Estos Derechos se consideran "nuevos" porque su reconocimiento, sea en el plano interno o en el orden internacional, apenas comienza a cristalizar en normas jurídicas. Estos Derechos, además de expresar nuevas aspiraciones o reivindicaciones, requieren para su efectiva realización de la concertación de esfuerzos de todos los sectores sociales: es decir, de individuos, Estados, instituciones u organizaciones públicas o privadas y, fundamentalmente, de la comunidad internacional.

El esfuerzo encaminado a lograr el reconocimiento interno e internacional de cierto número de Derechos Humanos de la tercera generación ha encontrado reservas y reticencias de carácter doctrinal, las cuales se traducen en una serie de críticas y objeciones a la admisión de esos nuevos Derechos. Sin embargo, otra tendencia de nuestros días y de los próximos es la consolidación de estos Derechos, hasta que logren ser aceptados como parte indispensable del catálogo de los Derechos Humanos. La discusión sobre ellos es muy parecida a la que se dio en décadas pasadas respecto a los Derechos sociales y económicos por lo que es de esperarse que éstos también logren penetrar en la conciencia internacional y en la de los Estados y las personas.

En conclusión y retomando las ideas conceptos y postulados que se han venido manejando en líneas anteriores podemos decir que el concepto y alcance de los Derechos Humanos, van más allá que los Derechos que tutelan las Garantías Individuales mediante la positivación en normas jurídicas, dentro de un Estado de Derecho, y que muchas veces estas últimas pueden ir en contravención a las primeras en virtud del ámbito de aplicación y sujetos a los que van dirigidas las normas jurídicas que consagran las Garantías Individuales: esto en razón de que un conjunto de normas positivadas dentro de un marco jurídico, van dirigidas a un grupo de individuos o personas específicas, a un pueblo que tiene determinadas necesidades y cuya conducta a regularse se encuentra supeditada a su entorno económico, demográfico político y cultural, en cambio los

Derechos Humanos traspasan estas barreras y van dirigidas a todo el género humano y no se limitan a un grupo específico, además de ser una limitante o fuente de regulación de la actuación de los gobiernos frente a sus gobernados; en base a lo anterior podemos afirmar que los Derechos Humanos son el Contínente y las Garantías Individuales el contenido. Con todos estos elementos podemos sugerir como concepto de Derechos Humanos el siguiente:

“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”: (los cuales pueden o no estar positivizados en un ordenamiento jurídico), y además de ser exigibles ante el Estado, son oponibles frente a cualquier persona.

2. Concepto del Ombudsman.

La concepción del Estado limitado es conocida en nuestros días como Estado de Derecho, en el cual el poder público es ejercido a partir de preceptos normativos generales y circunscrito a las leyes que derivan de aquellos. En este mismo sentido, la idea de un Estado de Derecho incluye, hoy día, la recuperación de los Derechos Humanos para su formación jurídica, lo que entraña el compromiso del poder público de reconocerlos como parte de su propio actuar. Luego entonces, un Estado de Derecho es aquél que impedido constitucionalmente para ejercer arbitrariamente el poder en contra de sus gobernados, se erige por y para la sociedad en su conjunto. Un Estado como el descrito representa la pretensión de equilibrar la relación entre el poder público y la libertad individual.

Es precisamente en este contexto donde se gesta la institución de origen sueco, notable por su significación política de defensor de los gobernados: el *Ombudsman*. La singularidad de este organismo estriba en ser el órgano gubernamental ante el cual los gobernados pueden acudir para denunciar cualquier abuso o incumplimiento por parte del poder público respecto a los Derechos Humanos legalmente reconocidos o positivizados.

Rodolfo Lara Ponte afirma que: "El *Ombudsman* es, entonces, un mecanismo suplementario para la adecuada realización de importantes aspectos de la relación entre gobernantes y gobernados, cuya finalidad es siempre la salvaguarda de los Derechos del hombre. Ahora bien, al hablar de un mecanismo complementario para el cumplimiento de los aludidos Derechos, se señala entonces una insuficiencia en esta materia, debida principalmente al crecimiento exponencial tanto de la sociedad como del Estado. Asimismo, la institución del *Ombudsman* cristaliza de alguna forma el carácter democrático del Estado de Derecho, cuando a partir de él operan con cierto grado el equilibrio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por otra parte, al tener por objeto los Derechos de los gobernados como principio de actuación, se lubrica el roce entre el Estado y la Sociedad, es decir, la relación gobernantes-gobernados. Por lo anterior, el *Ombudsman* es un mecanismo adicional de control de los gobernados para con sus gobernantes".¹

De lo anterior se desprende que la figura del *Ombudsman* es una institución de respaldo de los mecanismos jurídicos debidamente positivizados y que su actuación no se debe contraponer con las establecidas en el Poder Judicial, es decir, su actuación es de auxilio secundario no primordial.

La eficacia de actuación del *Ombudsman* reside en la fuerza moral que ante la opinión pública tengan las personas encargadas de encabezarlo. Su fuerza prescinde de elementos coactivos; es más bien propositiva y de recomendación y, dado el prestigio público de su personal constituye un llamado de autoridad moral.

El éxito de la función de todo *Ombudsman* consiste precisamente en lo anterior. Por regla general quienes encabezan la institución son abogados de probada rectitud de un alto nivel de competencia, requisitos indispensables para validar todas y cada una de sus opiniones y recomendaciones que, por otra parte, deben ser siempre imparciales.

El *Ombudsman* es un órgano de gobierno, creado precisamente para que cumpla funciones públicas y cuyas atribuciones están expresamente señaladas por la propia ley. Su naturaleza es

¹ Lara Ponte, Rodolfo. *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*; México, UNAM, 1993, págs.197-198

parecida a la de aquellos tribunales administrativos de última instancia o sea que sus resoluciones ya no pueden ser recurridas. Su actuación debe ser imparcial y autónoma, sin que medie en la misma ningún tipo de influencia de cualquiera de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, en el caso de México.

Es decir la función primordial del *Ombudsman* en México debe ser la de mediador entre los conflictos que surjan entre gobernantes y gobernados, por el abuso del poder de los primeros en perjuicio de los derechos humanos de los segundos, procurando el respeto de dichos derechos por parte de la autoridad y en su caso la restitución de los mismos en favor de los ciudadanos afectados.

Parte de la autonomía con la que cuenta el *Ombudsman* en México se encuentra sustentada en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que en su artículo 2º señala que dicha Institución es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La importancia de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuente con personalidad jurídica propia, radica en el hecho de que en su actuación no se encuentra supeditada a una autoridad superior jerárquica, lo cual le brinda mayor independencia en su actuación.

Otro elemento importante de la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es que cuenta con un patrimonio propio: ¿pero de donde obtiene dichos recursos?, de conformidad con lo que señalan 75 y 76 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos corresponde a el Gobierno Federal proporcionar los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento, para esto la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de laborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente. Ahora bien al ser la Comisión Nacional de Derechos Humanos un Organismo Descentralizado se encuentra sujeto a las disposiciones legales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y por lo tanto de acuerdo a lo que señala dicho ordenamiento en su artículo 31 fracción XIV y XV, será por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que el Gobierno Federal proporcionara los recursos económicos

necesarios para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: a efecto de ilustrar lo anterior me permito citar textualmente dicho artículo en su parte conducente:

"...Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...XIV. **Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;**

XV. **Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;...**".

La importancia de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuente con un patrimonio propio ha sido señalada por el propio Doctor Jorge Carpizo cuando estuvo al frente de dicha Institución y al respecto apuntaba: "...Un aspecto que hay que cuidar es el presupuesto con que cuenta el *Ombudsman*, porque a través de su asignación, se le puede tratar de controlar.

Es obvio que el *Ombudsman* debe contar con los recursos humanos, materiales y económicos suficientes para poder llevar a cabo sus funciones. Si no, la calidad de su tarea sufrirá. Por ejemplo, si el salario de los abogados asesores o de los investigadores es bajo o no es competitivo con el que reciben otros funcionarios del sector público.

En la asignación de recursos económicos al *Ombudsman*, debe intervenir no sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Legislativo, para cuidar su autonomía..."²

La autonomía con la que cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos es equiparable a la de la Universidad Nacional Autónoma de México, esto debido a la independencia de actuación que tiene, ya que también cuenta con un ordenamiento propio, personalidad jurídica y patrimonio; aunado a lo anterior la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales, equipara en cuanto a autonomía a ambas instituciones al señalar en su artículo 3º lo siguiente:

² Carpizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, pág.54.

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

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

El *Ombudsman*, en su carácter de defensor ciudadano, de protector público, es un instrumento de control de la burocracia que alcanza amplia atención en los países democráticos. Su función fundamental es defender a los particulares con la fuerza de la argumentación, del prestigio y de la publicidad de sus decisiones, contra el proceder ilegal de autoridades y funcionarios de la Administración, e inclusive contra fallos de tribunales. En México pertenecen al sistema *Ombudsman*, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los organismos estatales de Protección a aquellos, la Procuraduría Agraria, la Defensoría de los Derechos Universitarios, y limitadamente la Procuraduría Federal del Consumidor, el Defensor Social del Departamento del Distrito Federal y el Procurador Federal de Protección al Ambiente.

Las Comisiones de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y los demás organismos antes especificados, complementan nuestro régimen de Derecho y cubren la suprema aspiración de respetar la dignidad de la persona. Son *Ombudsman* que no substituyen los recursos administrativos ni las acciones ante los tribunales, sean éstos administrativos o judiciales. Han sido creados con la idea de remediar en forma rápida y efectiva excesos que afecten Derechos básicos de la persona humana, y específicamente de individuos y grupos en desventaja socio económica, como sucede con el campesinado: haciéndolo mediante una actividad investigadora sumaria. A los tribunales judiciales o administrativos corresponderá, si llega a actuarse ante ellos, efectuar un escrutinio del caso, más profundo, especializado y resolutivo.

Al *Ombudsman* atañe vigilar que las leyes se cumplan correctamente. El ejercicio eficiente de sus funciones, acrecienta un prestigio necesario para su delicada misión. Los beneficios al pueblo y la eficiencia, han de ser las mejores cartas de recomendación de un *Ombudsman*. Su funcionamiento tiene que ser adecuado y eficaz, no obstante los anacronismos existentes en la estructura política y la presencia de una red de tribunales judiciales y administrativos. Desde luego, en ciertos casos es mejor que la acción jurisdiccional, cuyos formalismos, dilaciones y gastos irritan y desilusionan al ciudadano; el cual llega a considerarse a merced de la burocracia inaccesible e incontrolable. Sin embargo, debe puntualizarse: donde hay un proceso administrativo bien diseñado, accesible y eficaz, se ha vuelto discutible la presencia del *Ombudsman*.

Al respecto Gonzalo M. Armienta en su obra señala:

"...La salvaguarda de los Derechos de la persona humana y del orden jurídico establecido, da la esencia del Ombudsman, cuya naturaleza es consustancial a la democracia y al control popular del Poder público. En nuestro país, al reformarse el artículo 102 Constitucional para dar asiento en la preceptiva básica a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ordenarse la creación en los Estados de organismos protectores de tales Derechos, resplandeció el ideal de respetar cabalmente lo que es inherente al ser humano.

Las quejas de los ciudadanos contra actos gubernamentales injustos u opresores, transgresores de los Derechos Humanos, tendrán en la Comisión Nacional y en los organismos de protección estatal, adecuados receptores. Estas instituciones vienen a ser una adición muy importante al acervo de un gobierno democrático como el nuestro. Son guardianes públicos; defensores del pueblo. Mas debe meditarse respecto de la Comisión Nacional, en que una eventual sobrecarga de trabajo no disminuya la eficiencia de sus inspecciones y el carácter completo de sus investigaciones...".³

En la actualidad, la institución del *Ombudsman* es concebida como un organismo receptor de quejas e inconformidades de los gobernados, por los agravios padecidos por la acción de

³ Armienta Calderón, Gonzalo M. *El Ombudsman y la protección de los Derechos Humanos*; México, Ed. Porrúa, 1992, pág.102.

oficinas, empleados y funcionarios públicos, las cuales investiga y en su caso, expide recomendaciones públicas tendentes a corregir las acciones que ocasionaron aquéllos. Los medios de que dispone para adquirir la autoridad necesaria para el desempeño de su función son los siguientes: el no involucramiento en la política, la publicidad del cargo (su conocimiento para el pueblo); la facilidad de acceso para el ciudadano; la familiarización de los ciudadanos con la institución del *Ombudsman*, y la publicidad de las actividades y decisiones del organismo.

Del conjunto de ideas y argumentaciones que se han venido manejando a lo largo de este apartado podemos afirmar que los tres rasgos esenciales del *Ombudsman* como Institución en general son:

- 1) El *Ombudsman* es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, ni por las autoridades o funcionarios públicos, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración.
- 2) Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y .
- 3) Tiene el poder de investigar, criticar y dar publicidad a las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.

Rodolfo Lara Ponte señala claramente en su obra⁴, las características de dicho órgano con mayor detenimiento analizándolas una a una y desde su apreciación son las siguientes: independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad, carácter no vinculatorio de sus resoluciones, autoridad, publicidad (institucional y de la labor realizada).

La característica de la independencia es principio básico de la institución, y se refiere a su relación con los poderes estatales. El hecho de que algunos *Ombudsman* sean nombrados por el Legislativo o por el Ejecutivo (o por ambos) no implica -o no debe implicar- que dichos poderes interfieran o influyan en las recomendaciones emitidas, ni aun cuando este órgano sea de origen parlamentario, ya que en tales casos se señalan pautas de competencia a título de directrices generales, pero nunca más allá de eso.

⁴ Lara Ponte, Rodolfo, op. cit., pág.197

La autonomía primordial, en tanto le proporcione independencia organizativa a la institución, así como los elementos necesarios para su funcionamiento, tanto financieros como humanos -con personal altamente calificado y con alto sentido de responsabilidad en relación con la defensa de los Derechos Humanos.

La imparcialidad -no sólo en el plano jurídico, sino además en el político- es un valor que sirve de complementos a las dos características anteriores, ya que sustrae al *Ombudsman* de compromisos con los partidos y los órganos estatales, permitiéndole servir mejor a los gobernados; situación bastante cuestionable en nuestro país al ser el propio presidente de la República el que nombra al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sometiendo tal designación a la aprobación de la Cámara de Senadores -artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos- ya que en el caso de nuestro país es evidente de que tal designación será a criterio del propio jefe del Ejecutivo Federal, quien determinará que persona reúne las características de integridad y honorabilidad que dicho funcionario debe tener, prestándose a que tal designación recaiga en una persona de su confianza que no ponga en entredicho el manejo de la administración presidencial y respecto a la aprobación del Senado es evidente que difícilmente será objetada tal designación, al tener mayoría en la Cámara de los representantes del partido que el propio Ejecutivo apoya, con lo que de entrada es cuestionable la imparcialidad política del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En cuanto a la accesibilidad de los gobernados a la institución, resulta que la hay directa -como en el modelo escandinavo clásico y mexicano, donde los ciudadanos presentan directamente sus quejas- la indirecta como en Inglaterra y Francia-, donde se requiere la mediación de algún miembro del Parlamento (Inglaterra) o del Senado (Francia), quien recoge la inconformidad respectiva y la canaliza al órgano de defensoría. Está por demás señalar que el acceso directo ofrece mayores ventajas para la agilización del procedimiento de queja, lo que da lugar al contacto directo entre el *Ombudsman* y los agraviados. El contacto se entabla casi siempre por un escrito, aunque existen casos donde es viable hacerlo oralmente, e incluso por vía telefónica. Asimismo, la recepción de quejas, y con ello el acceso mismo, depende en principio del área de jurisdicción de

la institución, pues existen órganos de defensoría especializados en Derechos Humanos y sólo a partir de ahí procederá el trámite de la misma.

El Ombudsman debe disponer, para el cumplimiento de sus tareas, con la información necesaria acerca de los asuntos que se le presentan y que está llamado a investigar. En casi todos los casos ha quedado establecida la facultad del organismo para solicitar información a la autoridad competente en relación con el asunto tratado, quedando ya como responsabilidad de ésta el proporcionarla o no, situación que siempre se hace pública. Por ello deberían ser pocos los casos de reticencia u obstaculización de las autoridades, ya que mucho de su prestigio como tales puede quedar en entredicho en casos así.

En lo referente al poder resolutorio del *Ombudsman*, es decir, a su capacidad de emitir respuestas luego de haber investigado las quejas recibidas, hay que precisar que las mismas tienen siempre el carácter de recomendación y que nunca conllevan un fuerza coercitiva, y mucho menos material, para obligar a su cumplimiento. En términos jurídicos, se dice que tales resoluciones no son vinculatorias y, por tanto, no pueden invalidar los actos de autoridad que intentan corregir o enmendar, los cuales únicamente pueden ser resarcidos por la autoridad misma, partiendo del puntual seguimiento de la resolución dictada por el órgano defensor. En cuanto a la variedad de las resoluciones emitidas, puede decirse que es amplia y que está en relación con las facultades que corresponden a cada uno de los tipos de *Ombudsman* existentes -generales, particulares y regionales-. Sin embargo, las más comunes son: la recomendación, la amonestación, el recordatorio y la opinión.

El aspecto siguiente en el perfil institucional, es la autoridad, una característica de capital importancia. Si bien este organismo carece de poder coercitivo, su enorme fuerza moral le permite prescindir de él. De aquí que el nombramiento al cargo de *Ombudsman* deba recaer en una persona con honorabilidad pública sin tacha y con alta capacidad profesional (casi siempre con perfil de abogado, profesión de la que han surgido la mayoría de los nombramientos) y comprometido en la lucha a favor de los Derechos del hombre. De su autoridad moral han de surgir opiniones dignas de atenderse, y la autoridad que no las atienda se expone al juicio severo de la opinión pública.

Y es precisamente en la opinión pública donde trascienden las acciones del *Ombudsman*, y lo hacen de dos maneras: publicitando sus funciones y rindiendo informes periódicos a los órganos de representación social acerca de sus tareas. Los medios para publicitarse son los foros (académicos, periodísticos, etcétera.), las publicaciones y las campañas: éstos tienen el fin de enterar a amplios sectores de la población acerca de sus Derechos y del papel de dicha institución, y de las formas de acceso a la misma. Por lo que hace a la rendición del informe sobre sus actividades -generalmente anual-, éste se rinde formalmente ante el poder estatal de quien partió la iniciativa o la facultad de instaurarlo, siendo regularmente el Parlamento, aunque también puede serlo como en el caso de México el Ejecutivo. Sin embargo, es obvio que más allá de los destinatarios formales, el verdadero destinatario es la opinión pública en general, por lo que es usual que se convoque y se entere a los medios masivos de comunicación.

También cabe mencionar el papel cada vez más activo que han venido jugando algunos sectores de la sociedad civil -tanto internacionalmente como en los ámbitos nacionales- en la exigencia de que sean observados los Derechos Humanos. Como ejemplo podemos mencionar a Amnistía Internacional, America's Watch y, en el país, a la Academia Mexicana de los Derechos Humanos, el Centro Francisco de Victoria, el Comité Eureka, etcétera.

En suma, puede apuntarse respecto al perfil institucional del *Ombudsman* y a manera de definición, que es un organismo de gobierno, que no sustituye los recursos administrativos ni las acciones ante los tribunales, sean éstos administrativos o judiciales; su función es la defensa de los Derechos de los gobernados ante el poder público en forma rápida y efectiva, el cual para su operación, requiere necesariamente de lo siguiente: independencia respecto a los poderes estatales, ser una institución apolítica, autoridad moral ante la sociedad civil mediante la publicidad que se da a su actuación y existencia efectiva del Estado de derecho.

En base a lo anterior podemos afirmar que la Institución del *Ombudsman* en nuestro país se ve materializada en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual de acuerdo a los ordenamientos legales que la regulan, cuenta con los elementos señalados en la definición propuesta en el párrafo anterior. Así mismo la creación de dicha Institución refleja la necesidad que en nuestro país hay de promover, reconocer en ordenamientos jurídicos y defender los

Derechos Humanos: todo lo anterior en concordancia con la corriente que a nivel mundial se ha venido dando, con la finalidad de reforzar los sistemas democráticos de gobierno o en su caso subsanar las deficiencias que en materia de Derechos Humanos pudiera haber en dichos gobiernos, ya que de lo contrario el desarrollo integral de la humanidad se vería frenado y limitado.

3. Génesis y fin de la norma jurídica en relación con los Derechos Humanos.

El fin que se ha de realizar mediante el Derecho consiste en la satisfacción de los intereses de las personas individuales, de sus asociaciones, de la Comunidad. Pero no se debe verlo proyectado solamente hacia las necesidades materiales, a las cuales atiende de modo primario el Derecho patrimonial y del tráfico. Por el contrario, entran igualmente en juego metas ideales, como se advierte en el Derecho Político y el Administrativo, concernientes a la Comunidad, y en el Derecho Eclesiástico. Ahora bien, lo que importa es que por este camino del elemento finalístico alcanzan significación los hechos sociales y las exigencias ideales para el contenido del Derecho.

En su obra Hans Nawiasky⁵ señala que todas las normas que quieren obligar efectivamente a sus destinatarios deben apoyarse sobre una voluntad real que se manifieste en exigencias de conducta, deben tener por soporte a hombres vivos que dicten los mandatos. A través de la autoridad, anclada en el mundo de los hechos, que está detrás de las normas jurídicas, entran éstas en contacto con la realidad de la vida social. Los portadores reales de la voluntad no se manifiestan, naturalmente, indiferentes ante el Derecho, sino que ponen su empeño en determinar con arreglo a sus concepciones el contenido del Derecho, tanto en el plano de los intereses que promueven como en el plano de los ideales que defienden. No sólo porque un Derecho abstraído de un fin carecería de sentido, sino también por que su vigencia presupone unos portadores reales, que tratan de realizar determinados fines con el Derecho, debe la Teoría de las normas del Derecho tomar en consideración los hechos y las ideas sociales. Pero no los considera como objetos autónomos de investigación, tal como hacen la Sociología jurídica y la Ideología jurídica, sino sólo en tanto en cuanto han encontrado acogida en la sustancia de las normas de Derecho; se comporta,

⁵ Nawiasky, Hans. Teoría General del Derecho. México, Editora Nacional, 1980, págs. 25-26.

pues, como Teoría del contenido del Derecho. No se puede hablar por tanto de una confusión entre las tres ramas científicas.

En base a lo anterior, podemos definir al Derecho acorde a lo que sostiene el maestro Villoro Toranzo en su obra como: *"...un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica, por lo cual todo sistema normativo se da en la realidad, por la realidad y para la realidad. El Derecho se da en la realidad, porque es en la realidad donde se manifiestan sus exigencias de cumplimiento, se da por la realidad porque son fuerzas y circunstancias reales (la voluntad de la autoridad, los anhelos de Justicia de la misma, los problemas y conflictos de una convivencia humana concreta y real) las que han dado origen a las normas jurídicas; se da para la realidad, porque una ordenación normativa jurídica que no consiga eficacia ninguna en la realidad no puede ser considerada como verdadero Derecho. Desde el momento que se habla de "normas de conducta" la conducta no puede ser extraña a esas normas"*⁶.

Abundando en lo anterior, podemos señalar que para que un hecho o un aspecto de la realidad llegue a tener consecuencias jurídicas debe ser antes "conceptualizado" en el ordenamiento normativo jurídico; toda norma de ordenamiento jurídico prevé una situación de la realidad a la que atribuye determinadas consecuencias de Derecho. Para ello determinados hechos o aspectos de la realidad deben ser "conceptualizados", es decir, abstraídos y formulados en el lenguaje jurídico e incorporados a la norma como supuestos jurídicos. El derecho es un instrumento para ordenar la conducta social de los hombres. El instrumento es forjado por los hombres en la realidad, de acuerdo con la realidad y para ordenar la realidad, pero la "conceptualización" de la realidad, que hace el jurista cuando construye la norma jurídica, no cambia la naturaleza normativa e instrumental del Derecho.

Para construir o forjar su instrumento de regulación social, el jurista tiene que conocer la realidad en que se mueve. Esa realidad es la misma que puede interesar a otras ciencias por otros

⁶ Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al estudio del Derecho*. 7a Ed., México, Porrúa, 1987, págs.151-159.

motivos. El jurista la contempla desde su ángulo propio de interés (su causa formal) que es el de que exista un orden social justo. Aquellos aspectos de la realidad que interesan al jurista constituyen la "realidad jurídica" y reciben el nombre de "datos jurídicos".

La actitud del jurista frente a los datos jurídicos que conforman la realidad jurídica debe ser estrictamente científica; es una actitud teórica de contemplación de la verdad. Pero el interés del jurista por la realidad jurídica no es un interés meramente teórico; si estudia la realidad jurídica es porque quiere ordenarla conforme a Justicia. Por eso, cuando ha conocido los datos jurídicos, procede a valorarlos como justos e injustos (aspecto filosófico del Derecho). Una vez suficientemente conocida y valorada la realidad jurídica, ya se puede proceder a la construcción del instrumento regulador de esa misma realidad (aspecto artístico del Derecho), que no es otro que el ordenamiento normativo jurídico. No quedará después sino aplicar ese instrumento a la realidad jurídica para que quede debidamente ordenada (aspecto técnico del Derecho).

Continuando con la exposición del Maestro Villoro, él apunta que la Ciencia del Derecho contempla tres aspectos: El Arte del Derecho, La Filosofía del Derecho y La Técnica del Derecho.

El Arte del Derecho es la actividad práctica del jurista que elige, de acuerdo con los datos de la Ciencia Sistemática del Derecho y de la Historia del Derecho, las normas que valora como más justas ante unas circunstancias determinadas. El Arte del Derecho implica, por consiguiente: 1) el conocimiento científico de las experiencias jurídico-históricas que se han dado en casos semejantes; 2) el conocimiento científico del sistema del Derecho Positivo vigente; 3) el talento o sentido jurídico (se le llama "criterio jurídico") para valorar en función de la Justicia las diversas normas que podrían formularse; y 4) la prudencia en la selección de la norma o normas más oportunas y más operables en las circunstancias concretas del caso.

La Filosofía del Derecho es el conocimiento de la razón humana que penetrando hasta las últimas causas del Derecho, investiga su esencia y los valores propios de lo jurídico.

La Técnica del Derecho es la disciplina que proporciona las reglas necesarias para la realización práctica del Derecho. La Técnica no examina la justificación de las disposiciones

jurídicas: eso es tarea de la Filosofía y del Arte del Derecho (la Filosofía examina la rectitud de las valoraciones; el Arte, el buen funcionamiento de éstas en la solución escogida). La Técnica verifica y realiza el funcionamiento práctico de la solución escogida por el Arte.

La elaboración del lenguaje jurídico es también una actividad de la Técnica del Derecho, pues responde a fines utilitarios prácticos: evitar confusiones, precisar ideas, distinguir situaciones.

Pero ahora bien dentro de toda esta construcción jurídica de un ordenamiento positivizado, es necesario ahondar en los valores o ideales que contienen, tutelan y salvaguardan las normas jurídicas, y como el jurista las inserta al construir las normas jurídicas, que van dirigidas a la sociedad, es decir es necesario analizar como separa de la realidad social que pretende regular, los datos que esa realidad le exige que contemple para tener una valides intrínseca y no solo formal o positivizada, es decir que el grupo social al que van dirigidas dichas normas las consideren justas y por ende las acepten como validas.

Al lado de los datos reales (Tomados de las diferentes Ciencias, como las Ciencias Naturales, Sociales, Economía, Política, Sociología, Criminalística, Medicina etc.) e históricos (Las costumbres jurídicas, las leyes ya promulgadas, la doctrina que es aceptada en la jurisprudencia, los instrumentos de aplicación e interpretación del Derecho, es decir el Derecho del Pasado), que son ciertamente materia de observación científica, se encuentran los datos racionales y los ideales, que tienen por origen la parte espiritual del hombre. Los datos racionales e ideales constituyen el orden de valores que se esfuerza el hombre en respetar y realizar en su conducta libre y racional. Evidentemente estos datos no se dan con una existencia física; y, por lo mismo, no pueden ser conocidos por la experiencia. La razón los descubre en las exigencias, tendencias y aspiraciones impresas en la naturaleza racional del hombre, o más simplemente en lo que el jurista conoce como "ideales de Justicia".

Los "Datos racionales" son los valores comunes a todos los hombres, por ser universales, absolutos e inmutables; en tanto que los "datos ideales" son los valores en su determinación concreta y cambiante. Los datos racionales son, el conjunto de los preceptos que la razón nos muestra imperiosamente postulados por la naturaleza del hombre; forman el contenido esencial del

Derecho Natural (en sentido tradicional). La naturaleza humana está conformada de tal suerte que, si no respeta en su conducta libre determinados valores morales, se degrada al nivel de los brutos. Cada una de nuestras facultades en el orden moral, lo mismo que en las potencias naturales en el orden físico, tiene una tendencia hacia un bien que le es propio.

Hay valores que deben ser respetados siempre y en todo lugar, so pena de degradación de la naturaleza humana. Esos valores absolutos universales, eternos e inmutables son los "datos racionales". Por ejemplo, el respeto a la vida de los demás, el cumplimiento de la palabra dada, la obediencia a los mandatos justos de la autoridad.

Estos datos se llaman "racionales": 1) por ser valores inseparables de la naturaleza racional del hombre; 2) por manifestarse en las exigencias y tendencias racionales del hombre; y 3) por ser conocidos y formulados por la razón práctica del hombre.

Los datos ideales son aquellos valores que contemplan, determinándolos y concretándolos, los datos racionales. Se llaman "ideales": 1) por implicar diferentes grados de "idealismo" en las diversas sociedades; 2) por añadir especificaciones concretas ideales al mínimo de las exigencias y tendencias de la naturaleza racional; y 3) por ser aprehendidos no sólo por la razón práctica sino también por la intuición y el sentimiento, que contribuyen en gran parte a formar los ideales de Justicia.

La naturaleza humana es siempre la misma, en todo tiempo y en todo lugar; por eso, sus exigencias espirituales y corporales tienden a la posesión de valores y bienes inmutables. Pero el modo, el sentimiento y las formas concretas, según las cuales se tiende a los valores inmutables varían de acuerdo con las circunstancias históricas. Así, en cada tiempo y en cada sociedad, los valores inmutables aparecen revestidos y matizados diversamente, se presentan complementados por otros valores que ya no son inmutables. Estos son los datos ideales.

Ahora bien la forma en que el jurista integra la norma jurídica estos datos reales e ideales es mediante el Arte del Derecho: el Arte del Derecho tiende a la construcción del contenido de las normas jurídicas; la Técnica, a la formulación externa y aplicación de este contenido.

Al explicar el nacimiento del Derecho, decíamos que el Derecho es un instrumento forjado por los hombres en la realidad, de acuerdo con la realidad y para la realidad. En efecto, la construcción jurídica consiste en la elaboración de los esquemas jurídicos, por medio de una abstracción valorada de la realidad jurídica. Esta elaboración es claramente una actividad artística ya que es una actividad práctica, seleccionadora de medios (los esquemas jurídicos) con vistas a obtener un orden social justo que, como tal, debe contribuir al perfeccionamiento de los hombres que componen la sociedad donde se deben aplicar los esquemas jurídicos; su método consiste en una conceptualización o abstracción valorada conforme a la Justicia de lo que debe ser en una sociedad, abstracción que se funda racionalmente en las realidades de esa misma sociedad.

Toda construcción jurídica, puesto que observa la realidad de acuerdo con el interés propio del Derecho y puesto que su fin siempre es el mismo, está sujeta a las mismas reglas constantes de proceder (al mismo método de construcción) que estudia la Ciencia Jurídica. En otras palabras, los esquemas jurídicos podrán variar en matices y precisiones de acuerdo con el tiempo y el país de su construcción, pero siempre guardarán una semejanza fundamental nacida de la aplicación del mismo método artístico.

Los esquemas jurídicos serán, por consiguiente, el producto de la operación por la cual el jurista abstrae de la realidad jurídica determinados aspectos constantes que interesan a la Justicia y que, una vez técnicamente formulados, servirán de instrumentos necesarios a la realización de la misma. El método de la construcción jurídica presupone tanto el conocimiento de los datos jurídicos como el haber aceptado una valoración sobre los mismos. En la construcción jurídica, las verdades y valores ya no son los objetos de una actitud contemplativa sino que constituyen los materiales que hay que manejar en función de su utilidad para forjar un instrumento de regulación social. Porque la función del Derecho es realizarse, es ser un instrumento apto para regular conforme a Justicia las relaciones sociales de los hombres.

Ahora bien, todo derecho consiste en normas que prescriben un comportamiento externo, ya consista en un hacer o un omitir -incluido en esto segundo también el soportar (omitir una reacción). Así se distinguen las normas del Derecho de las de la Religión y la Moral. Ciertamente también en el Derecho puede jugar un papel el comportamiento interno, respecto a la fijación de las

consecuencias de una conducta antinormativa. Así sucede con frecuencia que no toda información normativa, sino en ciertos casos sólo la intención o dolo, y en otros casos la negligencia son tomados, en cuanto aspecto interno del comportamiento exterior, como motivo para la reacción contra éste.

Pero la intención o la negligencia reducidas al puro plano del pensamiento, sin traducirse en un hecho, no son significativas para el Derecho, pero sí, por el contrario, religiosas o moralmente reprobables (pecado de pensamiento). De otra parte, la Religión y la moral condenan también los comportamientos externos, pero siempre que se funden en comportamientos internos censurados por ellas

Pero no todas las normas que prescriben un comportamiento externo son normas jurídicas. También la costumbre, el uso o la convención imponen una conducta exterior. ¿En que se diferencia la norma jurídica de estas otras? El mismo tipo de conducta puede ser exigido por ambas clases de normas. Al respecto Hans Nawiasky⁷ señala que la norma es jurídica sólo en cuanto que la actuación en contrario, la antinormatividad, pone en movimiento la coacción, y precisamente una coacción externa organizada. La norma jurídica es una norma coactivamente equipada. La coacción externa organizada consiste en el doblegamiento de la voluntad del transgresor por medios externos, aplicados por personas autorizadas para ello. Por tanto, la norma jurídica se caracteriza por la específica naturaleza de las consecuencias del comportamiento antinormativo, por la clase de efectos que produce su infracción. También en el caso de inobservancia de una norma de costumbre o de convención se produce una reacción, un efecto de la infracción, pero ésta no consiste en una coacción externa organizada, sino en la censura o desaprobación social, en un comportamiento de los demás en este sentido. El transgresor se coloca fuera de las reglas de la convivencia social, y por ello se le responde con los medios de la conducta social. Se le reprocha su comportamiento irregular, se le aísla quizá, rompiendo el trato con él. Se intenta con ello ejercer una influencia, una coacción psicológica. Pero este efecto depende principalmente del transgresor. Si no se preocupa, por ejemplo, de sentirse responsable de esas consecuencias, puede sustraerse a los efectos de la norma de la costumbre. Esto es exacto aun en el caso de que la presión ejercida sea muy fuerte, de tal modo que apenas pueda distinguirse de una coacción externa. En el Derecho

⁷Nawiasky, Hans. op. cit., pág.30.

no es posible tal evasión; la coacción externa organizada interviene incondicionalmente, sin que sea posible sustraerse a ella. Esta realidad ha sido expresada también de este modo: la norma de Derecho reclama una efectividad incondicionada; es irresistible, no consiente ninguna violación, es en este sentido, inviolable

Contra la aceptación de la coacción como específica consecuencia de la infracción, dentro del concepto del Derecho, se ha objetado principalmente, que hay proposiciones jurídicas indudables que no tienen prevista coacción alguna para el caso de su violación.

La actuación de las funciones correspondientes a las personas de máximo rango es incoercible en su mayor parte. Frecuentemente no se exige en absoluto la ejecución de las actuaciones debidas, sino tan sólo el resarcimiento de los daños causados por su omisión. Es conocido en el Derecho el concepto de la obligación natural, cuya esencia estriba en la imposibilidad de su actuación coactiva mediante demanda. Se alegan por último las llamadas *Leges imperfectae*, que, aun prescribiendo una conducta, no ligan sin embargo consecuencia alguna a su transgresión.

El motivo para la aplicación de la ejecución forzosa es claro: a través de ella se crea el estado de cosas que la norma jurídica quiere que se produzca. De este modo se manifiesta claramente su inviolabilidad. Por ello se emplea este medio en todos aquellos casos en que conduce hasta el fin indicado. Piénsese, por ejemplo, en el deber jurídico de entregar una cosa. Esta es, en caso necesario, quitada forzosamente al obligado y entregada al acreedor. Pero hay otros casos en que el fin aquel no puede ser alcanzado. La transgresión de la norma se ha producido, sin que sea posible deshacer los hechos; por ejemplo, en el caso de un asesinato. Aquí, la voluntad de la norma no puede ser hecha valer sino haciendo que el transgresor del mandato sienta a toda costa la fuerza del Derecho, retribuyéndole su transgresión jurídica. La originaria y más simple forma fue la privación de Derechos, la privación de Derechos, la proseripción, la muerte civil. La pena es por tanto en su origen un substitutivo de la ejecución forzosa impracticable. Pero poco a poco se ha convertido la pena en una forma autónoma de reacción contra la antijuridicidad, junto con la ejecución forzosa.

Se pueden así distinguir normas primarias y secundarias, materiales y sancionadoras, que van unidas por pares. Contra esta construcción de las normas jurídicas, que han sido desarrollada la siguiente objeción. Si se considera como una norma primaria: Tú debes comportarte de tal modo, esta expresión se también adecuada para las normas éticas o convencionales, por lo cual falta el específico carácter jurídico. Lo mismo se puede decir de la norma secundaria: Si alguien no se comporta de ese modo, las personas encargadas deberán apremiarle o castigarle. La norma jurídica no puede ser expresada de este modo, sino que la proposición jurídica ha de formularse, por el contrario, de tal manera que incluya en sí ambas normas. El Estado quiere, cuando alguien que debe comportarse de tal modo no lo hace, apremiarle o castigarle. Más brevemente: El Estado quiere, cuando alguien no se comporta de tal modo, apremiarle o castigarle. Según esto, la proposición jurídica es un juicio hipotético sobre la voluntad del Estado. Esta construcción tiene, desde luego, una ventaja teórica. Si se procede conforme a tal módulo, queda asegurada "la indefectible inviolabilidad formal" de la proposición jurídica. Pues aún en el caso extremo de la absoluta inobservancia de todo precepto jurídico quedaría intacto el juicio hipotético sobre la voluntad estatal relativa al apremio o la pena, no se expresa más que una amenaza, pero no se pone en marcha, y mucho menos se garantiza, su relación. Para ello es necesaria una actividad de las personas cometidas por el Estado y que esta actividad sea mandada y sometida a su vez a sanción. Es entonces que, se debería formular un segundo juicio hipotético, que podría rezar así: El Estado quiere que cuando sus mandatarios no hagan que los transgresores del Derecho reparen sus hechos, se exija responsabilidad a esos mandatarios. Pero no se capta verdaderamente por este camino toda la realidad del Derecho, puesto que la exigencia de responsabilidad a los mandatarios del Estado necesita ser asegurada mediante mandatos dirigidos a los superiores disciplinarios de los mismos, de donde se deriva a su vez la necesidad de exigir responsabilidad a dichos superiores por el cumplimiento de su deber de vigilancia, y así sucesivamente ad infinitum. Esta dificultad se elude mediante la concepción dualista de la norma jurídica. Según ésta, siempre se da un par de normas, que conectan un deber material de conducta y la sanción prevista en relación a él. Esto vale igualmente para la conducta de los particulares, de los encargados de ejercer la coacción estatal y de las Autoridades disciplinarias, sin que sea necesario conectar entre sí todos estos pares de normas formando una cadena ininterrumpida. Observemos aún otro punto. A veces se afirma que la cadena de las sanciones coactivas se rompe en el plano de los Organos superiores, especialmente en los Tribunales de instancia suprema. Esta tesis es inexacta, pues también esos Organos están

sujetos a normas disciplinarias. No hay, pues, motivo alguno para hablar en este caso de una mera obligación ética.

El dualismo de la norma jurídica no se manifiesta ordinariamente expresó en la técnica de las leyes. Así, por ejemplo, el Derecho civil se limita normalmente a los preceptos materiales y deja el establecimiento de las normas secundarias sancionadoras al Derecho procesal civil o al derecho de ejercicio. De esta manera, el Derecho civil, contiene sólo semi normas, normas jurídicas parciales, que sólo con las normas procesales y ejecutivas se convierten en normas jurídicas completas.

Sin embargo al momento de aplicar las normas secundarias o sancionadoras la autoridad u órgano encargado de aplicar tales preceptos debe y tiene la obligación de no transgredir otros Derechos del sujeto que ha cometido un acto antijurídico, es aquí cuando el ejecutor, el encargado de aplicar el derecho procesal o adjetivo, debe veritir juicios de valoración para aplicar al caso concreto la norma jurídica con la mayor equidad e imparcialidad, no olvidemos que las normas primarias o sustantivas contienen juicios hipotéticos, los cuales se actualizan al momento que se cumple el supuesto jurídico que la propia norma tutela - es decir un hacer o no hacer, un soportar u omitir una acción-, es aquí cuando el juzgador encargado de aplicar la norma al caso concreto se vale de los elementos de la Ciencia del Derecho, -retomando la postura del maestro Villoro Toranzo-, aplica la técnica del derecho al aplicar la norma jurídica al caso concreto, la filosofía al momento de valorar la conducta antijurídica y determinar que norma y por ende que sanción merece dicha conducta y el arte del derecho al fundar y motivar su resolución para resarcir o enmendar el daño que se produjo con la realización del acto u hecho que transgredió el orden jurídico; todo esto inter relacionado al momento de aplicar el derecho sin transgredir el propio juzgador otros Derechos del sujeto que comete la conducta antijurídica.

Es así que tenemos que desde el proceso de elaboración de la norma, hasta su aplicación entran en juego las valoraciones que tiene que hacer el jurista. Estas valoraciones se encuentran contenidas en las normas jurídicas por considerarlas justas y equitativas, garantizando así una convivencia humana pacífica y ordenada, tendiente al desarrollo del individuo y de la sociedad. **Ahora, para el caso de desobediencia de esos parámetros mínimos y exigibles de comportamiento**

de las personas. las propias normas jurídicas establecen penas y sanciones para que dicha convivencia sea constante.

De lo anterior se desprende que sólo los lineamientos fundamentales de los Derechos Humanos son vertidos en las normas jurídicas, es decir, es el mínimo de conducta moral y ética exigible a los individuos para que puedan convivir de manera pacífica y así desarrollarse en la comunidad y a su vez progresar en conjunto: es por esto que los Derechos Humanos trascienden más allá de las de las normas positivizadas en un ordenamiento jurídico.

Pero los Derechos Humanos no sólo son oponibles ante los individuos, sino también ante las autoridades encargadas de aplicar esas normas jurídicas que garantizan la convivencia humana pacífica: dichas autoridades deben respetar a su vez a los individuos y a la comunidad, para proporcionar ese clima de desarrollo armónico, basándose para ello en juicios de valoración al aplicar la norma jurídica general al caso concreto: para ello la autoridad debe tomar en cuenta las circunstancias presentes de la comunidad, los aspectos, políticos, económicos y culturales que privan en ese momento, tomando en cuenta las leyes y los aspectos que la comunidad considera justos, sin violar unos u otros, para no crear una incertidumbre jurídica, procurando el justo medio en ambos casos.

Capítulo II.

Antecedentes Históricos de los Derechos Humanos.

I. Antecedentes Universales.

1.1. Antecedentes Aragoneses.

El proceso de Manifestación.

Sin duda alguna esta institución es de gran importancia, pues se le ha considerado como uno de los antecedentes del moderno juicio de amparo.

El Licenciado Rodolfo Lara Ponte, señala en su obra que el origen de la *manifestación*, se remonta al derecho romano, en particular al Código Teodosiano. Su aparición en Aragón data de los fueros promulgados en Ejea de los Caballeros, en 1265, - en donde aparece por primera vez la figura del *justicia*, quien funge como juez intermedio entre la nobleza y el rey - , y se aplicaba sin distinción a la nobleza y al estado llano en el año de 1283. El proceso de manifestación tenía una naturaleza procesal mixta, y era fundamentalmente un proceso cautelar destinado a proteger al preso, o supuesto delincuente, para que no se le infiriese agravio (especialmente la tortura, considerada en aquella época como medio ordinario de obtener prueba). No se trataba de rehuir a la jurisdicción ordinaria del juez, ni de liberar incondicionalmente al preso, sino más bien constituía una medida para evitar la violencia. La manifestación propiamente dicha era de dos clases: la de bienes y la de la persona. El proceso de manifestación relativo a las personas consistía en la potestad del *justicia* y de sus lugartenientes de emitir una orden o mandato, dirigido a cualquier juez o persona que tuviera a otra detenida o presa, pendiente o no de proceso, de que se le entregase, a fin de que no se le hiciese violencia alguna contra ella antes de que se dictase sentencia; examinando dicho proceso o acto, si no fuera contra fuero, se devolvía el preso a la citada autoridad, para que juzgase o ejecutase su sentencia, más si el acto o proceso eran *desaforados*, no se devolvía al preso, sino se le ponía en libertad⁸.

⁸Lara Ponte, Rodolfo. op. cit., pág.24.

Existieron tres formas de garantizar la custodia cautelar del *manifestado*, con el objeto de que el preso, una vez beneficiado por dicho recurso, no evadiese un proceso legal: éstas fueron: cárcel especial, casa particular por cárcel, dada por el *justicia*, y fianza.

a) En cuanto a la cárcel especial, en el Fuero I, De *Manifestationibus Personarum*, dado en Teruel en 1428, se acordó que el *justicia* debía mantener en prisión, bajo su jurisdicción, al *manifestado*. Así, se creó un establecimiento de carácter preventivo, que se diferenciaba de las penitenciarias comunes de la época, la conocida *Cárcel de los Manifestados* de Zaragoza, creada por el Fuero de Calatayud, en la que las únicas personas autorizadas para ejercer jurisdicción eran el *justicia* y sus lugartenientes. De ello se infiere que ni el rey ni ningún otro funcionario podían entrometerse en dichos establecimientos. Se observa claramente que la finalidad era evitar a toda costa el uso de la violencia, para lo cual se determinó, asimismo, que los interrogatorios se celebraran en el seno de la propia cárcel.

b) Otra función que se le otorgó al *justicia* fue la de "dar su casa por cárcel". Dicha disposición fue creada por los Fueros de 1428 y 1461. De la misma forma se estableció que el juez ordinario debía realizar los interrogatorios del *manifestado* bajo su estricta jurisdicción del *justicia*, y no la suya.

c) La tercera alternativa del *justicia* (aún prohibida en el Fuero de 1428), concedida por las Cortes de Alcañiz en 1436, fue el establecimiento de la libertad bajo fianza para el *manifestado*, referida no al proceso de fondo, sino al de *manifestación*. La existencia de dicha prerrogativa en manos del *justicia* fue prohibida tiempo después, cuando Felipe II, en 1592, erradicó las Cortes de Tarazona.⁹

Por lo que se refiere al procedimiento de *manifestación*, éste surtía efecto suspensivo sobre las sentencias dictadas por los jueces ordinarios, pero no impedía a éstos continuar con el proceso; sin embargo, una vez dictada la sentencia, si ésta era condenatoria, los jueces que la pronunciaban debían acudir ante el *justicia*, donde se continuaría el proceso de *manifestación*, realizándose de manera acusatoria entre los acusadores y jueces por un lado, y el *manifestado* y condenado por el otro. En este orden de cosas, el *justicia* dictaba la sentencia del tribunal ordinario; en caso de ser

⁹ Fairén Guillén, Víctor. *Antecedentes Aragoneses del Juicio de Amparo*, México, UNAM, 1971, págs. 91-92.

anulatoria la sentencia, se ponía en libertad al acusado, en caso contrario se entregaba al preso que fuera ejecutado.¹⁰

La *manifestación* adquiría características especiales bajo determinadas circunstancias, favorables al *manifestado*, que se denominaba vía privilegiada, la cual tenía como objeto la liberación inmediata del apresado por encontrarse éste ante situaciones muy específicas. Por ejemplo, si una persona era apresada y con ello se violaba una firma que la amparaba, cuando esta persona manifestaba ante el *Justicia* que quiso presentar firma y no se lo permitieron, el *Justicia* debería ponerla en libertad en un plazo de dos días. Esto mismo ocurría si era apresada por juez incompetente; si era presa y *manifestado* y si no se producía demanda criminal contra la misma en el plazo de tres días, etc. El proceso de *manifestación* desapareció al entrar en vigor en Aragón la legislación penal castellana, por medio del Decreto de Nueva Planta, el 29 de junio de 1707.

Con lo expuesto en los párrafos anteriores se ha querido demostrar que en los Fueros de Aragón existió el reconocimiento a ciertos Derechos, sin que por ello hayamos pretendido encontrar en ellos los modernos Derechos del hombre.

1.2. Antecedentes Ingleses.

La Carta Magna de 1215.

La *Magna Charta Libertarum* es sin duda uno de los documentos medievales de mayor trascendencia y el más importante dentro de la evolución del reconocimiento de los Derechos Humanos durante esa época.

El surgimiento de la Carta Magna fue producto de una protesta contra el gobierno arbitrario de Juan Sin Tierra. Los abusos se reflejaban en el incremento de las obligaciones feudales (tributos) y en la disminución de los Derechos y los Privilegios. En este ambiente surge la Carta Magna, como un instrumento jurídico tendiente a limitar el poder arbitrario del rey. En este documento se dio gran importancia a la protección de las libertades por un poder despótico

¹⁰ *Ibidem*, pág. 98.

Su estructura es compleja y contiene un minucioso detalle de los Derechos concretos que el rey garantiza, y de los titulares, también concretos, de esos Derechos. En su síntesis puede verse la raíz de esos dos principios que han de ser el tema de discusión política de la historia inglesa hasta fines del siglo XVIII: el sometimiento del rey al derecho y carácter voluntario de los auxilios financieros que percibe el monarca, concedidos contractualmente como contraprestación de la garantía de esos Derechos.

Por lo que se refiere al texto de la Carta Magna, reviste gran interés la cláusula 39, conocida en la actualidad como la garantía de audiencia, la cual establecía "Ningún hombre libre deberá ser puesto en prisión, detenido o despojado de sus bienes sin previo juicio". Ninguna cláusula de la Carta Magna ha tenido tal trascendencia y significación en el proceso histórico de evolución de los Derechos Humanos como la referida disposición, la cual sería retomada por los posteriores documentos ingleses de Norteamérica, la base sobre la cual descansa la mencionada cláusula es uno de los principios más antiguos de la ley inglesa que establece que todo hombre ha de ser juzgado por sus iguales, de donde se desprende que un noble no debe ser juzgado por un vasallo, y éste a su vez por uno de menor jerarquía.¹¹

El resto de las disposiciones de la Carta Magna -sus 63 artículos- se refieren al sistema feudal. Sin embargo, encontramos algunas disposiciones de gran interés: por ejemplo, el principio de que "a nadie se le venderá, negará o retrasará su derecho a la justicia". De este principio se desprende que "toda persona tiene acceso a la justicia", sin embargo, por lo expuesto anteriormente, dichas disposiciones iban dirigidas únicamente a ciertos estamentos de privilegio, por lo cual no tenían una observancia general. No obstante, lo relevante de dicha disposición es que reconoce varios Derechos a los cuales se les ha dado un marco jurídico.

Así mismo, encontramos consagrado un esbozo, muy precario de lo que en la actualidad se denomina libertad de tránsito, al disponer: "La ciudad de Londres deberá tener todas sus libertades ancestrales y costumbres libres, ya sea por tierra como por agua; además, concederemos a todas las ciudades, cercanías y villas todas sus libertades y costumbres libres". Lo anterior tiene como

¹¹ Sánchez Agesta, Luis. Curso de Derecho Constitucional Comparado, 6a Ed., Madrid, Universidad de Madrid, 1976, pág. 113.

complemento la libertad de los mercaderes para entrar y salir de Inglaterra, ya sea por agua o por tierra.

En síntesis, la Carta Magna no es, sino un convenio celebrado entre una aristocracia feudal y el rey, mediante el cual se establecen contraprestaciones o Derechos garantizados y nacidos de la costumbre. Por lo tanto, su valor político descansa en una idea legendaria.

La Ley de Habeas Corpus de 1679

Para el maestro Fix-Zamudio, la institución del *habeas corpus* debe considerarse como el germen fundamental de la protección procesal de los Derechos fundamentales de la libertad humana, especialmente en cuanto a su carácter físico o de movimiento, y por ello ha recibido con justicia el calificativo de "el gran *writ*".¹²

El origen del *habeas corpus* es incierto, sin embargo, podría remontarse al interdicto romano *homo libero exhibendo*.

Durante la época medieval los tribunales articularon una serie de escritos tendentes a asegurar la libertad de los prisioneros bajo fianza, en cierto tipo de casos. A pesar de estos intentos, dichos documentos no tuvieron gran efectividad, por lo cual rápidamente cayeron en desuso a finales del siglo XVI. Por ello, cuando la libertad del sujeto se veía amenazada por el despotismo de los reyes Estuardos en el siglo XVIII, los abogados de aquel entonces recurrían constantemente al escrito de *habeas corpus* como el mejor remedio para evitar las aprehensiones arbitrarias. No fue sino hasta 1679 cuando la mencionada institución adquirió su verdadera relevancia como resultado de las pugnas existentes entre el Parlamento y los Estuardos. Fue precisamente en ese año cuando se reforzó el uso del escrito de *habeas corpus* como medio efectivo aplicable en todos los casos. Importantes acontecimientos coadyuvaron a la consolidación de esta instrucción, como fue la abolición de la *Star Chamber* expedida por el Parlamento en 1641. La *Star Chamber* era un tribunal administrativo estrechamente vinculado con la Corona; no obstante su carácter

¹² Fix-Zamudio, Héctor. La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales. Madrid, UNAM, Editorial Civitas, 1982, pág. 61.

administrativo, ejercía atribuciones propias de un tribunal judicial, razón por la cual se cometía una serie de abusos contra los ciudadanos. Fue en el siglo XVIII cuando se conformó la tutela procesal de la libertad personal del *habeas corpus*, el cual procedía inclusive contra órdenes de aprehensión dictadas por el rey, aunque se exceptuaban las detenciones por delitos graves, por alta traición y por deudas civiles; no obstante, en estos dos últimos casos la Corona se encontraba obligada a consignar ante los tribunales correspondientes a los detenidos. La ley del *habeas corpus* de 1679 no creó ningún derecho: lo que hizo fue reforzar un principio ya existente, al proporcionar de esta manera un amparo más efectivo para la libertad individual. Hecho importante fue la prohibición de los encarcelamientos realizados en ultramar, lo cual significó el robustecimiento del escrito de *habeas corpus*. Por último, en relación con esta instrucción, sólo resta hacer hincapié en el carácter contractual del *habeas corpus*, común denominador de los distintos documentos de la época, pues debe entenderse que sus cláusulas eran aplicables a los súbditos del reino en su condición de hombres libres, a pesar de que en el propio *habeas corpus* no se hacía distinción alguna entre personas libres y esclavos. La trascendencia de esta ley radica, como lo señala atinadamente el maestro Fix-Zamudio, en su excepcional influencia sobre gran parte de las legislaciones de los países del orbe, así como por el establecimiento de las bases esenciales de este instrumento procesal.

1.3. Declaraciones Norteamericanas.

Las primeras declaraciones de Derechos en el sentido moderno son, sin lugar a duda, las *bill*s de las colonias establecidas en el norte de América, al separarse de la metrópoli. Aunque influidas por el *common law* británico a través de los diferentes documentos ingleses como la Carta Magna, *The Petition of Rights* -todos ellos documentos monárquicos, como se señaló en los párrafos anteriores-, en estas declaraciones norteamericanas de Derechos se observa una importante diferenciación, en relación con los documentos británicos. Así, las características de las modernas declaraciones son: a) en el plano filosófico, el abandono de la justificación tradicional e histórica de las libertades, y el reforzamiento de los principios esenciales de la ideología individualista y liberal; b) por lo que se refiere a la titularidad de tales Derechos, éstos se plantean como comunes a todos los ciudadanos o a todos los hombres, por el hecho de serlo, y no solamente

a los miembros de un estamento o clase social; e) finalmente, respecto a su estructura jurídica, se observa una mayor perfección.¹³

La Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776

La Declaración de Independencia norteamericana, de 4 de julio de 1776, es considerada por algunos autores como la primera exposición de Derechos del hombre. En su parte medular, dice a la letra:

"...Consideramos como incontestables y evidentes por sí mismas las verdades siguientes: que todos los hombres han nacido iguales; que han sido dotados por El Creador con ciertos Derechos inalienables; que entre esos Derechos deben colocarse, en primer lugar, la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Para que se asegure el goce de esos Derechos, los hombres han establecido entre sí gobiernos, cuya justa autoridad emana del consentimiento de los gobernados; que cuando una forma de gobierno resulte contraria a los fines para los cuales fue establecida, el pueblo tiene el derecho de abolirla o cambiarla y de instituir un nuevo gobierno, estableciendo sus fundamentos sobre los principios y organizando sus poderes en la forma que más propia le parezca procurarle la seguridad o la felicidad..."

Del análisis de esta declaración resulta difícil inferir que establezca un sistema de Derechos; se refiere, más bien, a una proposición en la cual es notoria la influencia iusnaturalista, que marca el punto de partida para las sucesivas declaraciones de los nacientes Estados soberanos. La Declaración de Independencia de las Colonias de Norteamérica no se parece en su estructura a una declaración de Derechos, ya que en dicha Declaración sólo se encontraban expresados el principio de soberanía nacional y el derecho de cambiar la forma de gobierno, de lo cual resultaba que los demás, Derechos se encontraban contenidos de manera implícita en la enumeración de las violaciones de Derechos, en virtud de los cuales debía justificarse su separación de la metrópoli.

¹³ Lara Ponte, Rodolfo, op. cit., pág. 32

La Constitución Federal de Estados Unidos de América de 1787

La Constitución federal norteamericana de 1787 fue aprobada el 17 de septiembre, y entró en vigor en 1789, con la ratificación del noveno estado miembro. Rhode Island la aprobó a través de una convención especial hasta 1790.

El texto aprobado por la Convención de Filadelfia en 1787 presenta una sinopsis breve y sistemática de la organización política de Estados Unidos. En sus ya más de dos siglos de vigencia se han expedido, para modificar y ampliar su texto, solamente 26 reformas, de las cuales las diez primeras aprobadas en 1791, constituyen prácticamente una declaración de Derechos Humanos. Como se puede observar, la Constitución federal norteamericana adoleció en un principio de una declaración de Derechos. Seguramente los redactores de la Constitución consideraron pertinente dejar este asunto al margen de ésta, como competencia constitucional de los Estados.

Las Diez Primeras Enmiendas de 1791.

Como se señaló anteriormente, la Constitución federal norteamericana no incluyó una carta de Derechos en el momento de su redacción, por lo cual posteriormente se le incorporaron las diez primeras enmiendas, que constituyen una declaración de los Derechos del hombre; Éstas fueron formuladas en sentido negativo, esto es, como limitaciones a los Poderes de la Unión y a la competencia de los Estados.

Varios aspectos caracterizan los Derechos individuales dentro del contexto norteamericano: a) su garantía, amplitud o restricción dependen, ante todo, de la interpretación judicial, que en ocasiones ha cambiado el sentido de la Constitución; b) el realce que ha tenido el derecho de propiedad en los últimos años; c) el marcado individualismo en la interpretación de esos Derechos, lo que ha sido un fuerte impedimento para la existencia efectiva de ciertos Derechos sociales establecidos por la legislación ordinaria; d) la práctica discriminatoria, en algunos Estados, para los negros y otros grupos étnicos (particularmente mexicanos) en el goce de

varios Derechos individuales: e) la imposibilidad de ocupar ciertos cargos públicos para aquellos individuos que profesan determinados idearios políticos.

Conviene pasar ahora al análisis de las diez enmiendas con las que los Derechos Humanos quedaron apuntalados en el constitucionalismo norteamericano -para proyectarse después a otros contextos históricos-, de acuerdo a la exposición del Licenciado Rodolfo Lara Ponte.¹⁴

La primera enmienda establece la libertad de religión, de expresión y de prensa, y su texto dice:

"...El Congreso no emitirá ninguna ley que establezca una religión nacional o prohíba el libre ejercicio de cualquier otra; asimismo no se restringirá al pueblo el derecho de hablar, escribir o publicar sus ideas; ni el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente...".

Del precepto anterior se desprende la consagración de las libertades de religión de expresión, de prensa, de asociación y petición. Por lo que respecta a la libertad de religión, la primera enmienda lo que hace es reconocer un derecho proclamado con antelación en la Constitución del estado de Nueva York: la proclamación de este derecho era casi inevitable, en virtud de que era un derecho por el cual habían luchado incesantemente desde Inglaterra, y ahora particularmente en Norteamérica, debido a la gran diversidad de cultos y a la inexistencia de una religión mayoritaria. La libertad de prensa, sujeta a ciertas restricciones legales de orden público, es reiterada en esta primera enmienda, pues ya había sido proclamada anteriormente en la Constitución de Virginia, en su sección XII. Los Derechos de reunión y de petición se refieren al derecho de hacer uso de la calle y otros lugares públicos, así como el de manifestación y petición colectivas.

La segunda enmienda se refiere a la seguridad personal de los norteamericanos. Ésta otorga la posibilidad de portar armas a todo aquel individuo que así lo requiera para proteger su integridad personal.

¹⁴ *Ibidem*, pág. 38.

La tercera enmienda alude a la garantía de seguridad personal del domicilio, al establecer que en tiempo de paz no podrá alojarse ningún soldado en hogar alguno. Éste es el sentido del viejo principio inglés "La casa es como un castillo". Asimismo, *The Bill of Rights* inglesa ya incluía esta disposición.

La cuarta enmienda consagra diferentes prohibiciones, requisitos y exigencias relativas a las garantías de seguridad jurídica, cuyo objetivo es lograr el respeto más efectivo de los Derechos fundamentales del ser humano, concebidos en los siguientes términos:

"...El pueblo tiene el derecho a que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias. Será inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil, estén corroborados mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que debe ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenidas o embargadas..."

La quinta enmienda consagra la garantía jurisdiccional, al establecer que nadie podrá ser privado de su vida y libertad o propiedad sin el debido proceso legal. Asimismo, esta enmienda establece que la propiedad particular podrá ser expropiada, previa indemnización, siempre por causa de interés público.

La enmienda sexta se refiere a diversas garantías relacionadas al proceso penal. Establece que todo sujeto perseguido por cuestiones criminales tendrá derecho a un juicio público y expedito por un jurado imparcial del estado o distrito donde fue cometido el ilícito, de acuerdo con una ley previamente establecida; debiendo el acusado ser informado de la naturaleza de la acusación. Asimismo, deberá carearse a los testigos en contra y en favor del acusado, y éste tendrá la ayuda de un abogado defensor. Como se puede observar, esta enmienda precisa complementariamente, otras tantas garantías de seguridad jurídica, destinadas a salvaguardar de manera eficaz los Derechos Humanos.

La sexta enmienda contiene el principio de la exacta aplicación de la ley en materia penal, y señala que la pena que se deba imponer por la comisión de un delito se encuentre prevista en una

ley. De ello se infiere la prohibición de tribunales especiales. Establece, además, el juicio por jurados y que la impartición de justicia deberá ser pronta y expedita.

La séptima enmienda aborda la cuestión debatida por los delegados a la Convención federal de 1787 Hugh Williamson, de Carolina del Norte, y Elbridge Gerry, de Massachusetts quienes habían "apresurado" la inclusión en la Constitución, de una disposición general para salvaguardar el juicio por jurados en materia civil.

La octava enmienda alude a la garantía de seguridad personal, al prescribir que no podrán fijarse fianzas excesivas, ni penas crueles y desusadas. Esta disposición tiene un gran sentido humanitario, el cual ya había sido considerado en *The Bill of Rights* inglesa.

La novena enmienda contiene lo que la doctrina ha dado en llamar la *garantía implícita*, esto es, la aclaración de que, a pesar de la enumeración de ciertos Derechos en la Constitución, esto no significa el desconocimiento de otros Derechos del pueblo. Esta disposición deja la puerta abierta para la inserción de otros Derechos inherentes al individuo que no han sido enumerados. Como se puede observar, el influjo iusnaturalista en este precepto es determinante.

Finalmente, la décima enmienda se refiere a los poderes que han sido asignados por la Constitución, a la Federación, a los Estados o al pueblo, respectivamente. De lo anterior resulta el reconocimiento de ciertos Derechos a la Federación y otros a los Estados, esto es, el reparto de competencias, en cuya asignación se ha pretendido realizar una cierta homogeneización a través de la interpretación judicial.

1.4. Declaraciones Francesas.

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano contiene en sus 17 artículos una síntesis del pensamiento ilustrado del siglo XVIII; encontramos que los sujetos "hombre" y "ciudadano", hacia los cuales está dirigida dicha declaración, constituyen dos elementos distintos del derecho constitucional.

Los Derechos del hombre se refieren al ámbito de la vida individual del sujeto frente al Estado, mientras que los Derechos del ciudadano constituyen prerrogativas del individuo como miembro de una sociedad política. Los dos principios rectores de esta declaración son la libertad y la igualdad, sin más distinción que la fundada en el bien común.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece, en su artículo segundo, que la libertad, la igualdad, la seguridad y la resistencia a la opresión son Derechos naturales e imprescriptibles, cuya conservación es el fin mismo de toda asociación política. A este respecto la declaración francesa ha sido blanco de numerosas críticas, por su carácter breve; sin embargo, hay que analizar a la declaración francesa, en toda su intensidad, más que en su extensión, pues en primer lugar proclama ciertos Derechos naturales anteriores al Estado, y que constituyen su fin; en segundo lugar los formula con carácter negativo, lo cual les da un valor absoluto.¹⁵

Por lo que se refiere al derecho a la libertad, éste se encuentra consagrado en el artículo 4º, que establece:

"...La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a otros; así, el ejercicio de los Derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos Derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley..."

El derecho de propiedad se considera como inviolable y sagrado, y sólo será susceptible de afectación en caso de necesidad pública, debidamente justificada y previa justa indemnización.

La igualdad se determina en el artículo sexto, el cual establece que: *"...[la ley] debe ser igual para todos, tanto cuando protege como cuando castiga; todos los ciudadanos son igualmente accesibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según sus capacidades, y sin más distinción que la virtud y méritos..."*

¹⁵ Sepúlveda Cesar, **Derecho Internacional**, 16a Ed. México, Edit. Porrúa, 1991, pág. 89.

Salta a la vista que la igualdad a que se refiere el artículo sexto es una igualdad ante la ley: todos los ciudadanos son iguales ante ella. Quizás el acto más significativo en este renglón sea la abolición de los privilegios feudales, tales como las distinciones hereditarias o de clase, las justicias patrimoniales, los oficios públicos hereditarios, las corporaciones que exigen pruebas de nobleza o que suponen distinciones de nacimiento, etcétera.

Se plasma el derecho a la seguridad al determinarse en qué casos procede la detención o la reducción a prisión (debido proceso legal). Se establece, asimismo, la prohibición de la tortura o cualquier práctica de características análogas.

Se plasman las libertades de conciencia y de expresión en los artículos 10 y 11 respectivamente, las cuales quedan circunscritas a la ley en función de la transgresión del orden público.

El artículo 14 establece el principio del consentimiento del impuesto al proclamar:

Todos los ciudadanos tienen el derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y duración.

Por último, es conveniente señalar que dicha Declaración contiene los Derechos de representación y de resistencia a la opresión, este último referido a aquellos casos en que los Derechos del hombre han sido violados.

Por todo lo anterior se puede observar que el cúmulo de Derechos consagrado en la declaración Francesa reproduce en gran parte los Derechos que habían sido proclamados en la Constitución de Virginia: sin embargo, es innegable reconocer su universalidad. La primera Constitución revolucionaria es la del 3 de septiembre de 1791, en la cual se estampó, a manera de preámbulo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea el 16 de agosto de 1789, y por el rey el 5 de octubre del mismo año.

La nueva Constitución adquiere una estructura que servirá de base para el desarrollo constitucional posterior, y que ya se había manifestado en algunas constituciones americanas. Esta estructura establece la distinción entre la parte dogmática (Derechos individuales, límites y obligaciones del poder estatal) y parte orgánica (estructura, atribuciones y relaciones de los órganos del Estado).

La Constitución francesa de 1793

La Constitución francesa de 1793 votada por la Convención Nacional de Francia el 29 de mayo de 1793, aporta una gran novedad en materia de Derechos Humanos, al establecer la garantía social. El artículo primero estableció que "Los Derechos del hombre en sociedad son la igualdad, la libertad, la propiedad, la garantía social y la resistencia a la opresión". En este sentido, el artículo 25 de la mencionada Constitución definía la garantía social como la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de los Derechos .

Finalmente, resulta importante destacar que la Constitución francesa de la V República, de 1958, confirma en su preámbulo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en los siguientes términos: "El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos del hombre y a los principios de la soberanía nacional, tal como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946".

1.5. Entorno mundial de los Derechos Humanos en el Siglo XX.

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, los Derechos fundamentales se consideraban un tema de jurisdicción doméstica, por lo que eran reconocidos y protegidos exclusivamente a partir de los criterios y principios fijados por el Derecho interno de cada Estado.

El Derecho internacional tradicional no permitía a los países tomar parte en la relación entre un Estado y sus nacionales, ni siquiera en el caso de violaciones graves de Derechos Humanos, ya que sólo los Estados, y no los individuos, eran considerados sujetos de Derecho.

Así, el concepto estricto de soberanía estatal excluía cualquier interferencia de terceros Estados y no se admitía crítica a los sistemas jurídicos internos, por rígidos que fueran contra sus propios ciudadanos.

Sin embargo, resultaba evidente que algunas violaciones a los Derechos fundamentales trascendían las fronteras estatales, por lo que requería una colaboración intergubernamental para afrontar eficazmente su protección. En este sentido surgieron diversas doctrinas e instituciones, tales como la intervención humanitaria, la responsabilidad estatal por daños a extranjeros, la protección de las minorías y el derecho internacional humanitario, que constituyen los antecedentes de la protección internacional de los Derechos Humanos.

La Primera Guerra Mundial puso de relieve que los individuos no sólo se encontraban a merced de los mecanismos del poder del Estado nacional, sino también de procesos que rebasaban el ámbito de un solo país. De ahí que la seguridad y la armonización de las relaciones internacionales se volvió un foco de atención para la defensa y preservación de los Derechos fundamentales de los individuos.

Al término de la guerra y con la firma del Tratado de Versalles surgió la Sociedad de las Naciones, cuyo objetivo fundamental era la preservación de la paz.

El pacto de la Sociedad de las Naciones no contenía normas específicas sobre Derechos Humanos; sin embargo, diversas actividades de la Sociedad contribuyeron al desarrollo de la protección internacional de los Derechos Humanos. Entre ellas podemos citar el sistema de mandatos, el sistema de minorías, la Organización Internacional del Trabajo y algunas cuestiones humanitarias, tales como la abolición de la esclavitud, la ayuda a los refugiados y la protección a mujeres y niños.

Así, el trabajo de la Sociedad de las Naciones en lo relativo a la cooperación internacional rindió algunos frutos: sin embargo, en lo relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, los resultados no respondieron a las esperanzas depositadas en ella. Esto se debió,

entre otras cosas, a la falta de claridad con que fueron abordados ciertos temas del Pacto y a la actitud de algunos miembros de la Sociedad, quienes impidieron la realización de acciones efectivas en cuestiones vitales para el mantenimiento de la paz.

La Sociedad de las Naciones no pudo solucionar la invasión japonesa de Manchuria en 1931, ni el ataque italiano a Abisinia en 1935, ni detener el avance del nazismo en toda Europa.

El fracaso de la Sociedad de Naciones, acompañado del resurgimiento de los afanes expansionistas y colonialistas, así como la consolidación del nazismo en Alemania, fueron factores determinantes que propiciaron el inicio de la Segunda Guerra Mundial, lo que haría perder a la Sociedad su razón de ser y la llevaría a la desaparición.

1.4. La Organización de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos.

Las dos guerras mundiales han sido, paradójicamente, el punto de partida y el incentivo más importante que ha tenido la Humanidad para comprometerse a crear un foro internacional capaz de prevenir conflictos y de encontrar fórmulas de convivencia armónica entre los pueblos.

En febrero de 1945, durante la Conferencia de Yalta, los mandatarios de los Estados Unidos de América, la Unión Soviética y el Reino Unido acordaron celebrar la Conferencia de las Naciones Unidas en la Ciudad de San Francisco, con el objeto de crear una nueva organización, que sustituyera a la Sociedad de las Naciones, capaz de preservar la paz y promover el progreso social en un ámbito de libertad.

Durante la Conferencia de San Francisco se elaboró la Carta de las Naciones Unidas, misma que establece en su preámbulo "la fe en los Derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana en la igualdad de hombres y mujeres".

Había surgido la convicción de que el respeto de los Derechos fundamentales del hombre no es una cuestión exclusiva de cada Estado, sino del interés general de la comunidad internacional. De este modo se inicia la internacionalización de los Derechos Humanos.

Es preciso señalar que, si bien es cierto que al instituirse la ONU las constituciones de los 51 Estados miembros contenían declaraciones de Derechos Humanos más o menos completas, las atrocidades cometidas durante la guerra, fundamentalmente por los nazis, demostraron que era necesario establecer un catálogo de Derechos: la uniformidad necesaria para que en todas partes fuesen respetados y sobre todo, protegidos cuando algún Estado decidiera suspenderlos, limitarlos o eliminarlos arbitrariamente.

Dada la importancia del tema, en 1946 fue creada la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, a la que se le encomendó la redacción de una Carta Internacional de Derechos.

Como resultado de dichos trabajos, en diciembre de 1948, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos que señala en su artículo 1º, "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y Derechos".

La Declaración Universal establece dos categorías de Derechos. Por un lado, Derechos civiles y políticos y, por otro lado, Derechos económicos, sociales y culturales.

A pesar de que la Declaración fue adoptada por la Asamblea General de la ONU como una resolución cuyo cumplimiento carece de obligatoriedad y que no tiene carácter vinculante, sino únicamente valor moral, es considerada como una de las bases fundamentales de la estructura de las Naciones Unidas, y su importancia en todo el mundo es tal, que algunos Estados la mencionan directamente en el preámbulo de sus constituciones, y es la base de todos los documentos internacionales relativos a los Derechos Humanos.

Dada la fuerza meramente moral de la Declaración Universal, se sugirió la creación de instrumentos que comprometiesen a los Estados Miembros de la ONU a asegurar el respeto de los Derechos reconocidos en la misma.

La comunidad internacional reconocía que los Derechos económicos, sociales y culturales estaban íntimamente relacionados con los Derechos civiles y políticos; sin embargo, en 1951 la Asamblea General acordó que el sistema para llevarlos a cabo debía ser distinto: que los Derechos económicos, sociales y culturales debían conseguirse progresivamente, mientras que los Derechos civiles y políticos debían asegurarse de inmediato.

La Asamblea General decidió entonces redactar dos convenios que serían adoptados conjuntamente y que se abrirían para su firma por parte de los Estados en la misma fecha.

Debido a la falta de consenso y a las implicaciones políticas que entrañaba el tema, las negociaciones se prolongaron durante quince años. Finalmente, mediante la resolución XXI del 16 de diciembre de 1966, fueron adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los Pactos establecían que tres meses después de que se cumpliera el requisito mínimo de 35 ratificaciones o adhesiones, entrarían en vigor. Ese número se alcanzó diez años después para ambos Pactos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor el 3 de enero de 1976, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 23 de marzo del mismo año.

A fin de hacer más efectivo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se decidió elaborar un primer Protocolo Facultativo, cuyo propósito es permitir a los que aleguen ser víctimas de violaciones del Pacto, que presenten peticiones ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

Por otro lado, el 15 de diciembre de 1989, la Asamblea General de la ONU aprobó el segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.

Hasta junio de 1994, 129 Estados habían ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 127 Estados el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el primer Protocolo de este Pacto había sido ratificado por 76 Estados, mientras que 22 Estados habían ratificado el Segundo Protocolo.

Es un hecho que tanto la Declaración Universal como los Pactos pretenden abarcar todos los Derechos Humanos posibles, ya que esto es lo que otorgara a dichos instrumentos su carácter general y universal.

Sin embargo, la Organización de las Naciones Universal ha realizado grandes esfuerzos para obtener el reconocimiento de los diversos Derechos considerados separadamente. El resultado ha sido una verdadera red de instrumentos convencionales de carácter tanto general como particular, compuesta por más de 50 instrumentos entre convenciones, estatutos y declaraciones, entre los que destacan los siguientes:

Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (1948); Convención sobre Refugiados (1951); Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer (1952); Normativa Mínima para el Trato a los Presos (1957); Declaración de los Derechos del Niño (1959); Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1963); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Declaración sobre Asilo Territorial (1957); Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes contra la Humanidad (1968); Declaración sobre Progreso Social y Desarrollo (1969); Declaración de los Derechos de las Personas Deficientes Mentales (1971); Convención Internacional sobre la Represión y Castigo del Delito de Apartheid (1973); Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición (1974); Declaración sobre la Protección de la Mujer y del Niño en situaciones de Emergencia y Conflictos Armados (1974); Declaración sobre el Uso del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y para Beneficio de la Humanidad (1975); Declaración sobre los Derechos de las Personas Disminuidas (1975); Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1975); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial contra la Mujer (1979); Código de Conducta para los

Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979); Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (1981); Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), y Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992).¹⁶

Es importante destacar que de los diez instrumentos fundamentales sobre Derechos Humanos, hasta junio de 1994, 174 Estados miembros de la ONU y tres no miembros eran parte de uno o más, y que sólo diez Estados no eran parte de ninguno. En este sentido, no deja de sorprender que los Estados Unidos de América sólo se haya adherido a uno de estos diez instrumentos internacionales - el Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos.

En el caso de México, existen ratificaciones o adhesiones a ocho de los diez instrumentos, ya que no existe ratificación o adhesión a ninguno de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos.

No sólo en el ámbito universal se notó el empeño de observar y tutelar internacionalmente los Derechos Humanos; también a nivel regional surgieron expresiones en este sentido.

El movimiento para crear instrumentos, organismos e instituciones de Derechos Humanos a nivel regional surgió en primer lugar en Europa Occidental, como una de las reacciones por los regímenes nazi-fascistas. Así surgió, en noviembre de 1950, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, mejor conocida como Convención Europea de Derechos Humanos, que entró en vigor en 1953. La Convención establece dos instancias: la Comisión Europea de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos.

Hoy día, es en Europa donde la promoción y protección de los Derechos Humanos se encuentra más avanzada. En los otros continentes también existen instituciones regionales de Derechos Humanos, aunque no están marcadas por el mismo grado de desarrollo ni por el mismo nivel de institucionalización.

¹⁶ Ibidem, pag.97.

El sistema de protección de los Derechos Humanos en nuestro continente se encuentra establecido en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). La Carta de la OEA fue adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948). En esa misma Conferencia se proclamó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

En 1959 se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Diez años después, en 1969, la Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica, adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos - "Pacto de San José"- cuya estructura, análoga a la de la Convención Europea, estableció dos instituciones encargadas de velar por el respeto a los compromisos contraídos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así pues, existe en la actualidad un sistema regional doble: por una parte está el sistema general, contenido en la Carta de la OEA, en la Declaración Americana y en el Estatuto de la Comisión Interamericana. Por otra, está el sistema que emana de la Convención Americana y cuyos órganos de protección son la misma Comisión y la Corte interamericana de Derechos Humanos, que obliga únicamente a las partes en dicho tratado.

A pesar de esta dualidad, la Comisión, órgano común a ambos sistemas, ha reglamentado los procedimientos para el trámite de los asuntos que se proponen ante ella con una orientación unificadora.

2. Antecedentes Nacionales.

2.1. Los Derechos Humanos en las Indias.

El estudio de los Derechos Humanos en las Indias se debe hacer tomando como punto de partida la desigualdad entre los españoles e indios, a los españoles les era aplicable el régimen legal de la Península, por lo cual se les reconocía el pleno disfrute de sus Derechos; en cambio, a la población indígena no se les reconocía el pleno disfrute de esos Derechos, y por ello se les sujetaba a un régimen de servidumbre y esclavitud.

En la obra "Historia General de México"¹⁷, se señala que la protección a los indios contra la codicia y la maldad de los peninsulares -a pesar de que la propia Corona, por Real Cédula del 20 de junio de 1500, condenó las prácticas esclavistas de Colón en las Antillas-, declarando que los indios debían ser considerados como vasallos, no operó en la práctica. Tiempo después, en 1542, las Leyes Nuevas establecieron que sólo podían ser sometidos a la esclavitud los negros, los indios caribes y los indios por ser siempre rebeldes a la dominación española. En este sentido, se puede observar una parcial tendencia por parte de la Corona a proteger a los grupos indígenas; sin embargo, en la realidad colonial resultó ser completamente diferente.

Se creó el régimen de la encomienda, por virtud de la cual, como su propio nombre lo indica, se entregaban o encomendaban tierras a los indios que vivían en ellas, destinados a tributarles y servirles a los españoles, bajo el pretexto del buen trato hacia sus personas y para recibir la fe cristiana. El sistema de la encomienda se convirtió rápidamente en un sistema de esclavitud, por lo que fue abolido formalmente en 1778; pero no por ello mejoró la situación de los naturales. El sojuzgamiento y la explotación de que fueron objeto los indios de la Nueva España obstaculizó el desarrollo de los Derechos individuales en favor de la mayoría de la población.

Por lo dicho se desprende que dentro de la realidad indiana subsistieron prácticas medievales en el reconocimiento de los Derechos Humanos, pues el único que gozaba de garantías era el grupo privilegiado de los peninsulares. Por lo que toca al régimen político, este se caracterizó por la existencia de gobernantes totalmente ajenos a la realidad de Nueva España, quienes en su mayoría eran peninsulares pertenecientes a la nobleza española, nombrados por el rey de España. Por consiguiente, esta situación provocó un hondo malestar entre gran parte de la población novohispana, al verse gobernada por personas completamente desvinculadas con la problemática de la Nueva España.

¹⁷ Lira, Andrés y Muro Luis, *Historia General de México*, Tomo I, 3a. Ed., México, El Colegio de México, 1981, págs. 343-349.

2.2. La Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución gaditana, jurada y promulgada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de Septiembre del mismo año, adolece de una solemne declaración de Derechos, sin embargo, el texto gaditano contiene en sus diferentes capítulos, como lo veremos a continuación, el reconocimiento de ciertos Derechos pertenecientes a la persona humana, como se puede corroborar de la lectura del propio artículo 4º, que establece: "La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias la libertad civil, la propiedad y los demás Derechos legítimos de todos los individuos que la componen".

El estudio de la Constitución de la monarquía española es de importancia, por varios aspectos: en primer lugar por la influencia incuestionable que tuvo el citado documento en el desarrollo de nuestro derecho constitucional patrio, principalmente en las constituciones de 1814 y 1824, así como su prolongada vigencia- hasta el 27 de septiembre de 1821, a pesar de los distintos acontecimientos políticos y sociales- lo cual contribuyó al enraizamiento de algunas instituciones gaditanas en el constitucionalismo mexicano.

El principio de igualdad ante la ley que establece que todos los españoles son iguales ante la ley -disponiéndose, en términos del artículo 18 de la Constitución gaditana, la igualdad entre los españoles de ambos hemisferios-, de tal manera que la ley rige para todos, ya sea que premiare a que castigue. El artículo 247 de la propia Constitución gaditana, el cual establece que: "Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad al hecho". Este precepto prohíbe enfáticamente la creación de tribunales especiales, para lo cual la Constitución señala expresamente que todo español deberá ser juzgado por un tribunal competente, creado por la ley con antelación al hecho. Sin embargo, hubo dos excepciones que la propia Constitución estableció: la subsistencia de los fueros militar y eclesiástico. Por lo que se refiere al desconocimiento de los títulos de nobleza y de las prerrogativas u honores hereditarios, la Constitución en comento establece en su artículo 172, fracción IX, la prohibición (a la autoridad) del rey para conceder privilegios o canonjías en favor de persona o corporación alguna.¹⁸

¹⁸ Lara Ponte Rodolfo, Op. cit, pags.54,55.

Por lo que toca a la esclavitud, ésta no fue abolida por la Constitución, pues el artículo 5º estableció: "Son españoles: Primero: Todos los hombres libres nacidos y vecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos". Es claro que al referirse a los hombres libres se presupone la existencia de prácticas esclavistas; sin embargo, cabe señalar que en el seno de las Cortes hubo varias propuestas netamente liberales en torno a la abolición de la esclavitud.

En relación con la libertad religiosa, la Constitución gaditana no sólo no consagra la libertad de cultos sino que, por el contrario, prohíbe expresamente el libre ejercicio de cualquier otra religión, en los términos del artículo 12: "La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra". El principio de intolerancia religiosa consagrado en Cádiz, en 1812, es de gran trascendencia en la evolución de los Derechos Humanos en nuestro país, pues la mayoría de las Constituciones mexicanas del siglo XIX, a excepción de la de 1857, consagraron dicho principio, como lo veremos en su oportunidad.

La Constitución gaditana no consagra la libertad de enseñanza. Sólo estableció en el título IX, capítulo único, "De la instrucción pública", la obligación de crear el número de colegios y de universidades que se creyeran convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, sobre la base de una perfecta uniformidad en todo el país bajo la dirección de una junta compuesta de personas nombradas por el Gobierno, a quienes se les encargaba la inspección de la enseñanza pública. Termina el citado capítulo encomendando a las Cortes la realización de planes de estatutos con objeto de arreglar todo lo concerniente al objeto de la instrucción pública.

La libertad de imprenta, después de grandes debates, fue plasmada en el artículo 371, que a la letra dice: "Todos los españoles tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes".¹⁹ Esta fue concebida en los mismos términos que en el Decreto del 10 de noviembre de 1810, el cual, en su artículo sexto, estableció que todos los escritos sobre religión quedaban sujetos a censura. Es evidente que la intención de las

¹⁹ *Ibidem*, pág. 56.

Cortes gaditanas fue la de limitar el ejercicio de la libertad de imprenta en lo relativo al dogma católico, así como establecer las restricciones normales contra los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los subversivos contra la monarquía, los licenciosos y los contrarios a la decencia pública y a las buenas costumbres.

La inviolabilidad del domicilio quedó consagrada en el artículo 306, - que fue aprobado sin mayor discusión-, el que estableció la regla general de que no podría ser allanada la casa de ningún español, excepto cuando concurrieran circunstancias muy concretas en torno al buen orden y seguridad del Estado.

El derecho de propiedad privada es reconocido en la Constitución de Cádiz, aunque puede ésta ser expropiada por causas de utilidad común, para lo cual la persona afectada debía ser indemnizada.

2.3. La Constitución de 1814.

La invasión francesa a España en el año de 1808 y la abdicación de los monarcas españoles en favor de Napoleón, además del ambiente de inconformidad que reinaba en la Nueva España, resultante de múltiples causas, dieron lugar a un movimiento independentista que desembocó en el primer documento constitucional en la historia de nuestro país, conocido con el nombre de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, el cual fue producto del Congreso convocado por José María Morelos y Pavón, instalado en la Ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados designados por Morelos -tres diputados propietarios (Rayón, Liceaga y Verduzco), tres suplentes (Bustamante, Cos y Quintana Roo) y dos de elección popular (José Murguía, por Oaxaca, y José M. Herrera, por Tecpan).

Desafortunadamente los Azares de la guerra hicieron que el Congreso emigrara a diversos lugares. A pesar de las constantes persecuciones del ejército del Virrey, la pequeña asamblea, cuya integración se modificó en parte, preparó la Constitución de Apatzingán de 1824.

Dicho documento fue el primero de carácter constitucional que se elaboró en nuestra patria: el primero en formular un catálogo de Derechos del hombre, fundados deliberadamente en una tesis democrática y liberal.

Los Sentimientos de la Nación son los veintitrés puntos presentados por Morelos en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo: Este documento esboza algunas ideas sobre Derechos del hombre, tales como: la prohibición de la esclavitud y la desaparición de la división en castas, la prohibición de la tortura, el reconocimiento al derecho de propiedad y el principio de inviolabilidad del domicilio.

En diecisiete artículos los constituyentes del Congreso del Anáhuac, -a pesar de haber sesionado entre batallas, escaramuzas, sobre la sombra que comenzaba a llamarse patria-, redactan una verdadera declaración de Derechos, la cual quedó consagrada en el capítulo V, cuyo encabezado dice: "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos". La Constitución de Apatzingán, en términos de su artículo 237, tenía un carácter provisional, pues preveía la convocación de una asamblea representativa, la cual debía emitir una nueva y definitiva Constitución. Pero desafortunadamente el Decreto Constitucional no pudo extender su vigencia a toda la Nueva España, debido a que el ejército de Morelos nunca controló la totalidad del territorio nacional.

Los artículos 25 y 26 del capítulo V de la Ley Fundamental de 1814, en relación íntima y necesaria con los artículos 18 y 19 del propio cuerpo de leyes, consignan el principio de igualdad de la ley para todos, ya sea que proteja o castigue; de la misma manera, se establece el principio de que todos los individuos son admisibles a todas las dignidades, así como a los empleos públicos, según sus capacidades, haciéndose exclusivamente distinciones sociales en función de la utilidad común, para lo cual, no se reconoce más superioridad a los funcionarios públicos que la requerida para el desempeño de sus funciones.²⁰ Como se puede observar, el principio de igualdad se inspiró principalmente en el rechazo de un orden de cosas existentes y en la aspiración de suprimir el estado social, político y económico de privilegios en favor de los peninsulares.

²⁰ *Ibidem*, pág.66.

El artículo 27 consagra el principio de seguridad, el cual consiste, según reza el citado artículo, en la garantía social que se traduce en la protección brindada por la sociedad a cada uno de sus miembros en la conservación de sus Derechos en contra de la acción arbitraria del Estado. Así mismo los artículos 21 y 28 establecen el principio del debido proceso legal, al condenar expresamente todos aquellos actos arbitrarios contra cualquier ciudadano sin las formalidades que la ley determina.

La garantía de audiencia se estatuye en el artículo 31 de la siguiente manera: "Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente". Sin duda esta garantía es una de las grandes conquistas del hombre en su lucha por no ser condenado, y con ello afectado en su persona y en su patrimonio, sin antes ser oído y vencido en juicio, en los términos previamente determinados por la ley.

El principio de inviolabilidad del domicilio como garantía de la seguridad personal es regulado por el artículo 32, al estipular que ese recinto será inviolable. Señala como únicas excepciones los casos de fuerza mayor y los de procedimientos criminales en términos de las formalidades previstas por la ley.

La detención preventiva se encuentra regulada en el artículo 166, el cual establece que "el Supremo Gobierno no podrá arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de 48 horas, dentro de cuyo término deberá remitirlo al tribunal competente con lo que se hubiese actuado.

Por lo que se refiere a la imposición de penas, los artículos 21, 22 y 23 se yerguen como reacción contra los crueles procedimientos hasta entonces empleados para el tratamiento de los inculcados, y muy especialmente para lograr confesiones, a veces falsas, relativas a los hechos delictuosos no cometidos en realidad. La Constitución de 1814 contiene el derecho de petición en el artículo 37, el cual reza: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus Derechos ante los funcionarios de la autoridad pública".²¹

²¹ *Ibidem*, pág.67.

En relación con la libertad de cultos, ésta quedó proscrita en los términos del artículo 10 del Decreto de Apatzingán, el cual declara de manera categórica el principio de intolerancia religiosa. Dicha idea ya había sido manifestada en los *Sentimientos de la Nación* de Morelos (artículo 21), y antes por la Constitución gaditana (artículo 12). De ello se desprende que tanto la personalidad de Morelos como las ideas propias de la época en torno al dogma cristiano, influyeron en la redacción del referido precepto, el cual se plasmó en casi todas las Constituciones mexicanas del siglo XIX, a excepción de la de 1857, como veremos en su momento.²²

La libertad política quedó establecida bajo el principio de que todos los ciudadanos podían participar en la formación de las leyes de una manera directa, a través del sufragio, o bien indirecta, a través de sus representantes, en los términos de los artículos 51 y 18, respectivamente.

La libertad de pensamiento, por lo menos en su aspecto de comunicación oral y escrita, fue reconocida por su artículo 40, con la limitación expresa de no atacar el dogma cristiano, en los términos del citado artículo 11 del Decreto. Obsérvese que dicha restricción a la libertad de pensamiento en el Decreto de Apatzingán es una reproducción de la limitación a la libertad del pensamiento en la Constitución de Cádiz.

La libertad de industria, comercio y cultura fue consagrada en el artículo 38 de lo cual se infiere la prohibición de todo trabajo forzoso sin remuneración (esclavitud) y, en consecuencia, la posibilidad de participación en la cultura de todos los ciudadanos, para su desarrollo personal. El derecho de instrucción para todos los ciudadanos quedó consagrado en el artículo 39. Dicho precepto no incluía la libertad de enseñanza, ya que sólo consagraba el derecho que tienen todos los ciudadanos a ser instruidos. En esto también siguió a la Constitución española de 1812, la cual no consagraba la referida libertad de enseñanza, y sólo hacía al derecho que tienen todos los ciudadanos a la instrucción.

El derecho de propiedad se fundamentó en los artículos 34 y 35. El primero estableció el derecho de propiedad privada, y el segundo la previa compensación en caso de expropiación de la

²² *Ibidem*, pàg.67.

propiedad privada por razones de utilidad pública. El texto de Apatzingán no habla de previa indemnización, de lo que se deduce que ésta podría ser posterior a la expropiación.

En términos generales, se puede decir que la Constitución de 1814 es completa en lo relativo a la declaración de Derechos, no obstante que no consagró el principio de no retroactividad de las leyes, el cual ya era ampliamente reconocido en aquella época. Por ello, es importante dejar establecido que la Constitución de Apatzingán, a pesar de no haber tenido vigencia, influyó considerablemente en la elaboración de las posteriores Constituciones mexicanas del siglo XIX.

2.4. Acta Constitutiva y Reformas de 1847.

El Acta de Reformas de 1847 restablece la vigencia de la Constitución de 1824, basándose fundamentalmente en el voto particular de don Mariano Otero, quien llegó a considerar que, ante la imposibilidad de dictar una nueva Constitución, dada la penosa situación por la que atravesaba la República en esos momentos, era necesario adoptar nuevamente la Constitución de 1824, pero con algunas reformas. Consideraba que estas reformas no podían ser propuestas para otra época o para otro congreso, como pretendía la mayoría de la Comisión, sino que era necesario adoptarlas desde ese momento y desde ese mismo día: El 5 de abril de 1847, efectivamente, en esa fecha Otero sometió su proyecto, de veintidós artículos, a la consideración de la asamblea correspondiente. El Congreso comenzó, inmediatamente a discutir el Voto Particular de Otero y una vez realizado el dictamen de la mayoría, y apenas con algunas pequeñas adiciones y modificaciones, fue sancionado con el nombre de Acta Constitutiva y de Reformas, el 18 de mayo de 1847.

En el Acta de Reformas aparecen algunas garantías, consignadas en su artículo 2º, tales como los Derechos de sufragio, petición y reunión, sin llegar a establecer una enumeración completa, más adelante, en su artículo 51, se dice que una ley posterior fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios para hacerlas efectivas.

Por disposición del constituyente esta futura ley de garantías sería denominada ley constitucional, con lo cual se le confería un rango superior al de las leyes ordinarias. Dicha ley no

podía derogarse si no transcurría un período de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de origen.

Otero consideró que en todas las declaraciones de Derechos había inconvenientes. Así, al referirse a las Constituciones del siglo XVIII, señaló que en sus declaraciones de Derechos se advertía la idea dominante de manifestar en términos abstractos y lacónicos los principios esenciales de la ciencia política, así como una serie de máximas, que parecían contener más bien consejos de preceptos. Otero concluyó que dichas declaraciones, por su carácter abstracto, propiciaban una serie de abusos en la práctica.

Por tal motivo, el legislador jalisciense procuró que en el Acta de Reformas simplemente se detallaran las garantías individuales y que se reservara a una ley constitucional el cuidado de establecerlas y de adoptar los medios para hacerlas efectivas. Fijó los recursos por los cuales se anularían las leyes generales o particulares que con ellas se impugnase, y confió al Poder Judicial de la Federación el cuidado de amparar a los ciudadanos vejados en el goce de sus garantías. El preclaro jurista Mariano Otero tuvo en cuenta la posibilidad de la suspensión temporal de la garantía de detención como un estado de excepción.

En el voto particular se pronunciaba por la protección y salvaguarda de los Derechos individuales de igualdad, seguridad, libertad y propiedad, creando para ello un sistema procesal o de aseguramiento, vertido en los artículos 5º, 22,23 y 24 del Acta de Reformas. Para Otero, la determinación de los Derechos del individuo y su defensa eran piedras angulares de la Constitución y no de leyes secundarias. Por lo tanto, consideró que una ley posterior, general y de rango constitucional, debería precisar los aludidos Derechos del hombre, la cual requería para su reforma de un plazo de seis meses, con el objeto de hacer más complicado el proceso.

A pesar de no haber sido aprobado por el Congreso, es incuestionable que el proyecto de Ley de Garantías Individuales presentado al Senado el 29 de enero de 1849 ejerció una influencia considerable en el Estatuto de Comofort y en la Constitución de 1857. La Comisión decía que, una vez aprobada la ley de garantías individuales, deberían elaborarse tres leyes constitucionales más, que estarían estrechamente vinculadas con la ley constitucional de garantías. Dichas leyes serían:

a) la ley que reglamentaría el recurso establecido en el artículo 25 del Acta de Reforma o sea el amparo; b) la ley de libertad de imprenta, y c) la ley de responsabilidades.

La ley reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas tenía como finalidad crear el marco jurídico de protección y defensa de los Derechos del hombre. La segunda ley constitucional pretendía garantizar la libertad de imprenta y su correlativa libertad de expresión, con el propósito de que se estableciera el andamiaje jurídico por el cual se regularía el ejercicio de tal libertad. Finalmente, la Comisión habló de una ley constitucional de responsabilidad cuyo objetivo era, esencialmente, limitar el poder arbitrario de los funcionarios, estableciendo para ello medias sancionadoras y restrictivas a los representantes públicos en el ejercicio del poder.

Por lo que hace a los pormenores del proyecto de ley constitucional de garantías, la Comisión adoptó la idea generalmente aceptada de considerar a esas garantías bajo los cuatro Derechos clásicos de libertad, de igualdad, de seguridad y de propiedad. En relación con la libertad personal, se proscribió de manera tajante la esclavitud.

La Comisión también intentó garantizar solidariamente el principio de inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, estableciendo, como es obvio, las excepciones, tal como en la averiguación de delitos. Por lo que respecta a las garantías de seguridad jurídica, se procuró proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad de las autoridades, para lo cual estableció con precisión: a) los casos en que procede la aprehensión, b) los procedimientos esenciales de los procesos; c) las garantías de las sentencias; d) las penas que por naturaleza no puedan imponerse; e) la transformación del sistema penitenciario en un deber social, procurando que los presos se beneficien con todas aquellas garantías que los liberen de los procedimientos vejatorios; f) el aseguramiento de la justicia de las sentencias con la prohibición de imponer pena graves sin pruebas; g) la publicidad de los procesos; h) el principio de la libre defensa de los acusados, e i) la tendencia de abolir la pena de muerte.²³

Las garantías de igualdad fueron concebidas por la Comisión tomando como punto de partida el principio de la igualdad civil y política, y como respuesta a aquellas viejas e injustas

²³ *Ibidem*, págs. 79-84.

instituciones que hicieron tajantes divisiones entre los hombres de un mismo pueblo, destinado a unos el goce y a otros el sufrimiento -verbigracia; la esclavitud, la nobleza, los servicios feudales, los privilegios, etcétera-. En síntesis, la Comisión condenó todas estas formas contrarias a la naturaleza humana.

En relación con las garantías de propiedad, la Comisión estableció, además de la previa indemnización en caso de expropiación por causa de utilidad pública, una reglamentación especial sobre la ocupación de bagajes y otros objetos de que hasta aquella época habían sido privados en repetidas ocasiones los particulares sin mayor formalidad.

En materia tributaria, la Comisión estableció la prohibición de contribuciones designadas con el nombre de préstamos forzosos. La Comisión se manifestó por la prohibición de los monopolios fiscales y los privilegios concedidos para el ejercicio de ciertas industrias, por atentar contra la propiedad y el derecho de todo hombre para emplear su trabajo y capital en la satisfacción de sus necesidades.

Es incuestionable la influencia del pensamiento de Mariano Otero sobre la Comisión, así como el notable adelanto que tuvo nuestro derecho constitucional gracias a este proyecto, el cual desafortunadamente no fue aprobado. Sin embargo, aun cuando no ejerció influencia sobre las ulteriores Constituciones las propuestas de esta Comisión tienen un gran valor en el proceso constitucional mexicano.

Por todo lo anterior, queda bien claro que el propósito del constituyente de 1847 fue ir más allá de una simple enunciación de los Derechos del hombre, toda vez que, pretendió regular la eficaz observancia de tales Derechos a través de una ley de garantías con rango constitucional, así como de una ley de la misma jerarquía que reglamentase precisamente la protección de estos Derechos.

No obstante que el Acta de Reformas no contenía un catálogo de Derechos, en virtud de que se refería a éstos de una manera muy general en su artículo 40, hay que tener presente el dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado sobre la Ley

Constitucional de Garantías Individuales que recogió la mayoría de los principios del proyecto de ley que presentó el diputado José María Lafragua, los cuales consagraban, sin duda alguna, verdaderas declaraciones de Derechos con un notorio adelanto para su época, a pesar de que no fueron aprobadas.

2.5. La Constitución de 1857.

Rodolfo Lara Ponte, señala en su obra²⁴: “Los constituyentes de 1856-1857 tuvieron dos tareas bien determinadas, que en ocasiones se confundían en un mismo objeto: la primera implicaba un sentido “demoledor”, toda vez que consistía en el intento por aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos y hacer la reforma social, como tantas veces se había señalado en el discurso de los progresistas; la segunda requería de la reconstrucción y organización, para establecer un gobierno nacional dotado con el mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fuese posible, en donde el respeto a los Derechos del hombre fuera el elemento fundamental, en un ambiente en el que prevalecían las tesis del liberalismo clásico”.

Las condiciones para realizar una y otra empresas eran sumamente adversas. En el periodo comprendido entre el 18 de febrero de 1856, cuando se realizó la apertura solemne del Congreso, y el 5 de febrero del año siguiente, cuando los diputados y el presidente de la República firmaron la Constitución, se discutieron, a veces con violencia excesiva, los puntos doctrinales de todos los modelos políticos elaborados durante las primeras décadas de ese siglo, así como diversos aspectos, más de forma que de fondo, de los Derechos del hombre, toda vez que en lo general había consenso sobre la importancia de los mismos, particularmente entre los liberales.

Lo anterior no implicó de manera alguna que aquella una reunión homogénea y armoniosa de libertades; por el contrario, los debates entre los “puros” y los “moderados” llegaron a situaciones irreductibles. En algunas ocasiones las estrategias de los conservadores pusieron en riesgo la realización de los propósitos de la Revolución de Ayutla, que fue un verdadero levantamiento popular, un movimiento que buscaba recuperar la libertad conculcada por Santa

²⁴ *Ibidem*, pág. 104.

Anna. Gran parte de la población, aun sin conocer los puntos específicos del Plan, lo siguieron, sencillamente porque se decía que era un plan liberal.

Después de analizar las garantías -que despertaron los más enconados debates en el seno de la Asamblea Constituyente de 1857-, vamos a reproducir la clasificación que el Doctor Jorge Carpizo hizo de los Derechos del hombre consignados en la Carta Magna de 1857²⁵, para tener una amplia panorámica de las garantías reconocidas en el referido documento constitucional. Estos Derechos están agrupados en seis rubros:

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

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

Los Derechos de libertad personal se subdividieron en libertades del espíritu y libertades generales de la persona.

Las libertades del espíritu fueron: a) de pensamiento, b) de imprenta, c) de conciencia, d) de cultos y e) de enseñanza.

Las libertades generales de la persona fueron: a) el libre tránsito interno y externo y b) la portación de armas para la legítima defensa.

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

²⁵ Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*; 4a Ed., México, UNAM, 1980, págs. 149-150.

Los Derechos de las libertades de los grupos sociales fueron: a) de reunión y b) de asociación.

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

Los Derechos de seguridad jurídica fueron: a) la prohibición de la aplicación retroactiva de la ley, b) el principio de autoridad competente, c) el derecho de petición, d) la inviolabilidad del domicilio y papeles, a menos que mediara disposición judicial, e) la fundamentación y motivación que toda causa legal debía hacer el órgano jurisdiccional, f) la buena administración de justicia, g) el principio de legalidad, de audiencia y de debido procedimiento legal, h) la abolición de cárcel por deudas civiles, i) prisión sólo por delitos que merezcan pena corporal, j) la expedición motivada de auto de formal prisión en un término no mayor de 72 horas, k) la prohibición de malos tratos y gabela, l) la prohibición de prolongar el encarcelamiento por insolvencia para pagar honorarios, m) la prohibición de penas infamantes o trascendentales, n) la abolición de la pena de muerte, salvo los casos señalados por la Constitución, o) las garantías en los procesos criminales y p) los jurados populares para delitos penales.

Como se puede observar a través de esta clasificación, la declaración de Derechos estampada en la Constitución de 1857 es de lo más completa, y significó la cristalización de la evolución constitucional de los Derechos Humanos en nuestro país a lo largo del siglo XIX, y años más tarde influyó de manera considerable en la redacción de nuestra actual Carta Magna de 1917, primera en el mundo en consagrar los Derechos sociales.

2.6. La Constitución de 1917.

En la evolución constitucional de México el siglo veinte representa todo un parte aguas histórico. Con este siglo los Derechos Humanos alcanzan un importante nivel que apuntaría hacia una concepción completa del ser humano, es decir, en sus facetas individual y de miembro de la comunidad. La historia nacional aporta precisamente a esta concepción del hombre y sus Derechos uno de sus rasgos más significativos: las prerrogativas que en los niveles materiales de vida le van

a permitir alcanzar la libertad pretendida por los Derechos individuales. Esos elementos materiales de vida son la referencia de los Derechos sociales del ser humano y constituyen el elemento complementario a las luchas liberatorias, emprendidas durante todo el siglo XIX en la historia nacional -las que, como se ha apuntado, se cristalizaron en los documentos constitucionales que ríjeron en todo este periodo-.

La historia política y social de México en el siglo XX contiene un vuelco que genera y funda un nuevo régimen de vida para todos los mexicanos. Con la revolución mexicana como la primera revuelta de carácter social del siglo, la idea de la justicia popular como parte de los Derechos Humanos se incorpora al derecho constitucional como una aportación original del país al mundo.

La Revolución Mexicana y su más directa consecuencia, la Constitución queretana de 1917, son inentendibles sin la referencia a la etapa de la historia de México que vista en conjunto, es su causa única: el porfiriato. Esta etapa -como se verá en líneas siguientes- culminó a contrapelo con las ideas guías que vinieron campeando en las cartas constitucionales del siglo XIX mexicano: libertad, igualdad y dignidad; es decir, los puntos vertebrales de los Derechos del hombre consagrado en la Constitución de 1857.

La época que va de 1877 a 1911 se llama porfiriato porque la figura de Porfirio Díaz la domina. La estancia porfiriana en la presidencia, que se inició oficialmente en 1877, se prolongaría prácticamente hasta 1911. En ella no se descuenta el interludio gubernativo de Manuel González de 1880 a 1884, ya que éste, al seguir y dar continuidad a los propósitos esbozados por su antecesor, no marcó diferencia notable alguna, por lo que su gestión queda comprendida en la etapa mencionada. En el lapso de 34 años ocurrieron seis reelecciones consecutivas, la última sin posibilidad alguna de ejercicio, una vez, ocurrida la revuelta maderista.

El porfiriato estuvo marcado por la búsqueda de la prosperidad económica y por la idea del orden y el progreso. El peso de la figura del presidente Díaz era fundamental, en detrimento del papel que constitucionalmente les correspondía a los demás poderes del Estado. Era total la subordinación del Legislativo ante las decisiones del Ejecutivo. La idea de Díaz acerca de la labor

gubernativa, expresada en la frase "poca política, mucha administración", se convirtió moneda de uso corriente en su régimen. Estos elementos autoritarios y de ejercicio personal de la institución presidencial formaron el marco político que hizo posible el ya mencionado auge económico para muy pocos, incluidos los integrantes de la élite gubernamental utilizada por don Porfirio, los afrancesados científicos.

En materia agraria hay un término que define por sí solo este lapso histórico: el latifundismo. Las disposiciones leudistas y de manos muertas fueron corregidas y aumentadas -con marcados atenuantes aplicatorias para el clero-, por las leyes de colonización expedidas entre 1857 y 1883, lo que dio lugar a la aparición de compañías deslindadoras que alimentaron la creación de enormes posesiones, los latifundios, a costa del despojo de las comunidades agrarias (muchas de ellas indígenas).

En el ámbito fabril se dieron situaciones de sobreexplotación, a partir de la implantación de capataces y extenuantes jornadas de trabajo. Las organizaciones germinales -muchas de ellas sindicatos en ciernes-, uniones, etcétera, lucharon en contra de las disposiciones de las autoridades y organizaron movimientos huelguísticos, de los cuales los más sonados -por la sangrienta represión de que fueron objeto por parte del régimen porfiriano -fueron los de Cananea, Sonora, y Río Blanco, Veracruz. Dichos acontecimientos eran termómetros de una situación social que poco a poco, al paso de una tercera década de los mismo, se iba calentando. En el segundo lustro de este siglo el descontento ya no se circunscribía a los pobres, a los campesinos y a los obreros, sino que alcanzaba a las clases medias y algunos sectores oligárquicos nacionales sobre todo aquellos afectados por la rígida estructura de clases establecida y mantenida por la mano dura de don Porfirio. Este descontento sería en el futuro inmediato decisivo para el desenvolvimiento de los acontecimientos, y de él surgirían dos de las posturas políticas más importantes del movimiento revolucionario posterior y que llegarían hasta la propia Carta Constitucional de 1917: el magonismo, con sus profundos señalamientos sociales, y el maderismo, con su formalidad democrática.

En tres décadas de poder unipersonal y arbitrario se generó un panorama social signado por los privilegios oligárquicos, -muchos de ellos disfrutados por extranjeros- y una profunda

pauperización de la gran mayoría de mexicanos. Esta situación explosiva, de la cual Río Blanco y Cananea fueron ejemplos conspicuos, sólo requería de alguien que la encauzara. Madero lo haría un 20 de noviembre de 1910, llamando a la rebelión.

Dicha revuelta, según señala el Licenciado Rodolfo Lara Ponte, ocurrió por tres factores: 1) la extrema desigualdad económica entre una minoría de potentados y el pueblo miserable; 2) la larga permanencia de un grupo cerrado y excluyente en el gobierno, y 3) su actuación sistemática al margen del orden jurídico formal, con la consecuente inoperancia de los recursos constitucionales para corregir el ejercicio arbitrario del poder.²⁶

Todos los enunciados referentes a los Derechos del hombre que estaban contenidos en la Constitución de 1857 -regidora del porfiriato- aparecían en la realidad como letra muerta. Para hacerlos válidos estalló la rebelión y luego, con el propósito de ampliarlos y llevarlos al ámbito de lo social, se redefinieron y se integraron a la nueva Constitución.

Como se ha esbozado, la Constitución de 1917, al definir al más alto rango normativo la situación de los gobernados frente al Estado mexicano del siglo XX, incluyó una declaración muy amplia de Derechos Humanos, -sin definirlos como tales- mediante dos tipos de garantías: individuales y sociales. Dentro del capítulo de garantías individuales, que representa su parte dogmática, incluyó más de ochenta principios, que pueden clasificarse de la siguiente manera, siguiendo la propuesta del Doctor Jorge Carpizo sobre el particular, a reserva de profundizar sobre sus características más importantes:

La declaración de Derechos del hombre como individuo se divide en tres grandes partes: los Derechos de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica.²⁷

1. Derechos de igualdad.

En la constitución de 1917 las garantías igualdad son: 1) todo individuo goza de las garantías que otorga la Constitución (artículo 1º); 2) prohibición de la esclavitud (artículo 2º); 3)

²⁶ Lara Ponte Rodolfo, Op. cit, pág.130.

²⁷ Carpizo Jorge, Op.cit. 150-155.

igualdad de Derechos , sin distinción de razas, sectas, grupos o sexos (artículo 3º): 4) el varón y la mujer son iguales ante la ley (artículo 4º); 5) prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios (artículo 12); 6) prohibición de fueros (artículo 13); 7) prohibición de procesar por leyes privativas o tribunales especiales (artículo 13).

II. Derechos de libertad.

Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: a) Las libertades de la persona humana; b) las libertades de la persona cívica; y c) las libertades de la persona social.

a) Libertades de la persona humana.

Las libertades de la persona humana se subdividen en: a.1) libertades físicas y a.2) libertades del espíritu.

a.1) Libertades físicas.

Las libertades de la persona humana en el aspecto físico son: 1) libertad de trabajo (artículo 5º); 2) nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino es por resolución judicial (artículo 5º); 3) nulidad de los pactos contra la dignidad humana (artículo 5º); 4) posesión de armas en el domicilio y su portación, en los términos que fije la ley (artículo 10); 5) libertad de locomoción dentro y fuera del país (artículo 11); 6) abolición de la pena de muerte, salvo en los casos expresamente consignados en la Constitución (artículo 22).

a.2) Libertades de espíritu.

Las libertades de la persona humana, en el aspecto espiritual; son: 1) libertad de pensamiento (artículo 6º), 2) libertad de imprenta (artículo 7º); 3) libertad de conciencia (artículo 24); 4) libertad de culto (artículo 24); 5) libertad de intimidad, que a su vez comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia (artículo 16) e inviolabilidad del domicilio (artículo 16).

b) Libertades de la persona cívica.

Las garantías de la persona cívica son: 1) libertad de reunión con fin político (artículo 9º); 2) de manifestación pública para presentar a la autoridad una protesta (artículo 9º); 3) prohibición de extradición de reos políticos (artículo 15).

c) Libertades de la persona social.

Las garantías de la persona social son: 1) La libertad de asociación y reunión (artículo 9º).

III. Derechos de seguridad jurídica.

Las garantías de seguridad jurídica son: 1) derecho de petición (artículo 8º); 2) a toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito (artículo 8º); 3) irretroactividad de la ley (artículo 14); 4) privación de Derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso (artículo 14); 5) principio de legalidad (artículo 14); 6) prohibición de aplicar por analogía y mayoría de razón en los juicios penales (artículo 14); 7) principio de autoridad competente (artículo 16); 8) mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones (artículo 16); 9) abolición de prisión por deudas (artículo 17); 10) prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal (artículo 18); 11) garantías de auto de formal prisión (artículo 20); 12) sólo el Ministerio Público y la Policía Judicial pueden perseguir los delitos (artículo 22); nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 23).

En relación con lo anterior, cabe destacar que de este catálogo de garantías individuales deriva una iniciativa ya mencionada, de honda raíz en el derecho mexicano: el juicio de amparo. Esta institución tutela, bajo la forma de un proceso judicial, a todo el orden jurídico contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad (judicial, administrativa e incluso legislativa) que afecte los Derechos individuales.

En lo referente a la parte social, la Constitución estableció nuevos principios, que como hemos observado, al paso del tiempo han sido recogidos, con ciertas modalidades, como Derechos Humanos de segunda generación, entre los que destacan el reconocimiento a la diversidad de intereses de los distintos sectores sociales que, a diferencia de las tesis marxistas, implica la afirmación de la posibilidad de conciliación de esos intereses de grupo y de clase por medio de la intervención del poder político el cual, al lado de quienes se encuentran en desventaja social, regula y dirige las relaciones entre los integrantes de la comunidad nacional. Asimismo, incluyó otros principios, como la intervención del Estado como árbitro en los conflictos laborales, con respaldo al trabajador; la determinación política de la propiedad originaria de la nación, que de pauta entre, otras cosas, al régimen agrario; la intervención del Estado en materia de economía (sistema de economía mixta); y el compromiso de garantizar niveles dignos de bienestar del hombre y su familia, entre los más importantes.

De 1917 a la fecha nuestra Carta Magna ha sufrido un sin número de adiciones y reformas a los preceptos que originalmente fueron consagrados en la misma, esto debido a la evolución social y económica que ha tenido nuestro país y así poder continuar con la vigencia material y formal de los principios que rigieron la promulgación de la primogénita versión que emitieron los constituyentes de 1917 y así ir adecuando dichos principios a las necesidades y demandas de la población, sin embargo es evidente que la propia realidad ha ido rebasando a los propios preceptos jurídicos ya que las garantías individuales y sociales consagradas en nuestra constitución han sido transgredidos y omitidos tajantemente en forma reiterada y continua, dejando a los gobernados a merced del uso arbitrario del poder por parte de nuestros gobernantes, de ahí surge la necesidad por parte del gobierno, de crear un organismo o mejor dicho una Institución que se encargue de devolver la credibilidad de las Instituciones a los gobernados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El surgimiento de la Comisión es una muestra de la incapacidad de respuesta gubernamental ante una de las demandas sociales más sentidas, amén de un espíritu de expiación de los errores y deficiencias de las acciones del servicio público, plagado de corruptelas y autoritarismo; sin embargo antes de abordar y analizar de forma más profunda las causas de creación de la Comisión es conveniente hacer una breve reseña histórica de las instituciones similares que en el pasado le precedieron, esto al margen de la reseña histórica que a lo largo de este capítulo se ha venido haciendo de la evolución de los Derechos Humanos en nuestro país.

2.7. Procuraduría de los Pobres.

En el año 1847 estuvo vigente en el estado de San Luis Potosí la Ley de Procuraduría de Pobres, impulsada por Ponciano Arriaga. Dicha norma estableció la competencia de tres procuradores, los cuales defendían a los menesterosos de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas. Estos Funcionarios de pobres averiguaban hechos y señalaban medios reparadores o, en su caso, llevaban al responsable ante el juez.

2.8. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos.

El gobernador de Nuevo León, Pedro, Zorrilla, creó el 3 de enero de 1979 la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, con la idea de proteger los Derechos Humanos consagrados constitucionalmente. Su papel de gestoría ante autoridades de todos los niveles fue complementario al de los medios y vías judiciales establecidas.

2.9. Procuraduría de Vecinos.

La Procuraduría de Vecinos se fundó, por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983. La Ley Orgánica Municipal de Colima integró dicha figura en diciembre de 1984. El funcionario encargado se nombraba a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos.

2.10. Defensoría de los Derechos Universitarios.

La Universidad Nacional Autónoma de México instauró el 29 de mayo de 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios. Dicho órgano goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir quejas respectivas que presenten el personal académico y el alumnado. No atiende asuntos laborales, resoluciones académicas,

disciplinarias o problemas susceptibles de solucionarse por los medios establecidos por la legislación universitaria.

2.11. Procuraduría de Protección Ciudadana (Aguascalientes).

En el estado de Aguascalientes nació el 14 de agosto de 1988 la Procuraduría de Protección Ciudadana, con el propósito de investigar las quejas de personas afectadas por omisiones y violaciones en los deberes de las autoridades o servidores públicos. Esta procuraduría tiene, además, la función de promover la cultura de los derechos humanos.

2.12. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

En 1989 nació, como órgano desconcentrado, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, cuya finalidad es contribuir a que los actos de las autoridades del D.F.: sean legales.

2.13. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 5 de junio de 1990 significó, en algún sentido, la adopción del Ombudsman en el país. Su creación se debió a un decreto del Ejecutivo como respuesta a la creciente demanda social -a través de organizaciones civiles de defensa de los Derechos Humanos- de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policíacos y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales. Con ello se dio un paso fundamental para rescatar la idea guía del respecto a los Derechos Humanos en todos y cada uno de los actos gubernativos.

En principio, la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue instaurada por y dentro del Poder Ejecutivo. Se adscribió a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública, que marcaba como función de esa dependencia encargarse de dicho rubro. Esta adscripción, administrativa de la Comisión, la hizo blanco de críticas, las cuales iban dirigidas precisamente a su ubicación dentro de una dependencia del Poder Ejecutivo, donde

supuestamente no cumpliría cabalmente su cometido de vigilancia y protección de los Derechos Humanos. Pero aquí surgió la importancia del señalamiento antes dicho, acerca de la autoridad moral necesaria para realizar dicha tarea. Así al ser nombrado como su primer presidente el doctor Jorge Carpizo McGregor, se pretendió cumplir con el requisito básico de confiabilidad, inherente a todo Ombudsman.

A partir del 29 de junio de 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue dotada con un nuevo marco jurídico, derivado de su reconocimiento constitucional por una iniciativa del Ejecutivo Federal, que adicionó al artículo 102 de esa carta con un apartado B. Esta iniciativa fue recibida por la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1992, aprobándola por unanimidad el 11 de junio. La Cámara de Diputados, por su parte, la aprobó por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra el 23 de junio de ese mismo año. Las causas que motivaron la regulación constitucional de esta institución así como el mecanismo de funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será analizada con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.

Capítulo III.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Significado y Funcionamiento.

I. Surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Después de haber realizado un análisis de la evolución histórica y doctrinal de los Derechos Humanos en el ámbito universal y nacional, concluyendo en el segundo apartado referente a los antecedentes nacionales, con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nos abocaremos a partir de este capítulo al análisis de esta institución, empezando por exponer las causas de hecho que dieron origen a su creación.

Se ha dicho que la crisis del Estado de Derecho en general, el deterioro del principio de legalidad y la corrupción e impunidad que estos factores traen como consecuencia, fueron algunos de los motivos que tuvo el poder público para crear una institución expresa y explícitamente defensora de los Derechos Humanos. Ante el crecimiento desmedido de la población y la concentración de los servicios públicos -incluidos entre estos los servicios de administración y procuración de justicia- en los centros poblacionales de mayor importancia económica, con la consecuente desatención de aquellos grupos poblacionales más reducidos como son las pequeñas comunidades y poblaciones diseminadas a lo largo del país, han llevado a que la prestación de dichos servicios sea deficiente e irregular, presentándose con esto dos situaciones bastante graves, por un lado la falta de servicios públicos y administrativos básicos en las pequeñas comunidades lo cual da como resultado el abuso por parte de grupos de particulares con intereses económicos y políticos que van en perjuicio de la comunidad esto muchas veces con el desconocimiento de las autoridades de la región y en el peor de los casos con el consentimiento de las mismas del lugar; y por otro lado, en contra posición, en las grandes urbes o núcleos poblacionales más amplios, se observa la insuficiencia del personal encargado de brindar los servicios públicos y administrativos, esto aunado a la cantidad desmesurada de requisitos y trámites lentos y engorrosos que traen como consecuencia el descontento de los ciudadanos y ante la necesidad de obtener mayor rapidez en la

resolución de sus trámites se ven obligados en participar en el círculo vicioso de la corrupción administrativa; todo lo anterior refleja la incompetencia y falta de control de nuestros gobernantes para atender necesidades fundamentales de la sociedad como es la procuración de justicia de manera expedita, gratuita e imparcial. Derecho consagrado en nuestra constitución como garantía individual. Ante esto el Gobierno se ve obligado a crear instituciones que den solución a estas demandas como la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por otro lado se ha cuestionado también que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos obedece a que el Estado Mexicano, -léase Presidente de la República- ante la comunidad internacional estaba muy interesado en promover y legitimar su imagen como "real y cabal" protector de los Derechos inherentes a la persona.

Al respecto el Dr. José Barragán al analizar el Decreto que da origen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos comenta: "Más en el fondo, en nuestra opinión, se alude a la voluntad del titular del Ejecutivo, que ha decidido intervenir en este campo. Parece como si estuviera dando aviso a las demás autoridades del sentido particular del presente Decreto: es voluntad directa del presidente. Claro está, esto suele ser, en la práctica, más significativa y más eficaz que los mandatos constitucionales... en nuestro medio directamente puede ser más eficaz y contundente la orden presidencial, al menos hasta que persiste viva esa orden"²⁸.

También se ha señalado que con este Decreto en materia de Derechos Humanos, el Presidente de la República, se arroga facultades que no le competen, por ejemplo, el intervenir en la esfera y decisiones de los gobiernos de las 31 entidades federativas, pues con ello se argumenta, violenta el Pacto Federal y las soberanías estatales.

La Presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., Marielarie Acosta, comenta que "el nuevo organismo, encargado de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos, según anunciaba el decreto en cuestión, se estableció en un contexto político

²⁸ El Laberinto de la Illegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Crisol, 1991, pág.25.

caracterizado por presiones internacionales motivadas por el deterioro creciente de las garantías individuales, sociales y políticas en México, y en el umbral del inicio formal de las negociaciones del gobierno mexicano para el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá²⁹ Por su parte el jurista Emilio Krieger dice sobre el particular que: "La forma en que se instituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, subordinándola al Poder Ejecutivo, la limitación de facultades que se la otorgaron, que quedaban reducidas a simples "recomendaciones", y otros aspectos pusieron de relieve el verdadero propósito de constituir un disfraz ante la opinión pública internacional, más que el de dar vida a un instrumento eficaz de protección de los Derechos Humanos"³⁰

No obstante es innegable que la labor de conjunto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en particular la expedición de sus recomendaciones, ha sido positiva. Resultó un avance que el gobierno Federal reconozca la comisión de violaciones a los Derechos Humanos, reciba quejas de los ciudadanos y las investigue. Organismos como Amnistía Internacional; Américas Watch y el Minnesota Lawyers Human Rights Committee han expuesto en diferentes informes, tanto la política de impunidad como las prácticas ilegales de tortura, empleo de madrinan, arrestos arbitrarios, ejecuciones extrajudiciales y otras que privan en los cuerpos policíacos mexicanos y con la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se pretende poner un freno a todos estos abusos.

Esta primera Comisión Nacional de 1990, fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Su dependencia al Poder Ejecutivo Federal, política y jurídicamente era evidente, lo cual le creó muchos problemas y falta de credibilidad entre las amplias capas de la sociedad y sus sectores más críticos y atentos.

Se pretendió contrarrestar dichas críticas mediante el nombramiento como primer Presidente fundador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al Dr. Jorge Carpizo, quien en primera instancia logró sortear las críticas, cuestionamientos e incredulidad de la sociedad civil.

²⁹ Sierra Guzmán, Jorge Luis. La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental. (Presentación a), México, C.M.D.P.D.H.A.,C., 1991, pág. 1.

³⁰ Sierra Guzmán, Jorge Luis. Ibidem, (prologo), pág., IX.

mediante una amplia difusión en primera instancia de la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante la opinión pública, de la labor hecha en contra de abusos de la policía judicial y prácticas viciosas de corrupción en las agencias del Ministerio Público, sin embargo su actuación no pudo ir más allá de eso, ya que posteriormente fue designado Procurador de Justicia de la República, institución que tanto había criticado durante su gestión como presidente de la Comisión Nacional, con lo cual quedó anulada su actuación por el propio Ejecutivo Federal.

En su libro: "El Presidencialismo Mexicano", el Doctor Jorge Carpizo, nos muestra de manera amplia y detallada, profunda y sistemática, los mecanismos y engranajes del sistema político mexicano. Los factores sociales, económicos, políticos, pero sobre todo jurídicos, de la compleja institución denominada Presidente de la República Mexicana, o como lo llama nuestra Constitución General de la República: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Y al respecto Jorge Carpizo sostenía: "En nuestro país, sin lugar a dudas el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema... Las causas del predominio del presidente mexicano son: a) es el jefe del partido predominante; b) el debilitamiento del poder legislativo; c) la integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia; d) su marcada influencia en la economía; e) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; f) la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; g) la concentración de recursos económicos en la Federación; específicamente en el ejecutivo; h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; y) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ellos exista ningún freno en el senado; j) el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal, y k) un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione"³¹

Como podemos apreciar la figura presidencial, tiene de hecho y de Derecho, todos y cada uno de los más importantes mecanismos e hilos del poder en México. De ahí que sea pieza clave y fundamental, decisoria, en el rumbo y destino del país. No hay institución, grupo, partido,

³¹ Carpizo Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 8a Ed., México, Siglo XXI editores, 1988, pág. 24 y 29.

sindicato, normas jurídicas, iglesias, sectores, agrupaciones empresariales, industriales, inversionistas, intelectuales, universidades, campesinos, que de alguna u otra manera, directa o indirectamente, abierta o implícitamente no se vean afectados por las decisiones políticas que tome el titular del Poder Ejecutivo Federal. Tal es, la decisión política de crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea por los variados y múltiples motivos que haya tenido para hacerlo.

Por su parte el jurista Daniel Moreno dice al respecto: "Además de las funciones que la Constitución le otorga, el Presidente de la República entre nosotros tiene otras más. Y no es el marco constitucional, porque de cumplirse, tendría un freno en las facultades de control que tiene el Poder Legislativo. En efecto, una tradición de autoritarismo es la que determina la función política del país"²².

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, considera que: "Es muy importante advertir qué lo que se entiende por "Presidencialismo" en México implica un verdadero "sistema" integrado por diferentes reglas de juego político consuetudinarias. No están, ni pueden estarlo, escritas en ningún ordenamiento jurídico. Su aprendizaje, de suyo difícil, sólo se obtiene, experimentando activamente la política mexicana, lo que abarca muchos años de práctica. La observancia de esas reglas consuetudinarias es lo que caracteriza a nuestro Presidencialismo"²³

Estamos perfectamente de acuerdo con el citado jurisconsulto, pues, efectivamente, son esas reglas no escritas, las que, muchas veces prevalecen en el mundo fáctico muy por encima de las normas jurídicas establecidas en la Constitución, aunque es necesario pugnar porque todas las instituciones se ajusten al imperio de la ley, incluyendo, desde luego y en primer lugar al Presidente de la República, para realmente transitar a un Estado Social de Derecho, donde únicamente prevalezcan las leyes escritas, el orden jurídico en su conjunto, especialmente, empezando por la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como todos y cada una de las normas jurídicas que de ella emanan. Un Estado democrático de Derecho, es aquel, en donde la actividad de todos, absolutamente todos, sujetos, actores y

²² Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Edit, Porrúa, S.A., 1990 pág. 41.

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 9a Ed., México, Edit, Porrúa, S.A., 1994 págs. 809 y 810.

protagonistas del escenario y aspecto socioeconómico y político, es decir, las instituciones, los factores reales de poder (empresarios, industriales, financistas, alta jerarquía eclesiástica, cúpula militar) y desde luego, el poder público, queden sometidos a la Norma Suprema: La Constitución General de la República.

Abundando al respecto Gabino Fraga nos comenta que: "El Presidente de la República, único titular del Poder Ejecutivo, tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo.

"Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado"³⁴.

El propio maestro, nos dice que la base constitucional, de la anterior afirmación están en los numerales 39,40,41, el 49 y el 80. El razonamiento es el siguiente: La Soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo (art. 39). Y que la voluntad de ese pueblo, es constituirse en una República representativa y democrática (40), y que la soberanía la ejerce el pueblo por medio de los Poderes de la Unión (art. 41), que este a su vez se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 49), finalmente se establece que el "supremo" Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 80).

Por último, Don Andrés Serra Rojas nos señala que "El sistema imperante en México corresponde al tipo presidencial, ya que la mayor parte de los preceptos que regulan la naturaleza de los poderes ejecutivo y legislativo y sus relaciones, están inspirados en buena parte en la legislación norteamericana, que acepta este sistema. Tales preceptos, principalmente, son relativos a que: "Los secretarios de Estado no tienen responsabilidad ministerial ante el poder legislativo: dependen directamente del Presidente de la República; el Presidente es el Jefe de Estado y asume prerrogativas que ejerce sin el control del legislativo"³⁵. Al respecto en el año de 1969 paradójicamente el que en su momento llegó a ser Secretario de Gobernación por designación del Presidente de la República, Jorge Carpizo afirmaba: "...*Es que el presidente de la República es el*

³⁴ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 32 Ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1993, pág. 173.

³⁵ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 15 Ed., México, Edit. Porrúa, S.A. 1992, págs. 536 y 537.

centro de la atención pública, porque es el órgano predominante del Estado, porque en él están cifradas las esperanzas de un pueblo, porque es durante determinado número de años un personaje tan poderoso como los reyes legendarios, como aquellos personajes, hoy de leyenda: Luis XIV, Felipe II, Federico II, etc. -continúa- En México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y en su campo de acción casi no tiene restricciones...".³⁶

Hoy en 1997, el Presidencialismo clásico o puro en México no ha variado, y tiende a acentuarse y fortalecerse, ello en detrimento y debilidad de los otros poderes e instituciones de la República.

Sería deseable, la real, efectiva y genuina división de los Poderes de la Unión, con frenos y contrapesos necesarios, todo ello, en el marco de nuestra Constitución Política.

Respecto al predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos y al referirse a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el maestro Fix-Zamudio comenta: *"...En la legislación mexicana se ha iniciado muy recientemente la introducción de instituciones similares al Ombudsman, pero con la diferencia de que por tratarse de un régimen presidencial, ha predominado el criterio de que su designación y funciones no están vinculadas con el órgano legislativo, como ocurre en los países de régimen parlamentario de acuerdo con el modelo escandinavo, sino que se le ha hecho depender del ejecutivo, aun cuando cuenta con autonomía funcional...".³⁷*

De conformidad, con el artículo 71, fracción I, compete al titular del Poder Ejecutivo Federal, presentar iniciativas o proyectos de Ley ante el Congreso de la Unión, para su posible aprobación.

³⁶ Carpizo, Jorge, **La Constitución Mexicana de 1917**, México, Edit. Porrúa, S.A. págs. 293 y 294.

³⁷ Fix-Zamudio, Héctor, **Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991 pág. 220.

El Dr. Felipe Tena Ramírez nos comenta al respecto: "...Y en cuanto al Presidente de la República, nuestra Constitución lo asocia a la función legislativa al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de leyes y decretos. Ateniéndose así la división de poderes y se reconoce que el Ejecutivo está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las Cámaras proyectos acertados. De hecho son las iniciativas del Presidente de la República las únicas que merecen la atención de nuestras cámaras, lo cual se debe no sólo a la impreparación de los legisladores, sino también al acrecentamiento de poder del Ejecutivo..."³⁸

Efectivamente, en la realidad legislativa mexicana, prácticamente todos los proyectos del Presidente de la República, se han convertido, a través del proceso legislativo previsto en la Constitución en su artículo 71: en reformas y adecuaciones de la Constitución Federal, leyes, decretos y reglamentos, que conforman nuestro Derecho Positivo Mexicano. En resumen, se advierte que el sistema de "equilibrio de poderes" no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. La anterior afirmación se funda en lo siguiente: De acuerdo con lo que señala nuestra Constitución en su artículo 72, todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas Cámaras para su discusión y votación; es el caso que cuando dicho proyecto es presentado por el jefe del Ejecutivo Federal para su discusión ante el poder Legislativo en la Cámara de origen -Senadores o Diputados- ésta en los hechos aprueba dicho proyecto por mayoría de los votos de los representantes del partido en el poder, partido que es el mismo al que pertenece el propio Presidente de la República, la misma situación se presenta cuando dicho proyecto pasa a la Cámara revisora -Senadores o Diputados-: la aprobación de dicho proyecto se da por mayoría de partido y no así de razón, lo cual da como resultado en los hechos que la función del poder legislativo sea únicamente simbólica, convirtiéndose en un instrumento del poder Ejecutivo Federal para obtener la formalidad jurídica que la Constitución señala. Lo anterior se puede explicar por la peculiaridad del sistema político mexicano, en donde se ha criticado por grupos de oposición y sectores importantes de la sociedad, tales como distinguidos intelectuales

³⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 28 Ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1994, pág. 286.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

sobre la disciplina, "servil" de los legisladores del partido oficial (y que muchos también lo consideran como partido de Estado, pues aducen, que no se sabe donde empieza y termina, la simbiosis existente, entre el partido del gobierno y el Estado), al aprobar sin objetar o analizar las iniciativas del Ejecutivo Federal, pues recordemos que este es el Jefe nato, supremo, máximo del partido de aquellos. Por ello, se explica la docilidad y cuestionada independencia de criterio y de conciencia de la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo Federal, quienes aprueban las iniciativas, se dice, por consigna del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, es importante destacar que, la facultad constitucional de iniciar leyes, por el Presidente, es una competencia muy importante, tomando en cuenta que es la institución del Poder Ejecutivo Federal, la entidad que con más presupuesto cuenta, infraestructura, asesoría, personal, etc. Tenemos como resultado proyectos e iniciativas que estemos o no de acuerdo con el contenido de las mismas, van adecuadamente fundamentadas y motivadas. En este sentido el maestro Burgoa Orihuela comenta:

"...La facultad de iniciar leyes que el art. 71, fracción I, de la Constitución, otorga al Presidente de la República, siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para los órganos encargados de su expedición. En México todas las constituciones que han regido lo previeron, pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlas y satisfacerlas. Además, y esto acontece frecuentemente en la práctica, los proyectos de ley que emanan del Presidente de la República, por el mejor conocimiento de causa que su formulación supone son los que menos errores, absurdos o aberraciones contienen, permitiendo su confección serena y desapasionada una mejor sistematización de las normas que comprende, sin motivarse, por lo general, en la demagogia política que suele, nutrir a los que provienen de los diputados o senadores..."³⁰.

Como observamos, hay consenso entre los juristas y la doctrina jurídica mexicana, en reconocer expresa o implícitamente, la preponderancia del Poder Ejecutivo Federal, respecto de los

³⁰ *Ibidem.*, pág. 776.

otros dos, tanto constitucionalmente, es decir, en normas jurídicas escritas de naturaleza suprema, así como en las reglas no escritas de carácter político, inherentes al sistema político mexicano.

En mi opinión, son precisamente, esas normas metaconstitucionales de naturaleza eminentemente políticas, las que hacen que el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, aparezca en sus relaciones ante los demás poderes de manera "suprema", como lo denomina el propio artículo 80 constitucional.

Haciendo una retrospectiva de las afirmaciones que hemos venido haciendo acerca del predominio del poder Ejecutivo y las causas que motivaron la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, recordemos que en las fechas en que se presentó la propuesta y posterior aprobación del Congreso de la Unión, para elevar a rango constitucional dicha institución, el entonces Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, inicio su candidatura para ocupar el puesto de presidente de la Organización Mundial de Comercio, recordemos que fue entonces cuando su administración recibió una cantidad enorme de reconocimientos de la comunidad internacional y de diversas agrupaciones del país, en la que se ponía como ejemplo a la comunidad internacional y específicamente a los demás países de centro y sur América, el modelo económico mexicano, es en este contexto cuando el Presidente de México, realiza una gira por Europa promoviendo los logros de su administración con miras más a realizar una campaña proselitista de su candidatura a la Organización Mundial de Comercio, que de promoción de la inversión extranjera en el país. En conclusión podemos afirmar que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos obedeció entre otros factores a la aspiración personal del entonces Presidente de la República.

2. Bases Constitucionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Mediante Decreto Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1992, se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nacimiento a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, además de prever la creación de organismos de protección de los Derechos Humanos en los Estados que integran la federación, de acuerdo al ámbito de sus competencias.

Dicho artículo fue adicionado en los siguientes términos:

⁴⁰-Artículo 102.-

A) La ley organizara el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios,
.....
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 fundamentación del Decreto gubernativo, que expidió el titular del Poder Ejecutivo Federal, la tenemos en el artículo 89, fracción I de la Constitución General de la República, y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El primero de los preceptos citados señala en su parte correspondiente: "Las Facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

En lo referente a el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 1992.

correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I. Organismos Descentralizados...”.

Existen juristas, como el Dr. Rafael Ruiz Harrell, quien comenta respecto al decreto del 6 de junio de 1990, que instituye a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tomando en consideración el artículo 90 de la Constitución General de la República, “la creación o constitución de un órgano desconcentrado, como ocurrió con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión y ha de llevarse al cabo reformando la ley orgánica de la Administración Pública Federal. O lo que es igual el Presidente de la República no tiene facultades legales para crear o establecer, mediante un simple decreto, un órgano desconcentrado a menos, por supuesto, que la formación del mismo esté ya prevista en la ley orgánica que haya expedido el Congreso”⁴¹. Sobre este particular y específicamente a lo que se refiere a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no estamos del todo de acuerdo con lo sostenido por el Dr. Ruiz Harrell, en base a lo siguiente: el artículo 90 de nuestra Carta Magna textualmente señala:

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

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

Ahora bien si tomamos en cuenta que la Comisión Nacional de Derechos Humanos originalmente y antes de ser elevada a rango constitucional, fue creada como un “Órgano Desconcentrado”, hay que tomar en cuenta que el precepto constitucional a que alude el Dr. Ruiz Harrell, señala la intervención del Ejecutivo Federal en la operación de la Administración Pública Federal y la relación del mismo con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos,

⁴¹ Sierra Guzmán, Jorge. op. cit. pág. 140.

esto con apego a los lineamientos que el Congreso señale en la Ley Orgánica que para tal efecto emita el propio Congreso y si atendemos a lo que señala dicho ordenamiento encontramos que en su artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal refiere:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables..."

En el artículo anterior encontramos el fundamento legal para la creación de los organismos desconcentrados que auxiliarán a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos de los cuales estarán subordinados, y si atendemos a lo que señala el artículo 27 de la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal en su fracción IV que enumera los asuntos en los que tiene injerencia la Secretaría de Gobernación y cuya fracción antes señalada establece la competencia para: "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...", con esto tenemos que el Ejecutivo Federal cuenta con las facultades necesarias para la creación de organismos desconcentrados y en consecuencia como originalmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos dependía directamente de la Secretaría de Gobernación y al ser esta última auxiliar del Ejecutivo Federal de conformidad con lo establecido en el artículo 2º, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tenemos el soporte y fundamentación jurídica que validan la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el momento en que se eleva a rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta pasa de ser un "Organismo Desconcentrado" a un "Órgano Descentralizado", de acuerdo a lo que señala el artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada el día 29 de junio de 1992, en el Diario Oficial de la Federación, y encontramos la fundamentación constitucional de dicho Órgano Desconcentrado en los artículos -citados anteriormente- 89, fracción I, 90 de la Constitución, 3º, fracción I, y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; este último artículo establece:

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

Por otro lado el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala específicamente cuales son los Organismos Descentralizados al establecer:

"La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

...Los organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal...".

Así mismo la Ley de las Entidades Paraestatales, en su artículo 3º señala:

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

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

De acuerdo a lo anterior podemos constatar que la fundamentación que crea a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra plenamente justificada conforme a Derechos: sin embargo conviene abundar sobre los conceptos de "Organismo Desconcentrado" y "Organismo Descentralizado", para poder tener una visión más precisa de cual es el ámbito de acción en uno y otro caso.

LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

En la doctrina política y administrativa se utilizan mucho las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y

funciones políticas y administrativas entre el Estado soberano y esas comunidades o entidades locales y territoriales.

Bajo este aspecto, la descentralización o desconcentración, tienen un marcado matiz político, a la vez que administrativo. Al respecto el maestro Manuel Acosta Romero señala: "...En nuestra opinión, cabe hacer una separación entre a) la descentralización y la desconcentración aplicada a la estructura política y territorial del Estado, y b) la descentralización y desconcentración estrictamente administrativas; que son variantes de las formas de organización de los elementos que son parte de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo.

En los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía impone a veces retardos en la Administración Pública y en la prestación de los servicios, etc.; entonces, se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentes o importantes; y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado, puede manejarse más ágilmente: no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etc. Por ello, los Estados han creado estos organismos, para obtener una mayor eficacia administrativa..."⁴².

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

El maestro Acosta Romero⁴³ señala como características principales de los órganos desconcentrados las siguientes:

⁴² Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 4a Ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1992, pág. 157.

⁴³ *Ibidem*, pág. 158.

- a) Son creados por una ley, o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular del órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.

La Desconcentración implica siempre la existencia de un órgano creado materialmente por un acto legislativo en el que se le otorgan facultades propias aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior. El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le llama técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria.

Invariablemente el organismo desconcentrado depende de un órgano central, de la Presidencia, de una Secretaría o Departamento de Estado, tiene cierta autonomía; pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales. La organización desconcentrada se tipifica más bien por que tiene autonomía técnica, pero supervisada por el órgano del que depende: hay, por lo tanto, dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de mando disciplinario, etc., y tiene autonomía financiera.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización del Estado y de la

Administración Pública. Fundamentalmente hay dos tipos de descentralización en Derecho, la descentralización administrativa: la primera se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas y en México la podríamos tipificar en la existencia de instituciones que convienen y derivan del Estado Federal y que son: fundamentalmente, las entidades federativas (Estados de la Federación) y los Municipios. Son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que, los administrados, pueden intervenir en la elección o designación, de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que, en nuestra opinión, distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas, de la organización administrativa descentralizada, dependiente del Poder Ejecutivo y que forma parte de la Administración Pública considerada en su más amplio sentido.

La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

Al respecto el maestro Acosta Romero señala: --⁴⁴ La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado.
- 2.- O que son de interés general en un momento dado.
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad Jurídica.
 - b) Patrimonio Propio.
 - c) Régimen Jurídico Propio.

En nuestra opinión, la mayoría de los organismos Descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, ya que sus nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal, según se desprende de los artículos 17 y 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales: tienen obligación de acudir al Congreso, cuando

⁴⁴ Ibidem, pag. 187.

alguna de sus Cámaras requiera de informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se discuta una ley del mismo (Art. 93 constitucional)...”

“Como personas jurídicas colectivas de Derecho público, los organismos Descentralizados tienen las siguientes características:

1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Cuentan con patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad.
11. Régimen Fiscal...”.

Después de haber analizado las características de ambas figuras -Organismos Desconcentrados y Organismos Descentralizados-, es pertinente señalar las características peculiares de cada una y sus diferencias más substanciales:

DESCONCENTRACION

1. Órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.

DESCENTRALIZACION.

1. Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.

3. Puede contar o no con patrimonio propio.

4. Posee facultades limitadas.

3. Siempre tiene patrimonio propio.

4. Posee facultades más autónomas.

Continuaremos ahora con el análisis de lo que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, examinando los principios que consagra el artículo 102, apartado B, de la Constitución, artículo que es el sustento de dicho organismo.

El artículo 102, apartado B, de nuestra Constitución, puede ser examinado de acuerdo con los principios que comprende y que son los siguientes:

- I. La creación de Organismos de protección de Derechos Humanos.
- II. La expedición de Recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad.
- III. El establecimiento de su competencia.
- IV. La exclusión de ciertas materias de su competencia.
- V. La figura del *Ombudsman* judicial.
- VI. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.
- VII. Las disposiciones transitorias.

Ahora explicaremos cada uno de estos principios exponiendo sus características jurídicas y alcances.

1. La creación de Organismos de protección de Derechos Humanos.

El precepto constitucional ordena que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados crearán, en el ámbito de sus respectivas competencias, Organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano.

Este precepto no deja discrecionalidad a los cuerpos legislativos respecto a la creación de esos Organismos. Están obligados a establecerlos, y ellos son varios: uno con competencia nacional, uno para cada una de las entidades federativas y uno para el Distrito Federal. Es decir,

este mandato fue un voto en favor del federalismo mexicano. La otra posibilidad era que sólo existiera un solo organismo -la Comisión Nacional de Derechos Humanos- con delegaciones en todas las entidades federativas; es decir, un sistema centralizado.

Sin embargo, el poder revisor de la Constitución fue propicio a un sistema descentralizado: la existencia de 34 Organismos, uno en cada entidad federativa, creado por la propia legislatura local, respetando los principios que señala la Ley Fundamental y con competencia para conocer presuntas violaciones de Derechos Humanos cometidas por las autoridades de esa entidad federativa.

La anterior decisión ha recibido algunas críticas, entre las cuales pueden citarse las que sostienen que se corre el peligro de que se den pasos hacia atrás en los logros obtenidos por la Comisión Nacional: que difícilmente los gobernadores van a permitir que las Comisiones locales actúen realmente con autonomía; que va a ser complicado que los funcionarios de esas Comisiones no se dejen presionar por los diversos factores de poder de esa entidad.

La Constitución no señala nombres a esos Organismos, por lo que el legislador ordinario puede adoptar el que crea más conveniente. Hasta ahora sólo se han dado dos tendencias: una mayoritaria para nombrarlas Comisiones y una segunda, Procuradurías.

El Congreso Federal, por medio de la Ley Orgánica, optó por preservar para el organismo nacional la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que con ese nombre nació, con él se ha desarrollado y con él lo conoce la sociedad. Si se le hubiera cambiado la denominación no se habría ganado nada y si se hubiera prestado a confusiones respecto a si su labor y protección iban a ser diferentes.

Estos Organismos son parte del gobierno, porque tienen carácter público, cumplen con una función que a éste le corresponde en forma primordial; su presupuesto proviene de fondos públicos; sus funciones están precisadas en la Constitución y en las respectivas leyes; gozan de autonomía respecto a cualquier autoridad o funcionarios públicos; sus dirigentes gozan de una serie de garantías para hacer efectiva la autonomía del organismo y ese principio se ve reforzado en que

es el propio organismo -generalmente su Consejo- el que expide su Reglamento Interno, el cual debe respetar los marcos que señala la Constitución y la Ley.

En virtud de su autonomía, estos Organismos están dotados de un Consejo integrado por miembros distinguidos de la sociedad, para que ella esté presente en su funcionamiento. Así estos Organismos son parte del Estado, pero también son representantes de la sociedad, lo cual los refuerza en su labor de protección y defensa de los Derechos Humanos.

II. La expedición de Recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad.

El anterior principio es el que configura principalmente a estos Organismos como un *Ombudsman*, y a su vez contiene tres elementos: a) son Recomendaciones, por tanto no son obligatorias para la autoridad, b) son autónomas y c) son públicas. Al respecto el Doctor Carpizo, señala:

"... Si las Recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma estos Ombudsman dejarían de ser tales, para transformarse en tribunales con todas las formalidades procesales que ello implica. Serían cada uno de ellos un tribunal más, con todas las ventajas y desventajas que ello tiene; pero precisamente es lo que no se desea, sino un Ombudsman que actúe con un procedimiento flexible y antihurocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso o el agraviado, y es por ello que se transforman en auxiliares de los órganos jurisdiccionales, sin sustituirlos.

Las Recomendaciones son autónomas: es decir, ninguna autoridad o persona puede señalar y ni siquiera sugerir cuál debe ser su sentido. Las Recomendaciones sólo pueden tener como fundamento las evidencias del expediente, que son las que aportan las partes y las que los Organismos consiguen en la investigación que realizan.

De este principio se deriva la propia autonomía de los Organismos, porque un organismo que no fuera autónomo no podría expedir Recomendaciones autónomas. Su autonomía e imparcialidad son elementos sine qua non para su correcto funcionamiento.

Las Recomendaciones son públicas; es decir, deben ser del conocimiento de la sociedad. Este aspecto es importante para el éxito del Ombudsman, ya que su autoridad es sólo moral y necesita el respaldo de la opinión pública...".⁴⁵

De lo anterior se infiere que la autoridad se siente inclinada a aceptar la Recomendación, entre otras razones, por el costo político que le tendría rechazarla, ya que la opinión pública está informada del contenido de esa Recomendación. Así, su publicidad se convierte en un elemento fundamental de todas las acciones del *Ombudsman*, pero especialmente de sus Recomendaciones.

III. El establecimiento de su competencia.

La Constitución señala una regla general para la competencia de estos Organismos: "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".

Por tanto, su competencia es precisa: podrán conocer actos u omisiones administrativas de cualquier autoridad que viole los Derechos Humanos. Así, quedan excluidos los actos jurisdiccionales y legislativos provenientes de cualquier autoridad. En consecuencia, si pueden examinar los actos administrativos de los tres Poderes que violen esos Derechos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la única excepción que la propia Constitución señala y de la cual nos ocuparemos después: los actos administrativos del Poder Judicial Federal.

De estos principios se deriva otro: estos Organismos no son instituciones de primera instancia. Sólo pueden actuar por actos u omisiones de la autoridad. Por ejemplo: son completamente incompetentes para recibir la denuncia de un delito substituyendo al respectivo Ministerio Público o para admitirla cuando se alegue que ha incurrido en omisión el Ministerio Público que aún no ha tenido tiempo de actuar o porque no haya logrado esclarecer un ilícito unos días después de cometido éste.

⁴⁵ Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, págs.123-124.

IV. La exclusión de ciertas materias de su competencia.

La Constitución establece que estos "Organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales".

La exposición de motivos del proyecto presidencial señaló las principales razones para estas exclusiones de competencia y dijo:

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

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 atenté contra los Derechos Humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello, que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos Organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales.

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

Ahora bien retomando los puntos anteriores de la exposición de motivos del proyecto presidencial y las características generales del *Ombudsman*, que al principio de este trabajo señalamos, podemos agregar:

A) Respecto a la falta de competencia de estos Organismos en materia electoral, debe tenerse en cuenta que los *Ombudsmen* de otros países no tienen competencia en esta materia, y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al *Ombudsman* que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica.

Así, no intervienen esos Organismos en cuestiones electorales porque:

- a) No pueden substituir a los congresos federal, locales y a los tribunales electorales en donde existen;**
- b) Se convertirían en superpoderes por encima de los poderes legislativos y judiciales;**
- c) Intervendrían en las disputas políticas del país, sin aportar casi nada, a cambio de arriesgar su función como *Ombudsmen*.**

B) Esos Organismos no pueden intervenir en asuntos jurisdiccionales porque:

- a) Siempre tiene que existir una última instancia de decisión, la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial, y excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo, como en los juicios de responsabilidad política;**
- b) Los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica;**
- c) No es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor jurisdiccional, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley, y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia;**
- d) La independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada; ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia;**

e) Se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al poder judicial.

C) Esos Organismos no poseen competencia tratándose de asuntos laborales, porque:

- a) Esta clase de conflictos generalmente se da entre particulares: patrón-trabajador, y si en la relación no interviene un servidor público no existe violación de Derechos Humanos; quizás podrá haber un delito o una violación laboral, pero no de Derechos Humanos;
- b) No es posible substituir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ni a las juntas locales, ni a los Tribunales de Circuito;
- c) Al final de cuentas, las controversias laborales se convierten en asuntos jurisdiccionales, y aquí se aplican los mismos argumentos esgrimidos en el inciso anterior.

Cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, a éste se le considera como patrón.

V. La figura del *Ombudsman* judicial.

El *Ombudsman* judicial implica que se pueden revisar los actos administrativos del Poder Judicial, únicamente los administrativos, y por ningún motivo los de carácter jurisdiccional, ya que el *Ombudsman* no puede substituir al juez.

Es decir, un *Ombudsman* no puede conocer de una cuestión jurisdiccional; no puede involucrarse en el problema jurídico de fondo que está conociendo un juez, ni puede revisar una sentencia.

Lo que se discute en la función del *Ombudsman* judicial es si éste puede conocer y hacer Recomendaciones a los jueces sobre aspectos de procedimiento que no tengan carácter jurisdiccional y sobre actos u omisiones administrativas de aquéllos.

La supervisión la realiza una persona fuera del sistema, lo que elimina la posibilidad de pensar que los jueces se estén protegiendo mutuamente; es sólo una Recomendación que no tiene obligatoriedad; se refiere únicamente a aspectos administrativos; y generalmente, respecto a la conducta de los jueces, emite reprimendas o críticas.

Ahora bien, como ya señalamos, los Organismos protectores de Derechos Humanos, en México, sí pueden ejercer esta facultad de *Ombudsman* judicial, pero exclusivamente respecto a los poderes judiciales de las entidades federativas y no, porque así lo dice expresamente la Constitución, en relación a los actos administrativos del Poder Judicial Federal. Desde luego que lo anterior suena contradictorio: ¿por qué sí respecto a los actos administrativos de los poderes judiciales locales y no respecto a los del Poder Judicial Federal?

En los debates legislativos que se suscitaron en la Cámara de Diputados, el representante Amador Rodríguez Lozano expresó una razón: "de acuerdo con nuestro sistema jurídico-constitucional, el Poder Judicial es el órgano último que emite un dictamen sobre la constitucionalidad de leyes y actos..."⁴⁰

Pues bien, realmente, dicha exclusión se debe a que el Poder Judicial Federal así se lo solicitó expresamente al Presidente de la República, manifestando los siguientes argumentos:

- a) Que en México, el Poder Judicial Federal tiene una doble vertiente: como poder de la Federación y como Poder del Estado Federal. In de poseer la facultad de interpretar la Constitución en última instancia, y por ello se encuentra jerárquicamente encima de los tres poderes de la Federación; que, en consecuencia, ningún órgano le puede indicar cómo actuar, aunque sólo se trate de Recomendaciones;
- b) Que el Poder Judicial Federal tiene sus propios órganos de control, ya que la conducta de los jueces y magistrados, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en

⁴⁰ Mencionado por José Luis Stein Velasco, "¿Por qué un *Ombudsman* para supervisar los Tribunales?", en *Informe del Primer Congreso de Ombudsmanship de San Juan. El Ombudsman judicial*, Oficina del Procurador del Ciudadano, San Juan de Puerto Rico, 1991, pag. 111.

su artículo 12, fracciones XXXIV y XXXV, se encuentra bajo la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

c) Que el régimen de inspección por parte de los Ministros es ya de por sí una especie de *Ombudsman* judicial que se encuentra dentro de ese propio poder.

Además, la Suprema Corte de Justicia prometió que afinaría y reforzaría sus propios órganos y sistemas internos de control.

En la postura expuesta en los párrafos anteriores realmente lo que salta a la vista es el sentimiento de que los jueces no desean que un órgano externo a ellos pueda intervenir en su control y el temor de que se pueda vulnerar su autonomía.

El Presidente de la República ponderó las razones del Poder Judicial Federal y decidió aceptarlas para evitar un enfrentamiento entre los poderes y para borrar cualquier suspicacia de que a través del *Ombudsman* judicial se intentara la más mínima interferencia a la independencia de ese poder.

VI. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.

La última frase del artículo 102, Apartado B, de la Constitución dispone que "El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presentan en relación con las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los Organismos equivalentes de los Estados".

Este párrafo está inspirado en uno de los aspectos de la larga y fructífera tradición de nuestro juicio de amparo: es decir, que la defensa de los Derechos Humanos es tan extraordinariamente importante que tiene que existir una unidad de interpretación, cuestión que después permearía a toda la Constitución. Por ello, existe un sistema nacional jurisdiccional de defensa y protección de los Derechos Humanos, que es el benemérito juicio de amparo.

Esta idea, aunada a la de nuestro federalismo, es la que tiene por resultado la existencia de Organismos locales de protección de Derechos Humanos, pero cuyas Recomendaciones, acuerdos y omisiones pueden ser recurridas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así, se crea un sistema nacional no jurisdiccional de defensa y protección de Derechos Humanos.

En consecuencia, con base en el sistema nacional no jurisdiccional de defensa y protección de los Derechos Humanos, las Recomendaciones, acuerdos y omisiones de los Organismos locales pueden ser recurridos ante el de carácter nacional.

Así, la competencia del organismo nacional es la siguiente:

- a) De primera y última instancia, en violaciones de Derechos Humanos en los cuales interviene una autoridad o funcionario federal. Aquí queda incluido el caso de que en un asunto específico tengan responsabilidad tanto un funcionario federal como uno local;**
- b) De segunda y última instancia, respecto a las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los Organismos locales, y**
- c) En casos de importancia nacional, el organismo de este carácter puede atraer cualquier asunto, aunque ya lo esté conociendo un organismo de carácter local.**

Ahora bien, en virtud de que el artículo 102, Apartado B, de nuestra constitución configura un sistema nacional, si la ley de una entidad federativa que crea un organismo local viola algunos de los principios constitucionales aquí expuestos, el organismo nacional podrá resarcir esa violación u omisión en defensa de ese sistema nacional. Por ejemplo, si una ley local excluye al organismo respectivo del conocimiento de violaciones de Derechos Humanos respecto a actos u omisiones administrativos del poder judicial local entonces el organismo nacional si puede conocer esa violación en única instancia, para no dejar en la indefensión a la persona ofendida y para fortalecer precisamente el sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos. Esta atribución la establece claramente la Ley de la Comisión Nacional en su artículo 60, que regula la mencionada facultad de atracción.

VII. Las disposiciones transitorias.

El decreto de esta reforma constitucional incluye dos artículos transitorios, cuyo principal contenido es el siguiente:

- a) Mientras se establecían los Organismos locales de protección de Derechos Humanos de acuerdo con la reforma constitucional, la Comisión Nacional continuará conociendo de las quejas. Esta disposición es muy aceptada porque no existió periodo ni ninguna laguna en la aplicación del sistema nacional no jurisdiccional de los Derechos Humanos.

Además, esos Organismos tienen que ser estructurados precisamente como señala la Constitución del país. Así, por ejemplo, en Aguascalientes existía un *Ombudsman* local, pero que no reunía todos los requisitos constitucionales. Luego, la competencia de primera instancia seguía surtiéndose a favor de la Comisión Nacional:

- b) Los Organismos -*Ombudsmen*- locales que ya existían y estaban constituidos de acuerdo con los mandatos constitucionales, recibirían las quejas aún no resueltas por la Comisión Nacional en un término de treinta días naturales a partir de la publicación de ese decreto en el *Diario Oficial* de la Federación.

Y conforme los Organismos locales se fueran constituyendo, la Comisión Nacional les iría entregando los expedientes en trámite, tan pronto como ellos estuvieran no sólo creados, sino en posibilidad de comenzar sus labores:

- c) A las legislaturas de las entidades federativas se les estableció el término de un año, a partir de la publicación de la reforma constitucional, para que crearan sus *Ombudsmen* locales. Es decir, ese término se venció el 28 de enero de 1993.

Realmente, muchas legislaturas locales cumplieron con lentitud esta orden constitucional. Al 1º de febrero de 1993, la Comisión Nacional sólo había entregado los expedientes respectivos a 8 Estados, porque eran los que reunían los requisitos constitucionales y eran los que se encontraban en posibilidad de laborar. Estos Estados eran: Baja California, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Tamaulipas.

3. Estructura funcional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en base a su Ley y Reglamento Actual.

3.1. Competencia y facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La regulación jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra comprendida en su ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992 y que esta integrada de 72 artículos y 8 transitorios y su reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de noviembre de 1992, compuesta de 174 artículos y 2 transitorios, disposiciones que contemplan los principios generales de su organización, competencia, estructura, procedimiento ante esta institución, recursos y alcance de sus resoluciones.

Para iniciar con este análisis señalaremos las características fundamentales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que su ley y reglamento enumeran.

En principio y de conformidad con lo ya señalado al analizar las bases constitucionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dicho ordenamiento es de carácter Federal y por ende en su artículo primero su ley señala que dicho ordenamiento es de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano (Art. 2º LCNDH) y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado (Art. 1º RICNDH), tomando en cuenta que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser Humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -garantías individuales- y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México (Art. 6º RICNDH). Su competencia es, en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, y en el caso de que en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de

las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional; así mismo le corresponde conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los Organismos equivalentes de los Estados de la Federación y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales. (Artículo 3º, 6º LCNDH).

Así mismo el Artículo 6º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala las atribuciones específicas de dicha institución de la siguiente manera:

I. Recibir quejas de presuntas violaciones a los Derechos Humanos:

II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal. Estableciéndose en el Reglamento Interno de la Comisión, en su artículo 17 que: deberá de entenderse por actos u omisiones de autoridad administrativas de carácter federal, los que provengan de instituciones, dependencias u Organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal y, en el caso de estos últimos, cuando aparezcan en el Registro Público respectivo que lleva al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales actos u omisiones pudieran considerarse como de autoridad;
- b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos -definiendo dicho concepto como las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o las infracciones administrativas (Art.19 RICNDH)- con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**
- IV. Conocer y decidir en última instancia a las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;**
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los Organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;**
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;**
- VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;**
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;**
- IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;**
- X. Expedir su reglamento interno;**
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;**

XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

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

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;

XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Respecto a las limitantes de la comisión las mismas se encuentran enumeradas de manera clara y precisa en el artículo 7º de su Ley que señala: La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I. Actos y resoluciones de Organismos y autoridades electorales;

Aquí cabe recordar que en paginas anteriores señalamos la justificación del porque no debía de conocer la Comisión de Derechos Humanos de los conflictos electorales ya que para mantener su calidad y fuerza moral que da sustento a su actuación y resoluciones, requiere ser un órgano apolítico , ya que de lo contrario perdería su credibilidad.

II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;

Sobre esta fracción el Reglamento Interno de la Comisión señala en su artículo 19 que debe entenderse por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- a) Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia;**
- b) Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;**
- c) Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal;**
- d) En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.**

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

III. Conflictos de carácter laboral; y

IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Respecto a estas dos últimas fracciones hemos de remitirnos nuevamente a las consideraciones expuestas en paginas anteriores en donde a grandes rasgos señalamos que no es apropiado que la Comisión conozca de conflictos laborales en virtud de que los mismos se dan entre particulares y no entre autoridades y cuando la relación se da con cualquier dependencia de Gobierno la misma actúa como patrón y no como autoridad; por lo que respecta a las interpretaciones constitucionales y legales recordemos que sea facultad corresponde a el Poder Judicial Federal por conducto de La Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual es la única instancia facultada para pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de cualquier precepto jurídico positivizado, de ahí que se justifica que la Comisión sólo conozca de las quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo. Es decir la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo podrá pronunciarse por los actos u omisiones de las autoridades judiciales locales cuando este substanciando cualquier recurso de inconformidad, ya sea de queja o impugnación respecto de las recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas o por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales.

3.2. Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De acuerdo con lo que señala el artículo 5º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se integrará con un Presidente, un Secretaría Ejecutiva, hasta 5 visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones., así como para el desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo el cual a su vez será auxiliado por un Secretario Técnico.

Presidente de la Comisión.

Ahora bien, la Ley de la Comisión señala como requisitos para poder ser Presidente de dicha institución.. es necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus Derechos políticos y civiles; no tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito internacional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, o cualquier otro que ponga en entredicho seriamente la buena fama en el concepto público, quedando por ende inhabilitado para ocupar dicho cargo (Art. 9º LCNDH). Aquí cabe cuestionarnos que parámetros o criterios se toman para determinar la "buena reputación" de un individuo, ya que no deja de ser una apreciación subjetiva y parcial de la persona a quien corresponda nombrar a dicho funcionario, se tendría que cuestionar si la persona que nombre a dicho funcionario cuenta con el criterio adecuado para determinar los parámetros que comprenden el concepto de "buena reputación", ya que correspondería a la propia Sociedad en conjunto determinar que persona tiene el atributo de "buena reputación".

El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, le corresponde al Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de acuerdo a lo que señala el artículo 10 de Ley de la propia Comisión. Partiendo de lo anterior ya desde un principio es bastante cuestionable la independencia, autonomía y carácter apolítico que se supone debería de caracterizar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que al ser nombrado el Presidente de la Comisión por el propio jefe del Ejecutivo Federal se pone en entredicho su actuación al dejarse al arbitrio y de acuerdo a los intereses del propio Presidente de la República la designación

de dicho funcionario, ahora bien el hecho de que dicha designación sea sometida a la aprobación de la Cámara de Senadores no ofrece una garantía que la misma sea valorada y analizada de forma imparcial y objetiva, si la persona que ha sido nombrada cuenta con los requisitos de buena reputación, honorabilidad y sobre todo la autoridad moral que permita su credibilidad y fuerza ante la sociedad, esto en razón de que difícilmente la Cámara de Senadores desaprobara la designación hecha o más bien impuesta por el Ejecutivo Federal, ya que como es de todos sabido en el senado de la República predomina la mayoría representativa del partido oficial en el poder -PRI- con lo cual como sucede al votarse las iniciativas de leyes, serán aprobadas por mayoría de partido y no de la razón. En conclusión podemos afirmar que al concederse al Ejecutivo Federal el nombramiento del Presidente de la Comisión se ve seriamente cuestionada a credibilidad e imparcialidad que pudiera tener este último al tutelar la debida actuación de los funcionarios públicos, esto en razón que podría interpretarse que el Ejecutivo Federal designara como titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a una persona que no cuestione y ponga en entredicho la actuación y funcionamiento de su administración; por último la aprobación al Senado de dicho nombramiento obedece más a una pretensión de apariencia democrática, que a un autentico interés de legitimación objetiva e imparcial, ya que como se señala en líneas anteriores al no haber una representación heterogénea de partidos políticos en el seno de dicha cámara, su actuación más que de crítica y análisis a dicho nombramiento se reduce al de ratificación tácita.

No desconocemos las modernas teorías de la representación política que considera que hoy día el Senado ha perdido su significado original de representar a los Estados y que, junto con los Diputados, en realidad son representantes nacionales, con lo que bajo estas consideraciones resulta intrascendente a quien corresponde esta facultad.

Sin embargo, los principios teóricos no siempre se ajustan a la realidad política, de tal manera que las discusiones no son las mismas en la Cámara de Diputados -Caracterizadas por el debate ideológico-, que en el Senado, en donde brilla por su ausencia y que es producto de la hegemonía de un partido político.

Vistas así las cosas, creemos que sería saludable que al someterse la aprobación de dichos funcionarios a la Cámara de Diputados, se buscara que los nombramientos propuestos recayeran en

personas que, además de haber mostrado su conocimiento y preocupación por estos temas, reunieran el consenso de las fuerzas políticas; que el nombramiento no obedeciera sólo a su vinculación con el Presidente de la República.

Con ello, la legitimidad de la Comisión Nacional estarían plenamente garantizada, ya que con el sistema de nombramiento propuesto sólo constituye un punto de apoyo para que los partidos centren su crítica sobre este aspecto.

Continuando con la enumeración de las características del Presidente de la Comisión tenemos que la Ley de dicha institución señala que el presidente durará en funciones cuatro años con la posibilidad de ser designado para un segundo periodo más, en el desempeño de su actuación esta impedido para ejercer cualquier otra actividad como funcionario público o en Organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas, así mismo cuenta con una especie de fuero, ya que 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 el ejercicio de las funciones propias de su cargo, y sólo podrá ser destituido, y en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por la Constitución en su Título Cuarto referente a las responsabilidades de los servidores públicos. En ese supuesto, el Presidente será substituido interinamente por el Primer Visitador General, en tanto se designa nuevo Presidente de la Comisión Nacional (Arts. 10, 11, 12, 13 Y 14 LCNDH). Durante las ausencias temporales del Presidente de la Comisión Nacional, sus funciones y su representación legal serán cubiertas por el Primer Visitador General y, si él también se encontrara ausente, lo será por el Segundo Visitador General o, en su caso, el Tercero.

Dentro de las facultades que la Ley le concede al Presidente de la Comisión destacan la de ejercer la representación legal y ser el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional, determinar los lineamientos generales de las actividades administrativas de la misma, nombrar, dirigir, remover libre y discrecionalmente -con las excepciones establecidas por la propia ley de la Comisión- y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad; enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión; aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones

realizadas por los visitadores; elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma. Así mismo en su actuación tendrá fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional, esta última característica reviste de gran importancia por los alcances y trascendencia jurídica que dichas actuaciones pudieran tener al investigarse y comprobarse la violación de Derechos del quejoso, sin embargo más adelante veremos como dichas actuaciones son disminuidas en su alcance al señalar la propia ley y reglamento las limitantes en el uso de la información y actuaciones de que se allegue la Comisión la integrar sus expedientes de investigación.

En el desempeño de sus funciones la Presidencia de la Comisión Nacional será auxiliada por las Visitadurías Generales, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica del Consejo (Art. 32 RICNDH); para el despacho de los asuntos que directamente corresponden contará con el apoyo de las siguientes dependencias:

- I. Una Dirección General de Quejas y Orientación;
- II. Una Dirección General de Administración;
- III. Una Dirección General de Comunicación Social;
- IV. Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones;
- V. Una Contraloría Interna, y
- VI. Las demás que se establezcan en los correspondientes acuerdos administrativos.

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

De las anteriores dependencias, a la Dirección General de Quejas y Orientación, le corresponde de acuerdo a lo que señala el artículo 37 de su Reglamento Interno:

- a) Recibir y registrar las quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos que se presenten directamente por lo quejosos o agraviados en las oficinas de la Comisión Nacional o las que lleguen por carta, telegrama o telefax, y acusar recibido de su recepción;

- b) Despachar toda la correspondencia concerniente a la atención de las quejas, que deba enviarse a autoridades, quejosos o agraviados y recabar los acuses de recepción.
- c) Orientar al público cuando de la queja que directamente se presente se desprenda que no hay tal violación a Derechos Humanos, explicando a la persona atendida la naturaleza de su problema y las posibles formas de solución, canalizando a las personas con las autoridades competentes para atender su caso.
- d) Asignar número de expediente a las quejas presentadas y aceptadas como viables, registrándolas en el banco de datos automatizado establecido para tal efecto.
- e) Turnar los expedientes a la Visitaduría General que corresponda, coordinándose con las mismas otorgando y solicitando los informes que resulten indispensables.
- f) Operar el banco de datos registrando desde la recepción de la queja hasta su conclusión, todas las acciones llevadas por la Comisión Nacional.
- g) Presentar al Presidente de la Comisión Nacional los informes periódicos y proyectos anuales sobre el avance en la tramitación de las quejas, de acuerdo con la información que aparezca en la base de datos.
- h) Informar a los quejosos el estatus que guarda el trámite de su queja, esto en coordinación con los Visitadores Generales.
- i) Administrar el Archivo General de la Comisión Nacional en cuanto los expedientes de queja.
- j) Turnar a los órganos o dependencias administrativas de la Comisión Nacional la correspondencia a ellos dirigida y que se reciban en las oficinas de la Comisión nacional.

Así mismo para el cumplimiento de sus funciones la Dirección General de Quejas y Orientación, cuenta con:(Art. 38 RICNDH)

1. Una Dirección de Área de Quejas y Orientación;
2. Una Coordinación de Procedimientos Internos;
3. Una Coordinación de Archivo y Correspondencia;
4. Una Coordinación de Informática; y
5. Una Oficialía de Partes.

Continuando con el análisis de las dependencias que apoyan directamente a la Presidencia de la Comisión Nacional, corresponde a la Dirección General de Administración las siguientes funciones: (Art. 39 RICNDH)

- a) Atender las necesidades administrativas de la Comisión Nacional de acuerdo con los lineamientos que el Consejo y el Presidente de la Comisión Nacional establezcan;**
- b) Establecer, con la aprobación del Presidente de la Comisión Nacional, las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos de administración de todos y cada uno de los recursos con que cuenta la Comisión Nacional.**
- c) Coordinar la formulación del programa operativo anual y del proyecto de presupuesto de la Comisión Nacional y vigilar su cumplimiento.**
- d) Autorizar las adquisiciones de acuerdo con los preceptos legales y los lineamientos que fijen el Consejo y el Titular de la Comisión Nacional.**
- e) Establecer y operar el sistema de informática de la Comisión Nacional.**

Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Administración contará con una Dirección Operativa y Una Dirección de Computo.(Art. 40 RICNDH).

A la Dirección General de Comunicación Social le corresponde la promoción y divulgación del papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante los medios de comunicación social, coordinando además las reuniones de prensa del Presidente y los demás funcionarios de la Comisión Nacional; para el cumplimiento de sus funciones cuenta con una Dirección de Información y una Dirección de Programas de Divulgación.(Arts. 41 y 42 RICNDH).

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones tiene las siguientes funciones:

- a) Registrar en una base de datos automatizada cada una de las Recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional, la aceptación de las mismas y los que se den en su cumplimiento, informando al Presidente de la Comisión sobre el avance y cumplimiento de dichas recomendaciones.**

- b) Preparar los proyectos de informes que el Presidente de la Comisión deba enviar a las autoridades sobre el estado que guarda el cumplimiento de las Recomendaciones.
- c) Solicitar informes adicionales a las autoridades, para poder evaluar el grado de cumplimiento de la Recomendación que le fue enviada.
- d) Informar a los quejosos que lo soliciten, respecto del cumplimiento de las recomendaciones correspondientes;
- e) Evaluar el cumplimiento de las Recomendaciones con los Visitadores Generales y los Adjuntos que hubiesen preparado los proyectos respectivos.(Art. 43 RICNDH)

A la Contraloría Interna le corresponde vigilar y supervisar el cumplimiento de los lineamientos administrativos por parte de todos y cada uno de los Organos que integran la Comisión Nacional, así como de los propios funcionarios que la integran, recibiendo y atendiendo las quejas contra dichos funcionarios para en su caso fincar las responsabilidades y aplicar las sanciones que procedan, así como la vigilancia de las erogaciones del organismo se ajusten a los presupuestos autorizados.(Art. 44.RICNDH)

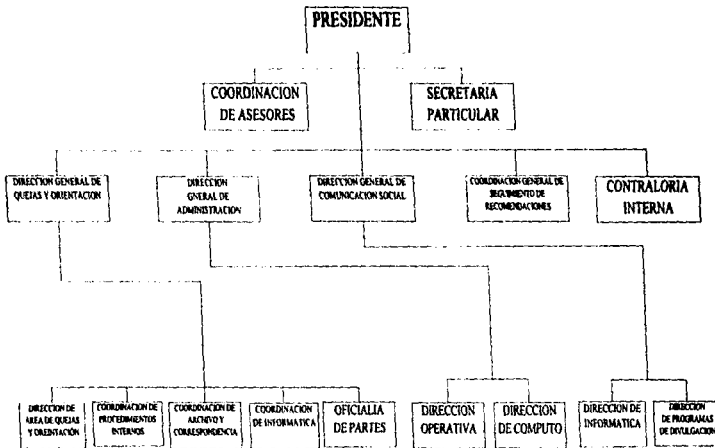
La Secretaría Particular y la Coordinación de Asesores tendrán las funciones que el propio Presidente de la Comisión Nacional determine.(Art. 45 RICNDH)

Por último y a efecto de que sea más comprensible como esta integrada la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y como se encuentran distribuidos los Organismos que la auxilian, la composición de la misma se ilustra en el organigrama 1 de la siguiente página.

El Consejo.

Continuando con el análisis de como se encuentra integrada la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tenemos que la misma cuenta con un Consejo, el cual estará integrado por 10 personas los cuales al igual que en el caso del Presidente de la Comisión Nacional deberán ser personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus Derechos ciudadanos y cuando menos 7 de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público, la presidencia del Consejo estará a cargo del propio Presidente de la

PRESIDENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS



Organigrama 1.

Comisión Nacional, dichos cargos son honorarios y cada año es substituído el miembro del Consejo de mayor antigüedad. (Art. 17 LCNDH).

El nombramiento de los miembros del Consejo será, también en este caso, por el titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a aprobación de la Cámara de Senadores, situación que tiene las mismas inconveniencias y críticas que fueron expresadas en líneas anteriores al analizar al Presidente de la Comisión, es decir la autonomía de la Comisión Nacional se encuentra en entredicho y su actuación supeditada a la voluntad directa del Ejecutivo Federal. El Consejo contará con un Secretario Técnico quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional. (Art. 18 LCNDH).

Dentro de las funciones del Consejo destacan las de: (Art. 19 LCNDH).

- a) Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional.**
- b) Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional, así como las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional, estando facultado para interpretar el propio Reglamento Interno o aspectos que éste no prevea. (Art. 49 RICNDH).**
- c) Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal.**
- d) Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional.**

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes; las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que formulen por lo menos 3 miembros del Consejo.

Ahora bien corresponde a la Secretaría Técnica del Consejo las funciones de Proponer el proyecto de las Sesiones ordinarias y extraordinarias, remitir oportunamente los citatorios y ordenes del día a los consejeros de las sesiones, apoyar a los consejeros para el cumplimiento de sus responsabilidades, coordinar la edición de publicaciones su comercialización y distribución de

la Comisión Nacional y por último auxiliar al Presidente de la Comisión Nacional en el cumplimiento de sus funciones. La secretaria Técnica será auxiliada por una Dirección de Capacitación y Una Dirección de Publicaciones.(Art. 58 RICNDH).

Secretaría Ejecutiva.

Otro organismo que compone a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la Secretaría Ejecutiva, cuyo titular además de tener que cubrir los requisitos de ser mexicano, buena reputación y en pleno ejercicio de sus Derechos deberá ser mayor de treinta años, dicho funcionario es nombrado por el Presidente de la Comisión Nacional, en el desempeño de sus funciones la Secretaría Ejecutiva será auxiliada por una Dirección General y dos Direcciones de Área.

En términos generales la función de la Secretaría Ejecutiva le compete proponer las políticas que, respecto a los Derechos Humanos, se deben seguir ante los Organismos nacionales e internacionales; promover las relaciones con otros Organismos; la de dictaminar sobre tratados internacionales que México debiera suscribir a fin de asegurar estos Derechos, la de coordinar los estudios para el mejor funcionamiento de la Comisión Nacional; preparar los proyectos e iniciativas de reforma legislativa, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte tanto el Presidente de la Comisión, como el Consejo.

Visitadurías Generales.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará de conformidad con lo que establece su Reglamento Interno con tres Visitadurías Generales, y en cada una de ellas el titular será el Visitador General, el cual será designado y removido por el Presidente de la Comisión Nacional. Los requisitos para ser Visitador General los establece el artículo 23 de su Ley y los cuales son: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus Derechos, ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento, tener título de Licenciado en Derecho y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos y ser de reconocida buena fama y al igual que el Presidente de la Comisión no podrá desempeñar ningún otro cargo público o privado, exceptuando las actividades académicas; así mismo 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 el ejercicio de las funciones propias de su cargo. En lo que se refiere a sus funciones estas se limitan a proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de los Derechos Humanos, así como elaborar el proyecto de recomendación que el Presidente de la Comisión Nacional presentará a las autoridades competentes.(Art. 24 LCNDH).

Las Visitadurías Generales son designadas de la siguiente manera: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. La Primera y Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios o cometidas dentro de los centros de reclusión, de las que conocerá, exclusivamente, la Tercera Visitaduría General. La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios supervisa los Derechos Humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna. Asimismo, formula los estudios y las propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional. (Arts. 61 y 64 RICNDH).

La Primera y Segunda Visitadurías Generales cuentan cada una con una Dirección General. Tres Direcciones de Área -que a su vez cuentan con Equipos de Investigación-, una Coordinación de Procedimientos internos, una Coordinación de Programas Especiales, Visitadores Adjuntos y con el personal, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Por lo que respecta a la Tercera Visitaduría ésta cuenta con una Dirección General, una Dirección de Área - que a su vez cuenta con Equipos de Investigación-, una Coordinación de Procedimientos Internos, Visitadores Adjuntos y con el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Ahora bien de conformidad con lo que establece el artículo 16 de la Ley de la Comisión, 68 segundo párrafo y 106 del Reglamento Interno de dicha institución, el Presidente de la Comisión Nacional, los Visitadores Generales y Adjuntos tendrán fe pública en el desempeño de sus funciones. Entendiéndose por fe pública la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se les atribuya. Para efectos de lo anterior los

Directores Generales, los Directores de Área, los Coordinadores de Programas Especiales, los Coordinadores de Procedimientos Internos adscritos a las Visitadurías Generales, así como el Director General de Quejas y Orientación, son considerados como Visitadores Adjuntos y consecuentemente, en sus actuaciones tiene fe pública.

Para ser Visitador Adjunto, el Reglamento Interno de la Comisión en su artículo 69 señala: tener Título profesional legalmente expedido -sin especificar la profesión-, ser ciudadano mexicano, ser mayor de 21 años y tener experiencia necesaria, a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes. Los Visitadores Adjuntos son designados por el Presidente de la Comisión Nacional a propuesta de los Visitadores Generales.

Con esto concluye la descripción organizativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos la cual de forma gráfica se expone en el organigrama 2 de la siguiente página.

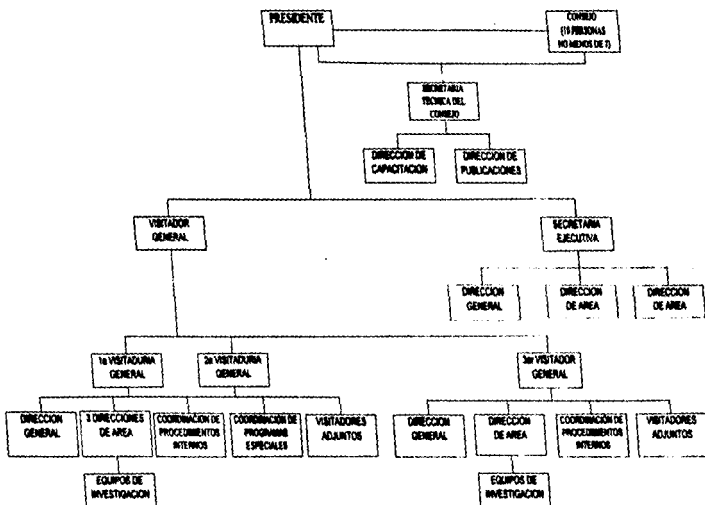
3.3. El Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En términos del artículo 25 de la Ley de la Comisión Nacional, cualquier persona, incluso un menor de edad o algún representante del afectado, puede acudir a la Comisión a denunciar los hechos materia de queja, dentro del término de un año a partir de la ejecución de los mismos o bien del día en que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los hechos (Art. 26 LCNDH).

El término de un año podrá ampliarse mediante resolución razonada del Visitador General cuando se trate de:

- I. Infracción grave a los Derechos fundamentales de la persona a la libertad y a la vida, así como a la integridad física y psíquica.
- II. Violaciones de lesa humanidad, esto es, cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS



Organigrama 2.

Rompiendo formalidades procesales, la queja bien puede presentarse por escrito, pero en situaciones urgentes puede ser transmitida por cualquier medio de comunicación y aún oralmente. En el caso de comparecientes que no sepan o no puedan escribir o sean menores de edad, así como de quienes no hablen español, se les deberá proporcionar un asesor o traductor, según sea el caso. Para el caso en que los afectados o denunciados se encuentren reclusos, serán los responsables de los centros de detención o reclusorios quienes entregarán de manera inmediata los escritos respectivos. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento (Art.27 LCNDH). Si la queja no es ratificada se tendrá por no presentada y se enviará al archivo. Esto no impedirá que la Comisión Nacional, de manera discrecional, determine investigar de oficio el motivo de la queja, si a su juicio considera graves los actos presuntamente violatorios (Art. 80 RICNDH).

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior el Reglamento Interno de la Comisión Nacional prevé en su artículo 80 la posibilidad de que el nombre del quejoso se mantenga en estricta reserva, para lo cual la Comisión Nacional evaluará los hechos y, discrecionalmente, determinará si de oficio inicia la investigación de la misma.

A fin de facilitar la presentación de las quejas, resulta acertada la de poner a disposición de los interesados formularios que ayuden a este propósito, así como que dicho organismo designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche: (Arts. 28 y 29 LCNDH).

El hecho de acudir ante la Comisión Nacional no impide que se ejerzan otros Derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia: (Arts. 32 LCNDH).

En otro aspecto, destaca la obligación para las autoridades señaladas como presuntas responsables de la violación a los Derechos Humanos, de rendir en un plazo máximo de quince días naturales, su informe sobre los hechos que se les imputan, así como los requisitos que debe

contener dicho informe y la prevención de que, en caso de incumplimiento, se tendrán como ciertos los hechos imputados. Así mismo cabe la posibilidad de que en situaciones urgentes, a juicio de la Comisión Nacional, el plazo antes señalado pueda ser reducido. (Art. 34 LCNDH).

Iniciado el procedimiento, la Comisión deberá ponerse en comunicación con la autoridad señalada como responsable con el propósito de buscar inicialmente una conciliación entre las partes involucradas y dar así, en su caso, una solución de cumplimiento inmediato, pero si transcurren 90 días y la autoridad se abstiene de dar cumplimiento, deberá reabrirse el procedimiento. En el supuesto de no producirse la conciliación, la Comisión dispondrá en forma expedita la solicitud de un informe por parte de la autoridad señalada como responsable, mismo que de no ser enviado implicará, salvo prueba en contrario, la aceptación tácita de la impugnación;(Art. 36 LCNDH).

Tratándose de la presentación de quejas improcedentes o infundadas, éstas deberán ser rechazadas de inmediato, no obstante la Comisión tiene la obligación de proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda ante la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto;(Art. 33 LCNDH). Así mismo la Comisión Nacional podrá radicar de oficio quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos. Para ello será indispensable que así lo acuerde el Presidente de la Comisión Nacional por sí o a propuesta de los Visitadores Generales.

La queja radicada de oficio seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que las quejas radicadas a petición de los particulares.

Una vez que el escrito de queja haya sido recibido, registrado, asignado número de expediente y se haya acusado recibo de la queja por la Dirección General de Quejas y Orientación, ésta lo turnará de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación. Inmediatamente que sea recibido el expediente de queja en la Visitaduría General correspondiente, la Coordinación de Procedimientos Internos lo asignará a uno de los Visitadores Adjuntos el que, en un plazo máximo de tres días hábiles hará saber al Director General de Visitaduría la propuesta de calificación que proceda, la cual podrá ser:

- I. Presunta violación a Derechos Humanos: en cuyo caso se dará trámite a la investigación a efecto de que la Comisión Nacional vierta un pronunciamiento sobre el mismo.
- II. Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja:
- III. Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica:
- IV. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa, cuyo caso de conformidad con lo señalado 37 de la Ley y 87 del Reglamento Interno de la propia Comisión, se requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso, para lo cual deberá mediar entre los dos requerimientos treinta días naturales contados a partir de la fecha del acuse de recibo del primer requerimiento.

Cuando la queja haya sido calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos, el Director General de la Visitaduría a la que le haya correspondido conocer de la queja, enviará al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, en la que se le informará sobre el resultado de la calificación; el nombre del Visitador Adjunto encargado del expediente y su teléfono. Así mismo le invitará a mantener comunicación con dicho Visitador Adjunto durante la tramitación del expediente.

El Visitador Adjunto tendrá la responsabilidad de integrar debidamente el expediente de queja y solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones o precisiones que correspondan; se hará llegar las pruebas conducentes y practicará las indispensables hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver las la queja. Una vez que se cuente con las evidencias necesarias, propondrá a su superior inmediato la fórmula de conclusión que estime pertinente. Durante la fase de investigación de una queja, los visitadores Generales, los Adjuntos o los funcionarios que sean designados al efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios. Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o a los archivos respectivos.

La falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión Nacional, podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra, independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

En los casos de urgencia, independientemente del oficio de solicitud de información, el Presidente de la Comisión Nacional o los Visitadores Generales o Adjuntos y los funcionarios de las Visitadurías deberán establecer de inmediato la comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas. El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias según lo requiera la naturaleza del asunto. Las medidas precautorias o cautelares se solicitarán cuando la naturaleza del caso lo amerite, por un plazo cierto que no podrá ser superior a 30 días. Durante este lapso la Comisión Nacional deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo del mismo.

Durante el proceso de integración de investigación de una queja la Comisión Nacional se allegará de todos los elementos que le permitan producir convicción sobre los hechos materia de la queja, para los cual solicitará los informes a las autoridades señaladas como presuntamente responsables de violaciones de Derechos Humanos, documentación para respaldar dichos informes, documentación que en el caso de autoridades Judiciales, deberá ir debidamente certificada y foliada; en caso de que en la respuesta de la autoridad exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso: en que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación y en todos los demás en que a juicio del Visitador General o Visitador Adjunto se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad, se hará del conocimiento del quejoso y se le concederá un plazo máximo de treinta días contados a partir del acuse de recibido, para que manifieste lo que a su Derecho convenga. De no hacerlo en el plazo

fijado, se ordenará el envío del expediente al archivo, siempre y cuando resulte evidente que la autoridad se ha conducido con verdad.

Para solicitar informes o documentos a las autoridades y servidores públicos, la Comisión Nacional dictara acuerdos de trámite obligatorios, cuyo incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades penales o administrativas que el caso amerite, para lo cual la Comisión Nacional tendrá la facultad de denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate; al respecto el artículo 109 de la Ley de la Comisión Nacional prevé que cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimiento de información en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se imponga las sanciones que resulten aplicables.

Por otro lado la Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado. Dichos informes deberán ser dirigidos a las autoridades superiores competentes, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse y así mismo podrá solicitar la amonestación pública o privada, según sea el caso, al titular de la dependencia de que se trate. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.(Arts. 70.71 y 72 LCNDH).

Considero que la amonestación que imponga el titular de la dependencia responsable en todos los casos debería ser pública, ya que el alcance y fuerza de las resoluciones de la propia Comisión Nacional depende fundamentalmente de la publicidad de las recomendaciones que emite así como del cumplimiento de las mismas y al contemplar la posibilidad de que las amonestaciones sean privadas disminuye el alcance y fuerza de las resoluciones que emite la propia Comisión Nacional.

Retomando la cuestión acerca de la información y documentación que se solicita a las autoridades por parte de la Comisión Nacional, el artículo 68 de la Ley de dicha institución, establece que si la misma es de carácter reservado, las autoridades requeridas lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así. En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación, que se manejará en la más estricta confidencialidad. Creemos que la anterior disposición se basa en el criterio de que de no manejarse con ese carácter de confidencialidad podría entorpecer otros procesos que se estén atendiendo en otras instancias en perjuicio de la comunidad en conjunto, por ejemplo en el caso de actuaciones contenidas en una averiguación previa, cuya publicidad pudiera desencadenar en la evasión de la justicia de un presunto responsable; de ahí la necesidad de manejar la información y documentación proporcionada por la autoridad con la mas absoluta reserva.

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

Así mismo dentro de las actuaciones de investigación de las quejas que la Comisión Nacional atiende, se establece en su Reglamento Interno que los Visitadores Generales o Adjuntos o su personal técnico según sea el caso, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios; en la realización de todas estas actuaciones los funcionarios responsables tendrán fe pública.

Al respecto en la obra *Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*⁴⁷, se señala la importancia que tiene el hecho que dichos funcionarios cuenten con fe

⁴⁷ López Chavarría, José; Flores Andrade, Germán; Alvarado Hernández, Myriam. *Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pags. 44-45.

pública y las imprecisiones jurídicas que existen dentro de su Ley y Reglamento Interno, respecto de las consecuencias que trae aparejada tal facultad y se señala: "De especial importancia resulta la disposición de que tanto el Presidente como los Visitadores de la Comisión Nacional tendrán fe pública en sus actuaciones y aunque con deficiente técnica legislativa, la previsión de que los anteriores funcionarios gozarán de inmunidad, y por lo tanto, no podrán ser detenidos o juzgados por las opiniones y Recomendaciones que formulen o por los actos que realicen en el ejercicio de las funciones propias de sus cargos.

Entendemos los propósitos que inspiraron los anteriores lineamientos en el sentido de que contribuirán a la resolución de las quejas presentadas pues, al gozar de fe pública las actuaciones de los anteriores funcionarios, se tendrá plena certeza de la realización de tal o cual hecho.

Aunque cabe resaltar que dada esta facultad conferida a las actuaciones de la Comisión Nacional, en la que no se precisa si dicha fe pública tendrá validez sólo con respecto al asunto que se está ventilando o si, por el contrario, por ejemplo al poseer fe pública dichas actuaciones podrán ofrecerse como medio de prueba en otros procedimientos.

Creemos que, dada la naturaleza de la Comisión Nacional, los efectos de esta facultad se constriñen al primer supuesto, ya que entenderlo de otra manera podría generar fricciones tanto con la autoridad implicada en dicha actuación pública así como con otras autoridades que por excelencia gozan de fe pública, al creerse invadida en sus atribuciones".

La anterior consideración se encuentra respaldada en el artículo 48 de la Ley de la propia Comisión Nacional, artículo que establece tajante y categóricamente: "La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no."; ahora bien el artículo 106 del Reglamento Interno de la Comisión establece, que al ser dotados de fe pública dichos funcionarios, los mismos están obligados a hacer constar en acta circunstanciada las declaraciones y actos que ante ellos se realicen, acta que ira integrada al expediente de investigación de la queja y será valorada en conjunto con todas las demás pruebas al momento de rendir su resolución.

El hecho que la Comisión no este obligada a entregar las pruebas de que se allegue al investigar las presuntas violaciones a los Derechos Humanos, y que la entrega de las mismas sea a discreción de la propia Comisión, debilita el alcance y fuerza que podría tener dicha institución en la defensa de los Derechos Humanos de los ciudadanos, ya que si durante la secuela de investigación de una queja, de la misma se desprende que si se han conculcado los Derechos Humanos de una persona por parte de un funcionario o dependencia pública, dichas actuaciones serían valiosísimas para el quejoso a efecto de que le fueran restituidos los Derechos Humanos que le fueron violados, en virtud de que con dichas pruebas podría acudir ante la autoridad competente a fin de obtener una resolución que si tuviera el carácter de vinculatorio y de observancia obligatoria y forzosa por parte de la autoridad que conculco los Derechos del quejoso: así mismo podría en base a dichas actuaciones fincarse las responsabilidades civiles, administrativas y penales que fueran procedentes. Siguiendo este orden de ideas, las argumentaciones vertidas en el sentido de que las actuaciones de la Comisión Nacional no pueden ir más allá del plano de investigación de las quejas que son presentadas ante ella por que podrían generar "fricciones" con la autoridad involucrada: dicho razonamiento desde mi punto de vista no tienen razón de ser, en virtud de que si atendemos el fin último de cualquier autoridad o servidor público, el mismo consiste en servir y proteger a la ciudadanía y en este orden de ideas si las pruebas recabadas por la Comisión Nacional pueden conducir a poner en evidencia anomalías en el funcionamiento de las dependencias a las que se les imputa una violación de Derechos Humanos y con esto se puedan depurar dichas anomalías para brindar un mejor servicio y el mismo siempre apegado a Derecho, deberían ser las propias autoridades las primeras en dar su aprobación y conformidad para allegarse de cualquier elemento que les permita detectar las anomalías en la prestación de los servicios que les fueron encomendados, y por otro lado no es posible que si la función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano, al detectar una violación a tales Derechos, su actuación se limite a emitir una recomendación pública, autónoma y no vinculatoria, cuando durante la investigación cuenta con pruebas que por si mismas podrían servir para restituir tales Derechos y fincar las responsabilidades que procedan en contra de la autoridad o funcionario involucrado en dicha investigación, es tanto como aventar la piedra y esconder la mano.

Siguiendo con este análisis, resulta por demás cuestionable la restricción que el Reglamento Interno de la Comisión Nacional señala en su artículo 12, el cual determina que: "Los servidores públicos que laboren en la Comisión Nacional de Derechos Humanos no estarán obligados a rendir testimonio cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales o administrativos y el testimonio se encuentre relacionado con su intervención en el tratamiento de las quejas radicadas en la Comisión Nacional". Considero que dicho testimonio al igual que las pruebas que integran el expediente de investigación de las quejas, sería un elemento medular para fortalecer la actuación de la propia Comisión, ya que al estar dotados dichos funcionarios de fe pública su testimonio sería un arma idónea e inobjetable en la lucha al respeto de los Derechos Humanos de los ciudadanos y en la depuración de procesos administrativos así como en el sanciamiento del personal de dichas dependencias para que paulatinamente se vaya abatiendo la corrupción que actualmente impera en la Administración Pública, con el consecuente fortalecimiento de las misma a través de la legitimación y credibilidad ante los gobernados, los cuales actualmente tienen poca confianza en las instituciones gubernamentales. Es así que la gozar los funcionarios de la Comisión Nacional de una reputación inobjetable ante la sociedad sus testimonios serían un elemento importante en la defensa de los Derechos Humanos en nuestro país.

Por último el hecho de que las pruebas y actuaciones que integran los expedientes de investigación de la Comisión Nacional, y testimonio de los funcionarios de dicha institución, que intervinieron en los procesos de investigación de las quejas, fuera obligación de la Comisión ponerlos a disposición de los propios quejosos y de la autoridad que en su caso los solicite para a su vez ofrecerlos como prueba en otro proceso que se siga por la misma causa, no contravendría ninguna disposición jurídica de dicha Institución, ni por ello se desvirtuaría los principios doctrinales en que se basa la propia Comisión, ya que con dichas pruebas y testimonios no esta resolviendo cuestiones de fondo jurisdiccional, ni esta haciendo un pronunciamiento de interpretación de algún ordenamiento y mucho menos dicta una resolución obligatoria y vinculatoria para ninguna autoridad; por el contrario acorde con lo que señala en su propia Ley y Reglamento Interno no afecta el ejercicio de otros Derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, y si aporta elementos valiosos para el ejercicio de esos Derechos y medios de defensa.

Por otra parte, al investir de inmunidad a el Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales, se olvida que tal prerrogativa, sólo la poseen el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República, los Ministros de la Suprema Corte, los Senadores, los Diputados tanto Federales como locales y los Gobernadores de los Estados. Ahora, gozan también de esta inmunidad procesal los jefes de los departamentos administrativos, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, los jueces y magistrados de los Poderes Judiciales federal y locales y los directores generales, o sus equivalentes, de las entidades del sector para estatal: con lo anterior se dota a los funcionarios mencionados de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de un poder de actuación ilimitado y de una jerarquía dentro de la administración pública bastante elevada con el fin de que la Comisión Nacional pueda actuar en forma más eficaz y dinámica.

Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en lo cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, 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. Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

Una vez que la Recomendación haya sido suscrita por el Presidente, ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que ésta tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la Recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación. Cuando las acciones solicitadas en la Recomendación no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, éstas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación.

Las Recomendaciones serán notificadas a los quejosos dentro de los siguientes seis días naturales a aquel en que la misma fue firmada por el Presidente de la Comisión Nacional. La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una Recomendación, dispondrá de un plazo de quince días hábiles para responder si la acepta o no, en caso negativo, así se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso, afirmativo dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la Recomendación ha sido cumplida.

Los Documentos de No Responsabilidad serán de inmediato notificados a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Estos documentos serán publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional. También se podrán hacer del conocimiento de los medios de comunicación con las modalidades que establezca el Presidente de la Comisión Nacional.

Cuando un quejoso de manera dolosa hubiese faltado a la verdad ante la Comisión Nacional, ésta, de acuerdo con la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad de declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial.

De los recursos de Inconformidad.

Acorde a lo que señala el artículo 102, apartado B, de la Constitución Mexicana, corresponde a la Comisión Nacional conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los Organismos equivalentes de los Estados de la Federación, para lo cual los quejosos contarán, de acuerdo con lo que señala el artículo 55 de la Ley de la Comisión Nacional, con dos recursos: el de queja e impugnación.

El Recurso de Queja.

El recurso de queja deberá ser promovido por el quejoso o denunciante que sufra un perjuicio grave, por las omisiones o por la inactividad de los Organismos locales en el seguimiento

de quejas que fueron presentadas ante ellos y haya transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local y en caso de que el mismo acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado. El recurso deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito, o en casos urgentes oralmente o por cualquier medio de comunicación: en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado.

La Ley establece que la tramitación será breve y sencilla y que una vez admitido el recurso se deberá correr traslado del mismo al organismo estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta; y dicho informe no es presentado dentro del plazo se presumirán ciertos los hechos, salvo prueba en contrario.

La Comisión Nacional deberá resolver el recurso en un término no mayor de sesenta días contados a partir de la aceptación del recurso y su resolución podrá ser en dos sentidos: emitiendo una Recomendación al organismo local para que subsane las omisiones cometidas o bien declarando infundada la inconformidad por haberse estimado suficiente la justificación que presenta el organismo estatal. Este deberá informara en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.

El Recurso de Impugnación.

El recurso de Impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra resoluciones definitivas de los Organismos estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados Organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios Organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los Derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados Organismos, y los Derechos deban protegerse de inmediato. El escrito en donde se interponga la impugnación deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya y en su caso las pruebas documentales que se considere necesarias;

la impugnación deberá presentarse ante el propio organismo estatal de Derechos Humanos dentro del término de treinta días contado a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia recomendación, el organismo local deberá enviar dentro de los quince días siguientes el escrito de dicho recurso, para que a su vez la Comisión Nacional examine su procedencia y en su caso lo admita para que acto seguido se corra traslado del mismo a la autoridad u organismo estatal contra el cual se hubiese interpuesto para que en un plazo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta, de no presentarse dicho informe dentro del término establecido se tendrán por ciertos los hechos que se impugnan. Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles y será suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional, en el cual deberá pronunciarse por:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de Derechos Humanos;
- b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al organismo local;
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal respectivo;
- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Las resoluciones de la Comisión Nacional mediante las que se concluyan de manera definitiva un expediente de Queja o Impugnación no admitirán recurso alguno.

Es positivo que dentro del proceso ante la Comisión Nacional se contemple el sistema contencioso a través de los recursos descritos anteriormente, desafortunadamente con la denominación otorgada a los recursos previstos en la ley, se genera una confusión terminológica

respecto de otras figuras contempladas en la Constitución y en la propia ley, esto es porque prevé dos tipos de recursos que se engloban genéricamente bajo el rubro de *Inconformidades*, señalando que las inconformidades se substanciarán mediante el recurso de *queja* y el de *impugnación*.

De esta manera, la *queja* procede únicamente contra las omisiones o inactividad de los Organismos protectores de los Derechos Humanos de las entidades, en cuanto a que dicha actitud afecte los Derechos de los interesados, en tanto que la *impugnación* se prevé en contra de las resoluciones definitivas de esos Organismos, respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones y, excepcionalmente, los acuerdos de los propios Organismos estatales cuando a juicio de la Comisión Nacional se violen ostensiblemente los Derechos de los denunciantes.

Vistas así las cosas, tenemos perfectamente delineados los supuestos en los que proceden uno y otro recurso. Si los contrastamos con el último párrafo del artículo 102 apartado B constitucional, que señala que 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, salta a la vista la primera confusión terminológica. Esto es, a la luz del señalamiento constitucional se desprende que con el recurso al cual denominó *inconformidades*, se dirimirían las materias que la ley reglamentaria contempla en el recurso de *impugnación*.

Por otra parte, el llamado recurso de *queja* que procede, como hemos señalado, en contra de las omisiones o inactividad de los Organismos protectores de los Derechos Humanos, se confunde con la *queja* que presenta el ciudadano ante la Comisión Nacional por considerar que ha existido una violación a sus Derechos Humanos.

Esta situación se corregiría si, por ejemplo, el llamado recurso de impugnación se intitulara recurso de *inconformidad*, y se cambiara la denominación del recurso de *queja* por la de *impugnación*, de tal suerte que con esta diferenciación se sabría con exactitud a lo que nos estamos refiriendo.

4. Análisis jurídico de las Recomendaciones e Informes que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4.1. Recomendaciones.

Veamos ahora con mayor detenimiento el contenido de las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos; como señalamos anteriormente una vez concluida la investigación de los hechos que presuntamente fueron constitutivos de violaciones de los Derechos Humanos del quejoso y que de dicha investigación se desprende que tales hechos si violaron dichos Derechos, el Visitador Adjunto formula un proyecto de Recomendación tomando como parámetro para la elaboración de dicho documento, el análisis de los hechos, los argumentos de las partes y las pruebas que se aportaron, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, para así señalar en el proyecto de Recomendación 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; dicho proyecto a su vez será puesto a consideración del Visitador General respectivo para que se formulen todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes. Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el Visitador General lo presentará a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional.

El Presidente de la Comisión Nacional estudiará todos los proyectos de Recomendación que los visitadores Generales presenten a su consideración, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, suscribirá el texto de la Recomendación para proceder a su notificación y publicación de acuerdo a los procedimientos ya expuestos anteriormente en éste capítulo.

Ahora bien ¿que elementos contienen los textos de las Recomendaciones?, a la luz del artículo 133 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional son los siguientes:

- 1) Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos.

En esta parte de la Recomendación se narran y describen, con precisión, las circunstancias y condiciones, de tiempo, lugar y modo en que ocurrió el hecho, presuntivo de violación a los Derechos Humanos de una persona; generalmente la base de ésta parte del documento de recomendación, es el escrito de queja presentado inicialmente por ciudadano o gobernado ante la Comisión Nacional, con lo cual se excita y da inicio el procedimiento del órgano administrativo protector de los Derechos Humanos. Es fundamental que el quejoso aporte toda la información posible a su alcance a fin de que en el momento de la calificación de la queja por el personal de la Comisión Nacional, se determine con conocimiento preciso y concreto si hay lugar ha iniciar el procedimiento de investigación.

2) Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a un Derecho Humano.

En esta parte se incluyen todos y cada uno de los elementos de convicción que aporte tanto el quejoso, como los que surjan en el curso de la investigación que hayan realizado los Visitadores Adjuntos. Los elementos de prueba podrán ser todas las que acepta el orden jurídico mexicano, podrán ser testimoniales, documentales, periciales, la instrumental de actuaciones, etc.

3) Descripción de la situación jurídica generada por la violación a un Derecho Humano.

Esta parte es muy importante, aquí se aplica, en buena medida el talento y el criterio jurídico para evidenciar plena, clara, rotunda e inobjetablemente la existencia concreta a la violación del Derecho Humano de una persona en particular. En ésta parte de la recomendación, se establece la situación legal que haya motivado o motive, la aceptación y procedibilidad de la queja del gobernado o agraviado en su esfera jurídica.

4) Observaciones, razonamientos lógico-jurídicos y fundamentación legal.

Esta parte es vital para el documento de Recomendación, pues va el soporte jurídico, la fundamentación, las normas jurídicas que procedan conforme al Derecho Positivo Mexicano, respecto a las violaciones a los Derechos inherente de la persona. Aquí se cita, en primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación instrumentos jurídicos

internacionales, es decir, tratados internacionales, específicamente en la materia de Derechos Humanos. Después, legislación Federal de la materia de que se trate. Penal, Civil, Mercantil, Salud, Administrativa, etc. y finalmente, los reglamentos, también de la materia específica de que se trate. Después, si se considera oportuno se cita la Doctrina Jurídica que corresponda para reforzar los razonamientos, apreciaciones, opiniones y observaciones que se hayan acompañado a la fundamentación legal.

Nos parece que, en esta parte del documento de Recomendación, va la parte, estrictamente jurídica, de la gran labor de juristas y abogados. Aquí, específicamente, creemos, que está el núcleo de la naturaleza jurídica del documento de Recomendación. Es decir, aquí tenemos la parte técnica y doctrinaria, tanto de legislación vigente aplicable al caso concreto, como los estudios e investigaciones realizados por los jurisconsultos y que sirven para el exclusivo objetivo de darle mayor apoyo y base jurídica a la Recomendación.

Con esta parte, sin lugar a duda, se le dota de juridicidad y legalidad al documento de Recomendación. Nos parece también, que esta parte es el núcleo, el substrato y la esencia de la naturaleza jurídica de las Recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

5) Recomendaciones específicas a la autoridad responsable de violentar un Derecho Humano.

Es la última parte del documento, público, autónomo y no obligatorio, la Comisión Nacional realiza las sugerencias pertinentes a la autoridad o servidor público de alta jerarquía, para sanear, componer, arreglar la situación de *facto ilegal* para que se adecúe conforme al imperio del Derecho y de la Ley vigente que se haya transgredido y pedir la sanción, amonestación, infracción administrativa o iniciar el procedimiento penal correspondiente, en contra del funcionario jerárquico inferior que dependa de aquél.

Se hacen las peticiones, propuestas a la autoridad responsable de violar un Derecho Humano para realizar los cambios legislativos apropiados que permitan una mejor protección de los Derechos de los gobernados. Es decir, se hacen los pedimentos concretos a la autoridad, para

componer, arreglar o darle vigencia específica a los Derechos Humanos del quejoso que acudió a la Comisión Nacional para su protección.

Es menester señalar, finalmente, que debe haber una correspondencia, entre el hecho descrito como violatorio de Derechos Humanos, las evidencias irrefutables que emerjan, la situación jurídica concreta generada por dicha violación, la fundamentación y la doctrina jurídica aplicable y, por último, las recomendaciones específicas dirigidas a la autoridad imputable, que permitan la vigencia y cumplimiento del orden jurídico en materia de Derechos Humanos.

Las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional tienen tres características distintivas, las cuales a saber son: a) Públicas, b) Autónomas y c) No Vinculatorias.

a) Las Recomendaciones de la Comisión Nacional, son públicas en el sentido de que se dan a conocer a toda la sociedad en su conjunto y también expresamente a dos de los principales órganos del Estado: el poder Ejecutivo y Legislativo Federal. Se publicitan ampliamente ante toda la opinión pública para que las juzgue, las conozca y la intención es que en consecuencia las apoye y genere una consciencia sobre algún hecho o caso en particular. La Comisión Nacional radica la fuerza de sus recomendaciones en su prestigio, autoridad moral y consenso que se haya ganado entre las diversas corrientes de opinión y grupos de presión que existen en la sociedad mexicana, a partir de su trabajo honesto, objetivo e imparcial. De tal suerte que a semejanza del Ombudsman clásico, la Comisión Nacional, pretende tener eficacia en su cometido, dándole una especial importancia estratégica a los medios de comunicación masiva, tanto escritos, como electrónicos, para la difusión de sus recomendaciones.

b) La otra característica de las recomendaciones, es decir la autonomía, se encuentra directamente relacionada con la autonomía que en si misma tiene la propia Comisión Nacional, y se traduce en la independencia de investigación, procedimiento, análisis de las quejas y formulación de recomendaciones sin que ninguna autoridad o particular pueda determinar la forma en que deba de pronunciarse, ni el sentido en que sean emitidas las Recomendaciones, al efecto el artículo 42 de la Ley de la propia Comisión establece: "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”: con lo anterior se deja claro que las Recomendaciones que emita la propia Comisión, se basaran única y exclusivamente en sus investigaciones, pruebas y en el análisis jurídico de sus Visitadores Adjuntos sin la intervención de ningún otro factor o personas. Otro argumento en favor de la autonomía de las Recomendaciones, es el que nos ofrece el artículo 47 del mismo ordenamiento que dice: “En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso”. Es decir, una vez hecho pública una Recomendación, ésta es definitiva y no podrá ser recurrida ante ninguna instancia para impugnarla. Así mismo el artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión establece: “Una vez expedida la Recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una Averiguación Previa sobre el contenido de la Recomendación”. Con esto se quiere dar a entender que la actuación de la Comisión Nacional no puede ir más allá de su ámbito de competencia, es decir investigar y en un momento dado de ser necesario emitir una Recomendación, vigilando que la misma sea cumplida cabal y satisfactoriamente; sin embargo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debería intervenir en otros procesos que se deriven como consecuencia de su recomendación, si bien no como parte en el proceso, si aportando los elementos necesarios para deslindar las responsabilidades que correspondan, sin hacer ningún pronunciamiento de derecho en esas otras instancias, para no invadir ámbitos de actuación que no le corresponden y mantener así su autonomía.

c) Las Recomendaciones de la Comisión Nacional no son vinculatorias, por que en si mismas no están dotadas de un procedimiento coactivo que permita la obligatoriedad y cumplimiento de las mismas, además como ya lo mencionamos al principio de este capítulo si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma la Comisión Nacional dejaría de ser un *Ombudsman* para transformarse en tribunales con todas y cada una de las ventajas y desventajas que ello conlleva y lo que se pretende es precisamente lo contrario para evitar procedimientos lentos y más rebuscados que retarden la resolución a los problemas planteados.

Al respecto Antonio Cartaña nos comenta en su obra: "El Ombudsman es sólo un magistrado de opinión que utiliza procedimientos despoídos de toda formalidad y coacción con lo cual adquiere una mayor celeridad y elasticidad, exteriorizando su autoridad por el "imprim" de su propio prestigio... La falta de coacción legal de las decisiones del "Ombudsman" hace imprescindible también que las mismas sean altamente racionales y convincentes para resultar eficaces". -Continúa- "la efectividad y el poder no pueden provenir de facultades legales (léase coactivas) que desnaturalizarían su esencia (el Ombudsman no juzga, ni legisla, ni gobierna) sino de un apoyo de la opinión pública que convierte sus recomendaciones en elementos de convicción tan contundentes que sea ética y políticamente costoso desoirlos... Somos conscientes de lo difícil que puede resultar modificar la realidad a través de recomendaciones no vinculantes, cuando aún las leyes que presentan normas y soluciones obligatorias no logren mitigar los principales problemas sociales. Sin embargo, consideramos que el poder de denuncia representa un arma valiosa para iniciar esta transformación. El traslado de los problemas a la opinión pública constituye una forma de concientización, tanto para la población como para la clase política, que exige la elaboración de respuestas por parte de ésta. La denuncia implica un precisión para los gobernantes que obliga a la toma de decisiones para la solución de situaciones concretas"⁴⁸.

4.2. Documentos de no Responsabilidad.

Los Documentos de no Responsabilidad, son otras de las resoluciones de la Comisión Nacional, pero estos documentos tienen un sentido inverso a la de una recomendación, pues exculpan a una autoridad acusada como violadora de Derechos Humanos. Se exonera a la autoridad, desde luego, con base en las pruebas que contenga el expediente del quejoso.

El artículo 141 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, establece que, cuando haya concluido la investigación y si no existen los elementos de convicción que comprueben de manera fehaciente lo afirmado por el quejoso en su documento de inicio, el visitador adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a efecto de proceder a elaborar el documento de no responsabilidad respectivo. Según el artículo 144, serán notificados de inmediato, tanto a los

⁴⁸ El Defensor del Pueblo: La experiencia en la ciudad de Buenos Aires, en **El Defensor del Pueblo en la República de Argentina**, Fundación Friedrich Ebert, 1991, págs. 52,59,60, 68 y 69.

quejosos como a las autoridades que vayan dirigidos. Se publicarán en la Gaceta de la Comisión Nacional y a juicio del presidente de la misma, se hará saber a los medios de comunicación. Finalmente, el artículo 145 del citado reglamento interno, establece que los documentos de no responsabilidad "se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica... no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole".

Consideramos que estos documentos de no responsabilidad, exoneran, jurídica, pero sobre todo políticamente a las altas autoridades a los cuales van dirigidos. Pues la autoridad, puede ostentarse fundamentalmente en el caso, concreto, como no violadora de Derechos Humanos de los gobernados.

4.3. Informes Anuales.

De conformidad con lo que establece el artículo 52 de la Ley de la Comisión Nacional, el Presidente de la misma deberá rendir un informe anual al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo. En el artículo 53 del mismo ordenamiento se señala que dicho informe deberá comprender una descripción del número y características de la quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes. Así mismo se podrá contener proposiciones para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar prácticas administrativas a efecto de tutelar de manera más efectiva los Derechos Humanos de los gobernados.

La importancia de los informes anuales reside en la publicidad que se da a los mismos y ante quien se rinde, ya que al ponerse del conocimiento del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, las dependencias y funcionarios que más quejas han recibido, cuales han sido los Derechos que han violado y en su caso la negativa a atender las Recomendaciones que emite la

propia Comisión Nacional, ello obliga a que los funcionarios en afán de no verse involucrados en dicho informe tengan mayor cuidado en acatar y corregir de manera pronta las anomalías que hay en las dependencias bajo su cuidado, ya que de lo contrario el costo político podría ser muy alto al ser exhibidos ante el Presidente de la República y a la opinión pública.

Lo anterior reafirma lo que ya se a venido manifestando a lo largo del presente trabajo, que es la publicidad de las Recomendaciones e Informes lo que le da fuerza a la actuación de la Comisión Nacional.

4.4. Informes Especiales.

Los Informes Especiales tienen la finalidad de poner en conocimiento del superior jerárquico de las faltas u omisiones cometidas por las autoridades o funcionarios públicos subordinados durante la secuela de investigación de una queja, a efecto de que la autoridad correspondiente aplique las sanciones administrativas que correspondan, solicitándose además la amonestación pública o privada, situación que comentamos en líneas anteriores y que desde nuestro punto de vista debería de ser pública en todos y cada uno de los casos y así dar mayor fuerza a las actuaciones de la Comisión Nacional. Dicho informe será presentado a la opinión pública, a efecto de que la sociedad este enterada de la anomalía de la autoridad o servidor público y así sirva de elemento de presión a la propia autoridad y al superior jerárquico, para que este último no desoiga dicho informe. Es curioso como en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional se da el nombre de Protesta al Informe Especial a que nos hemos venido refiriendo, situación que nuevamente denota una imprecisión legislativa del contexto general del marco jurídico de la Comisión Nacional, sin embargo no es de mayor trascendencia practica, y más bien la anterior observación obedece a un aspecto meramente de falta de técnica legislativa.

Para reforzar el alcance del Informe Especial, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional en su artículo 109, prevé: "Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instaure

el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables". lo anterior viene a reforzar de manera extraordinaria el alcance de las actuaciones de la Comisión Nacional, ya que si bien es cierto sus Resoluciones no tienen el carácter vinculatorio para ser ejecutables por los medios coactivos, el hecho de que tenga capacidad para presentar denuncias e iniciar los procedimientos necesarios para fijar las responsabilidades por conducto de las autoridades que si cuentan con los medios coactivos a su disposición, hace que la Comisión de manera indirecta cuente con elementos más sólidos que la opinión pública para hacer efectivas sus resoluciones.

Capítulo IV.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos como Órgano de Control Político, frente al Juicio de Amparo como Órgano de Control Constitucional.

1. Objetivo y alcance de la actuación a favor del Gobernado de:

1.1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como Órgano de Control Político.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos surgió como un organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, y creemos que dicha decisión se debió al grado de incertidumbre en los resultados que en su actuar pudiera producir, o si se prefiere, se abrió un periodo de prueba a fin de evaluar las experiencias y resultados que dicho organismo obtuviera.

En todo caso, es de resaltarse que su creación constituyó un avance, pues a pesar de las críticas que pudieran realizarse, basadas en la naturaleza con la cual fue diseñada, de todas formas constituía un primer paso, para que, con posteriores modificaciones, se perfeccionaran los diversos aspectos que fuere necesario corregir. Por otro lado, se reconocía de ese modo la existencia de la problemática en esta materia, y existía voluntad política para corregirla.

Fue así que mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, que ya fue analizado en este trabajo, se elevó a rango Constitucional esta institución, esto con el fin de dotarla de una fuerza y una autonomía más amplia, señalándose el objetivo y alcance de su actuación en base a los cuales giraría su desarrollo y actuación bajo los siguientes principios:

- I. Es una institución de carácter Federal.
- II. Sus resoluciones son públicas, autónomas y no obligatorias para la autoridad.

III. Queda fuera de su competencia los asuntos concernientes a materia electoral, laboral y jurisdiccional.

IV. Es un órgano apolítico, autónomo en organización y actuación, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Bajo estas premisas se determino que la Comisión Nacional conocería de todas aquellas violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por una autoridad o servidor público; o cuando, cometidos por otros agentes sociales, exista la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público y finalmente, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

Como se desprende de los anteriores lineamientos, el requisito esencial para la intervención de la Comisión Nacional radica en que la violación a los Derechos Humanos se realice por un acto de autoridad, sea con su quehacer activo, traducido en acciones de hacer o realizar, o cuando con su pasividad permita que otros agentes sociales la lleven a cabo. También queda comprendida la negligencia en que incurra la autoridad y que como consecuencia, se vulneren estos derechos.

Estos principios nos parecen acertados y congruentes con la naturaleza de la Comisión Nacional, en el sentido de intervenir en presuntas violaciones a los Derechos Humanos, siempre y cuando esté involucrada una autoridad será dirimido por los tribunales ordinarios.

Nuestra anterior aseveración se basa en que, con esta disposición, la Comisión Nacional se pretende que sea garante del principio de legalidad y de la correcta actuación de las autoridades.

Respecto de sus limitaciones, éstas comprenden -como ya señalamos anteriormente- tres materias: la primera, sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo; la segunda, aspectos laborales, aunque se posibilita su intervención cuando intervenga alguna autoridad administrativa y se violen garantías individuales y sociales y; la tercera, en la calificación de las elecciones.

Cada una de las limitaciones anteriormente expuestas encuentran su justificación en que con ellas se procura evitar un desajustamiento en el orden jurídico, ya que impiden que interfiera la Comisión Nacional en las funciones jurisdiccionales y políticas, y que su imagen y fuerza moral se deterioren, con lo cual sería imposible cumplir con su cometido.

Sin embargo cabe resaltar que al señalar la materia fundamental de la Comisión Nacional, y que es la defensa y promoción de los Derechos Humanos, hay una imprecisión conceptual enorme ya que no se determina de manera clara y precisa que son los Derechos Humanos, y se hace referencia a los mismos de una manera genérica y ambigua, al efecto me permito citar textualmente el artículo 6º del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual en su parte conducente dice lo siguiente:

"Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México..."

Si atendemos en sentido estricto el señalamiento del artículo anterior tenemos entonces que es la Constitución en primera instancia, la que señala y enumera los Derechos Humanos en el orden jurídico mexicano, sin embargo si buscamos dentro de dicho ordenamiento alguna referencia expresa de cuales son dichos Derechos Humanos, veremos que en ninguna parte se hace alusión a los mismos de manera directa o indirecta, salvo en el artículo 102 apartado B que señala la creación de Organismos de protección de los Derechos Humanos, sin precisar cuales son estos, dicha imprecisión nos conduce a un problema de carácter doctrinal y práctico, ya que no queda precisado el alcance o parámetros de la materia que tutela la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por otro lado si atendemos al esbozo inmerso en el artículo 6º citado anteriormente, cuando en primera instancia define a los Derechos Humanos como "los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano", encontramos que dicha afirmación es muy subjetiva y ambigua, ya que por analogía podríamos entender que dichos Derechos son los que tutelan las Garantías Individuales, las cuales si se encuentran perfectamente señaladas dentro

de la Constitución como los derechos fundamentales de los individuos, inherentes al hombre, sin los cuales no podría vivir; ahora bien esta respuesta tampoco es la más correcta ya que si equiparamos a las Garantías Individuales con los Derechos Humanos estaríamos limitando enormemente el alcance de los Derechos Humanos, y por ende ¿dónde quedarían las Garantías Sociales?. ¿a caso no se estaría dejando desprotegido al individuo si no se garantizara por ejemplo, su derecho al Trabajo, a la Salud, a la Educación?, el hecho de dejar fuera del ámbito de los Derechos Humanos a las Garantías Sociales equivaldría a dejar desprotegido al hombre en sus Garantías Individuales de manera indirecta.

Cuando al principio de este trabajo referí los aspectos teóricos y doctrinales que me permitieran dar una definición lo más precisa y completa de lo que son los Derechos Humanos, mencione de manera muy breve el porque no es apropiado equiparar a las Garantías Individuales con los Derechos Humanos, ya que señalaba que los Derechos Humanos superan por mucho a las Garantías Individuales positivizadas en un Ordenamiento Jurídico, mientras que los Derechos Humanos contienen principios axiológicos, es decir de valoración, señalando así mismo que las Garantías Individuales por ser principios de seguridad y protección se ejercen frente al Estado exclusivamente y en el caso de los Derechos Humanos son oponibles frente a el Estado cuando se encuentran positivizadas como garantías y frente a los demás hombres como principios de Derecho *erga omnes*, al respecto Jorge Carpizo^{iv} sostiene que "los Derechos Humanos son ideas generales y que las garantías son ideas individualizadas y concretas", postura que además de sintética nos parece objetiva para efecto de concluir que unos y otras tienen, ciertamente, un vínculo estrecho, pero implican conceptos distintos.

No obstante las precisiones conceptuales antes señaladas nos inclinamos en pensar que el legislador al referirse a los Derechos Humanos atude a las Garantías Individuales y Sociales bajo dicho concepto, ya que contempla dentro de las facultades de la Comisión Nacional, contenidas en su reglamento y ley, la posibilidad de conocer de violaciones de Derechos Humanos en materia Agraria, Ecológica, Laboral, Sistema Penitenciario y Derechos Humanos de Comunidades Indígenas, materias que se encuentran íntimamente relacionadas con las Garantías Sociales.

^{iv} Carpizo Jorge, La Constitución mexicana de 1917: 4a de, México, UNAM, 1980, pág.154.

De lo anterior se desprende que el alcance de la Comisión Nacional, en cuanto a las materias que contempla, es muy amplio y equiparable al del Juicio de Amparo, sin embargo al atender el de sus resoluciones, el alcance y efectividad de las que emite la Comisión Nacional es bastante cuestionable y hasta limitada, ya que si recordamos las características de las Recomendaciones, Acuerdos e Informes que emite dicho organismo veremos que los mismos son de simple declaración, informativos, más no exigibles ni coactivos, basando su fuerza y efectividad primordialmente en la publicidad de las mismas y la denuncia ante la sociedad en conjunto y en su caso ante los titulares de las dependencias cuyos funcionarios se encuentran involucrados y en última instancia ante el propio titular del Ejecutivo Federal.

Los informes anuales, tienden a denunciar y exhibir políticamente al funcionario violador de Derechos Humanos, ante la opinión pública nacional, e incluso internacional, pero especialmente ante dos de los órganos más importantes del Estado Mexicano, es decir, ante el titular del Poder Ejecutivo Federal y ante miembros representativos del H. Congreso de la Unión. La denuncia política que haga el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, particularmente ante el Presidente de la República, tiene un peso específico fundamental, teniendo en cuenta, que vivimos en un régimen acentuadamente presidencialista, lo cual me parece que da la clave, la dimensión política, más que jurídica, del ceremonial público y ante todos los medios de comunicación colectiva, que rinde el presidente de la Comisión Nacional. El que los altos funcionarios sean mencionados en esos informes como violadores de Derechos Humanos, pues a ellos van dirigidas las Recomendaciones y no a sus inferiores jerárquicos, que son los materialmente responsables de dichas violaciones, les representa un altísimo costo para su carrera política, lo cual no están dispuestos a afrontar, por ello les debe ser menos costoso, aceptar y en su caso, cumplir las recomendaciones que les envíe la Comisión Nacional.

Ahora bien, ¿hasta que punto puede afectar la carrera política de un funcionario, el hecho de ser señalado como responsable de la violación de Derechos Humanos?, desde mi punto de vista y de acuerdo a la experiencia que nos brinda la política mexicana, el grado de afectación a dicho funcionario será en la medida en que el mismo se encuentre apoyado por el Presidente de la República o cualquier otro alto funcionario que lo proteja: así aun cuando sea señalado continuamente como responsable de violar en forma sistemática los Derechos Humanos, poco o

nada podrá hacerse en contra del, aún con la presión que ejerza la opinión pública. No son pocos los casos en que no obstante las quejas y reclamos de la sociedad respecto de la conducta y actuación de algún funcionario público el gobierno ha hecho caso omiso a los mismos.

Así mismo no debemos olvidar que el Presidente de la Comisión Nacional es nombrado por el propio Jefe del Ejecutivo Federal con la aprobación de la Cámara de Senadores lo que implica por sí mismo una falta de autonomía de dicho funcionario así como de la propia institución por la influencia que puede ejercer el propio Presidente de la República, como ya lo señalamos en el capítulo anterior de este trabajo.

De lo anterior se desprende que la actuación y efectividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede verse disminuida de hecho, ya que sus actuaciones posiblemente tengan una influencia palpable frente a funcionarios menores, más no así cuando dichas faltas sean atribuidas a altos funcionarios de la administración pública cuyas violaciones a los Derechos Humanos pueden ser aún más graves que las que pudiera realizar un funcionario común.

Es así que el alcance de la actuación de la Comisión Nacional en favor de los gobernados en cierta medida resulta ineficaz, no obstante las buenas intenciones con las que se pretende actuar y pese a la publicidad que se pudiera dar a sus recomendaciones e informes, ya que además de todos los elementos antes mencionados, tenemos también la limitante de la poca y casi nula difusión de las actuaciones de la Comisión Nacional, tal parece que los medios de comunicación fueran los más apáticos sobre el actuar de esta institución, lo cual conlleva a un desconocimiento casi absoluto de la población de los resultados que han arrojado las investigaciones llevadas por dicha institución, hasta el mecanismo y forma de aproximarse a la misma para solicitar auxilio; la publicidad de lo que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que la población debe entender como Derechos Humanos y lo que debe hacer en caso de violación a los mismos es sumamente mediocre, difícilmente se capta la atención del público y el contenido de las cápsulas publicitarias en radio y televisión son ambiguas y poco creativas, desgraciadamente no deja de ser una infraestructura gubernativa la encargada de laborar los programas de publicitación, dejando entrever las limitantes de creatividad y criterio de las personas encargadas de esa tarea. El propio Doctor Jorge Carpizo, cuando era Presidente de la Comisión Nacional, reconocía y afirmaba ante

los medios de prensa, que los miembros de la Comisión, hacían el 50% del trabajo en relación al objetivo total del organismo, la protección de los Derechos Humanos, y que el otro 50%, lo hacían los medios, informando, veraz, honesta y objetivamente a la sociedad de las actividades y labores del *Ombudsman*. Sin embargo dicha tarea por parte de los medios de comunicación no es llevada a cabo lo que reduce aún más los alcances de la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En conclusión podemos decir, que al día de hoy, los alcances de la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en favor de la población es muy limitada aún, resumiendo dicha afirmación en los siguientes razonamientos:

- No hay claridad respecto a el concepto de Derechos Humanos, es decir cuales son estos y en que ordenamientos jurídicos se encuentran contenidos.

- Las resoluciones que emite tienen el carácter de meras "recomendaciones", que no son vinculatorias y obligatorias, por lo que el funcionario o dependencia que es señalado como responsable por la violación de Derechos Humanos puede o no cumplirlas de manera discrecional, así mismo los informes anuales y especiales que la Comisión Nacional emite, no obstante que ponen en evidencia frente a los titulares de dichas dependencias o en caso extremo ante el propio jefe del Ejecutivo Federal y representantes del Congreso de la Unión, dependen en gran medida a quien se señale como responsable y las relaciones y apoyo político con que cuente el funcionario que se pretende poner en evidencia, ya que si su respaldo es lo bastante sólido, no importa en cuantos informes aparezca mencionado, difícilmente será afectado.

Sin embargo en este aspecto se tiene el otro lado de la moneda, en el sentido que si un funcionario ya no se encuentra en una situación favorable con el grupo político en el poder y este pretende removerlo de su puesto, podría utilizarse alguna simple recomendación o señalamiento de la Comisión Nacional para intentar afectarlo y en el último de los casos ser removido de su puesto y hacerse responsable a todas las sanciones administrativas, civiles y penales que el caso amerite: se aplica aquella frase de Porfirio Díaz, "Clemencia para los amigos y todo el rigor de la Ley para los enemigos".

- La publicidad que se da a las recomendaciones e informes de la Comisión Nacional y el apoyo de la opinión pública serían algunos de los elementos más importantes que darían realmente fuerza a la actuación de la Comisión, viniendo a suplir la falta de coacción y exigibilidad de que adolecen las resoluciones de dicha dependencia; sin embargo ante la falta de una debida publicitación y promoción de la misma, queda prácticamente nulificado el alcance y fuerza de la Comisión Nacional. Aunado a lo anterior y de manera independiente tenemos la falta de una opinión publica critica e informada que exija el debido cumplimiento de las leyes y la correcta administración del poder por parte de los gobernantes, es triste y desalentador observar la pasividad y tolerancia de toda la sociedad respecto a todos los atropellos que de manera cotidiana vivimos en México, lo cual refleja la falta de una cultura en materia de Derechos Humanos, la cual no puede imputarse a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que es una problema sociológico, sin embargo lo que si se puede refutar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la falta de promoción de dichos derechos en foros de alcance masivo mas amplios.

Es así, bajo este contexto que podemos afirmar que debido a que en los hechos hay una falta de autonomía en su actuación, poca publicidad y promoción de las resoluciones y de la materia que tutela y la indiferencia del gobierno y de los gobernados respecto a la materia de los Derechos Humanos, podemos afirmar que la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se limita a un mero órgano de control político, la cual no obstante en primera instancia y de primera mano a venido a poner fin de manera efectiva a abusos y violaciones de algunas autoridades menores, su actuación se ve cada vez más limitada mientras más alta es la jerarquía del funcionario o de la dependencia, dependiendo que tanto pueda afectar la imagen en conjunto de la administración del gobierno, ante la opinión pública nacional e internacional.

1.2. El Juicio de Amparo como Órgano de Control Constitucional.

Desde sus orígenes el Juicio de Amparo se ha considerado uno de los medios más eficaces de defensa de los Derechos y garantías de los ciudadanos y hasta de los extranjeros, es así que el Juicio de Amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la

mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

Sin embargo, debe tomarse en consideración que el propio Juicio de Amparo surgió con el propósito esencial de proteger los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, contra su violación por parte de las autoridades públicas. En efecto, después de haber sido introducido en varios documentos constitucionales, tales como la Constitución yucateca de 16 de mayo de 1841, debido al pensamiento de Manuel Creencio Rejón, y en el Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824, promulgada el 21 de mayo de 1847, a iniciativa de Mariano Otero; la institución se estableció definitivamente en los artículos 101 y 102 de la Constitución del 5 de febrero de 1857.

De conformidad con dichos preceptos constitucionales, correspondía a los tribunales federales, es decir en aquella época a los jueces de distrito y a la Suprema Corte de Justicia, conocer de toda controversia por actos o disposiciones legales de las autoridades públicas que afectasen los derechos de los gobernados conocidos como "garantías individuales" y también, a través de dichas violaciones, de la afectación de las atribuciones de las autoridades federales en relación con las que correspondían a las entidades federativas.

De acuerdo con los ordenamientos reglamentarios, es decir, según las leyes de amparo de 30 de noviembre de 1861; 20 de enero de 1869; y 14 de diciembre de 1882; así como la parte relativa de los Códigos de Procedimientos Civiles Federales de 6 de octubre de 1897 y 26 de diciembre de 1908, y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, el Juicio de Amparo amplió paulatinamente su esfera tutelar en varias direcciones para comprender la protección de varios derechos de los gobernados, es decir, no sólo aquellos consagrados directamente en la Constitución, sino también los establecidos en leyes de carácter secundario, es decir, lo que se conoce con el nombre de "control de la legalidad", especialmente a través de la impugnación de las sentencias pronunciadas por todos los jueces del país, tanto locales como federales, lo que no se encontraba en los fines originales de la institución. Este crecimiento se debió desde un punto de

vista formal, a una interpretación muy discutible del artículo 14 de la Constitución de 1857, pero en el fondo se produjo en virtud de factores sociales y culturales que se impusieron contra el criterio de varios tratadistas e inclusive de los legisladores, ya que el artículo 8º de la Ley Reglamentaria de 1869 prohibió expresamente el amparo contra resoluciones de carácter judicial, precepto que fue declarado inconstitucional de manera implícita por la Suprema Corte de Justicia, provocando en el citado año de 1869 un enfrentamiento con el Congreso de la Unión.

En la Constitución vigente promulgada el 5 de febrero de 1917, se reconoció de manera expresa, en los artículos 14 y 16, esta amplitud protectora, regulándose el juicio de amparo en sus bases esenciales, en los artículos 103 y 107 de dicha Carta Fundamental, los cuales fueron reglamentados por las Leyes de Amparo de 18 de octubre de 1919, y la vigente, con numerosas reformas posteriores, que fue promulgada el 30 de diciembre de 1935, pero que entró en vigor el 10 de enero de 1936; tenemos entonces que las fuentes legislativas actuales del juicio de amparo están formadas por los mencionados artículos 103 y 107 de la Constitución, la Ley de Amparo del 30 de diciembre de 1935; la Ley Orgánica de Poder Judicial Federal de la misma fecha, y el Código Federal de Procedimientos Civiles de 31 de diciembre de 1942, que es de aplicación supletoria respecto del primer ordenamiento.

Las bases procesales que rigen nuestro juicio de garantías se encuentran consignadas en el artículo 107 constitucional, el cual en sus diversas fracciones establece el régimen de seguridad jurídica y preservación de los derechos fundamentales del hombre.

Con el objeto de dar una visión de tales principios, a continuación exponemos un catálogo de los mismos:

A) Principio de instancia de parte agraviada.

Es uno de los principios angulares sobre los que descansa nuestra institución, porque precisamente a través de él se consagra la acción constitucional ante el órgano jurisdiccional, pues el juicio de amparo sólo procede a petición de parte interesada, nunca de oficio. Es necesario que se cause un perjuicio o se sufra un daño que recibe el nombre de agravio, para que los tribunales

federales competentes resuelvan si se ha violado en contra de la persona agraviada sus derechos individuales o sociales consignados en la Constitución.

B) Principio de prosecución judicial del amparo.

Este principio origina la substanciación del juicio de amparo que se encuentra prevista en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, en la que se establecen las formas procesales que debe revestir el juicio de amparo.

C) Principio de la relatividad de la sentencia de amparo.

Los creadores y forjadores de nuestro juicio constitucional consagraron esta fórmula a través de la cual se evita que las sentencias de amparo tengan efectos *erga omnes*, es decir, generales, sino que las resoluciones sólo deben limitarse a amparar y proteger al quejoso en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que se hubiere reclamado.

D) Principio de definitividad del juicio de amparo.

Este principio consiste en que el juicio de garantías, para ser procedente, requiere un elemento *sine qua non*: deben agotarse, antes de imponer el juicio de amparo, todos los recursos ordinarios que señale la ley que rija el acto que se reclame, salvo las excepciones que la misma establezca.

E) Principio de estricto derecho.

Se impone una obligación a los tribunales competentes para conocer del juicio de garantías, consistente en que sólo se deben atender a los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo por el quejoso, sin poder suplir de oficio ni los actos reclamados ni los conceptos de violación. Sin embargo, el mismo artículo 107 constitucional y su Ley Reglamentaria establecen excepciones a este principio, en materia penal, laboral, agraria, cuando se trate de leyes

declaradas inconstitucionales por nuestra Suprema Corte de Justicia, y con relación a menores, en cuyos casos los tribunales que conozcan del juicio de amparo tienen el deber en unos casos, y en otros la facultad de suplir la queja deficiente, o sea subsanar de manera oficiosa las imprevisiones o carencias en que haya incurrido el quejoso en su demanda de amparo. Llegándose en algunos casos en materia agraria, a suplir no sólo la deficiencia de los conceptos de violación, sino los mismos actos reclamados. Por tanto, tienen la obligación los jueces de Distrito, magistrados de Circuito y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de amparar a los núcleos de población por los actos reclamados que aparezcan en el proceso de amparo, a pesar de que no hayan sido puntualizados en la demanda de garantías.

F) Principio de procedencia del amparo.

Los órganos competentes para conocer de nuestro juicio de garantías son los tribunales de la Federación, que en su orden jerárquico son: Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y excepcionalmente el superior del tribunal que haya cometido la violación en los términos del artículo 37 de la Ley de Amparo.

El juicio de amparo se divide en amparo directo y amparo indirecto o siguiendo la terminología del maestro Burgoa: amparo uninstitucional y amparo biinstitucional, estableciéndose la procedencia de uno u otro en razón de la naturaleza del acto reclamado. En efecto, cuando se trate de una sentencia definitiva, civil, penal o administrativa, o de un laudo de los tribunales del trabajo, procederá el amparo directo; en tanto que cuando no se trate de tales resoluciones, sino de otro tipo de actos que no tengan tal carácter, pero que también sean violatorios de garantías individuales, será procedente el amparo indirecto. Son competentes para conocer del primero, o sea del amparo directo, la Suprema Corte de Justicia -por excepción- o los Tribunales Colegiados de Circuito en su caso; en cambio, serán competentes para conocer del amparo indirecto, los jueces de Distrito, es decir, cuando no se trate de sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos o contra laudos pronunciados por tribunales del trabajo.

En nuestros días el juicio el amparo es una institución procesal sumamente compleja, que protege prácticamente a todo el orden jurídico nacional, desde los preceptos más elevados de la

Constitución hasta las disposiciones modestas de un humilde reglamento municipal. De acuerdo con esta gran extensión de los derechos tutelados y las funciones procesales que realiza, podemos señalar cinco sectores:

1.- En primer lugar, el juicio de amparo puede solicitarse por toda persona que se encuentre en peligro de perder la vida por actos de una autoridad; sea detenida sin orden judicial; deportada, desterrada, o se encuentre sujeta a penas infamantes como la mutilación, los azotes, los tormentos, la confiscación de bienes y otros actos prohibidos por el artículo 22 de la misma Constitución (artículo 17 de la Ley de Amparo).

Como en estos supuestos la persona afectada no puede acudir al juez del amparo, cualquier persona en su nombre puede hacerlo, inclusive un menor de edad, quien puede presentar la demanda por escrito u oralmente a cualquier hora del día o de la noche (artículos 17, 23 y 117 de la Ley de Amparo) y si en el lugar en que se ejecutan estos actos no reside un juez federal de distrito, la misma demanda se formulará ante el juez de primera instancia u otra autoridad judicial del lugar, y si esto no es posible, puede enviarse telegráficamente, con ratificación posterior (artículos 38 y 118 de la Ley de Amparo).

El juez local que reciba dicha demanda de amparo debe ordenar que se paralice la actividad de la autoridad que lesione los derechos del quejoso y enviará el expediente al juez de distrito que corresponda para la continuación del procedimiento, que debe ser rápido, al menos en teoría y que tiene semejanza con la institución del derecho inglés conocida como *habeas corpus* (presentación del detenido ante el juez), la cual está consagrada en la mayoría de las legislaciones contemporáneas, para proteger a los particulares contra detenciones indebidas, si se toma en consideración que el juez de amparo al recibir la demanda debe realizar todas las gestiones necesarias para la presentación del reclamante a fin de que se ratifique la propia demanda (artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo).

El procedimiento es de doble instancia, correspondiendo la primera, según se ha visto, a los jueces de distrito (artículos 114, fracción II, de la Ley de Amparo), sin plazo preclusivo (artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo) y el segundo grado, a través del llamado recurso de revisión,

interpuesto por la parte afectada, generalmente ante los Tribunales Colegiados de Circuito y sólo ante la Suprema Corte de Justicia, cuando se impugne en materia penal la violación del artículo 22 constitucional.

2.- En segundo término, el juicio de amparo puede emplearse para combatir las disposiciones legales expedidas tanto por el Congreso de la Unión como por las legislaturas de los Estados, así como los reglamentos del presidente de la República o de los gobernadores de los Estados cuando el afectado considere que las disposiciones legales respectivas contrarian la Constitución y entonces recibe el nombre de *amparo contra leyes*. En esta situación el agraviado puede acudir ante un juez de distrito indicando como reclamados la expedición y promulgación de una ley o reglamento, cuando el ordenamiento respectivo lesione sus derechos desde el momento en que entre en vigor (leyes autoaplicativas, o señalando también a las autoridades que han aplicado en su perjuicio las disposiciones legales combatidas (artículo 114, fracción I) de la Ley de Amparo). Si la Suprema Corte de Justicia considera que la ley o reglamento impugnados son contrarios a la Constitución, dicha sentencia se traduce en la desaplicación del ordenamiento respectivo sólo en beneficio del afectado, de acuerdo con el principio calificado como "fórmula otero" (artículos 107, fracción II, de la Constitución y 76 primer párrafo de la Ley de Amparo).

3.- Una tercera categoría, la más importante desde el punto de vista práctico, ya que un gran porcentaje de los juicios de amparo que resuelven los tribunales federales corresponden a la misma, se refiere a la impugnación por la parte afectada de las sentencias judiciales definitivas, es decir, aquellas contra las cuales no procede ningún recurso o medio de defensa ordinario (artículo 46 de la Ley de Amparo) ya sea que la violación se cometa durante el procedimiento (artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo) o en la Sentencia misma (artículo 158 de la Ley de Amparo), y en todas las materias, es decir tratándose de sentencias pronunciadas por los tribunales civiles (incluyendo las mercantiles); las de carácter penal (si son condenatorias del inculcado); los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las de los tribunales administrativos. En este sector, llamado amparo judicial o amparo casación (por su similitud con el recurso de casación) la demanda debe interponerse ya sea ante los Tribunales Colegiados de Circuito o por excepción ante las Salas de la Suprema Corte de Justicia, (artículo 182 de la Ley de Amparo), según la materia, cuando esta última ejerciendo la facultad de atracción ya sea de oficio o a petición fundada del

correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, se aboque al conocimiento de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten, y tomando en consideración que a la Corte le corresponden los asuntos de mayor importancia económica, social o jurídica; y además, se tramita en una sola instancia y por ello ha sido calificado también como *amparo directo* (artículos 84 fracción III, 158-191 de la Ley de Amparo; 107 fracción V último párrafo de la Constitución, 21 fracción III inciso b), y 37 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

4. La amplitud del amparo permite, en cuarto lugar, que cuando se produzca un acto, se pronuncie una resolución o se incurra en omisión, por parte de una autoridad administrativa federal o local, y contra esta conducta que afecte a un particular, no exista posibilidad de acudir ante un tribunal administrativo por no existir un recurso o procedimiento jurídico previamente establecido para impugnar el acto, entonces puede combatirse a través del amparo y de manera inmediata ante un juez de distrito (artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo, 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), y en segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia -por excepción- o los Tribunales Colegiados de Circuito, contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin a un juicio substanciado ante un tribunal administrativo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o resoluciones (artículo 158, de la Ley de Amparo y 37 fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). A este sector se le ha calificado como *amparo administrativo*.

5. Finalmente, en las reformas a la legislación de amparo que entraron en vigor el 5 de febrero de 1963, se introdujeron varias disposiciones para proteger a los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria, es decir los llamados núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en lo particular, ya que de acuerdo con las reglas generales del juicio de amparo en materia administrativa -las autoridades agrarias tienen el carácter de autoridades administrativas federales- dichos campesinos no tenían oportunidad adecuada para defender sus derechos, ya que generalmente carecen de asesoramiento técnico. En tal virtud, se redujeron

considerablemente los requisitos procesales y se confirió al juez federal la obligación de suplir los errores en que incurran los propios campesinos en la tramitación del amparo. Tan importante se ha considerado este sector, como *amparo social agrario*, que en virtud de la reforma a la Ley de Amparo publicada el 29 de junio de 1976, se dividió dicho ordenamiento en dos libros, que antes no existían, de manera que todos los otros sectores quedan en el primer libro y las disposiciones del amparo agrario se han concentrado en el segundo (artículos 212-234). Por el contrario, si el reclamante es un pequeño propietario (agrario), el procedimiento se sigue con los requisitos del amparo administrativo que según la jurisprudencia es de estricto derecho, es decir no se puede suplir ni ampliar lo expuesto en la demanda (artículo 76 de la Ley de Amparo).

Para evitar que con motivo de la tramitación del amparo se causen perjuicios irreparables o de difícil reparación a los peticionarios del amparo, existe la medida precautoria que se conoce como *suspensión de los actos reclamados*. La suspensión es una parte esencial del juicio de amparo: es, en muchos casos, una necesidad del mismo; en efecto, actuando el amparo mediante determinados procedimientos judiciales que, por ser sumarísimos no dejan de ser dilatados, la sentencia que en él se pronuncia no llenaría su objeto, si no fuera por la suspensión, ya que al pronunciarse el fallo, el acto reclamado podría haber sido ejecutado y las cosas no podrían volver al estado que tenían antes de la violación; esta necesidad de la suspensión se patentiza, tratándose de amparos contra actos como la pena de muerte, lanzamientos, remates y otros; sin aquella, tales actos podrían consumarse de un modo irreparable y la sentencia que en el juicio se pronunciara vendría a ser ilusoria.

Uno de los efectos más importantes de la suspensión, la cual es el mantener las cosas en el estado en que se encontraban en el momento de decretarla, ya que la suspensión no puede tener efectos restitutorios que son propios de la sentencia que decide el fondo del amparo.

La sentencia que concede el amparo tiene por objeto restituir a el agraviado en el goce de sus derechos infringidos, restableciendo las cosas al estado anterior, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea negativo, el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de cumplir con lo que el derecho violado exija (artículo 80 de la Ley de

Amparo). Dicha sentencia protectora debe ser cumplida por las autoridades de las cuales emanó el acto o provenga la omisión, dentro de un plazo razonable, y si no lo hace, el juez del amparo tiene la facultad de requerirlas a ellas o a sus superiores jerárquicos para que cumplan (artículos 104-107 de la Ley de Amparo), pero si no obedecen o incurren en repetición de los actos o en evasivas para cumplir el fallo de amparo, se turna el expediente a la Suprema Corte de Justicia para que destituya a la autoridad remisa y la consigne a un juez federal, o bien solicite a los órganos competentes, cuando dicha autoridad tenga inmunidad constitucional, para que se inicie el procedimiento de responsabilidad (artículos 107, fracción XVI de la Constitución y 108-113 de la Ley de Amparo).

Del análisis hecho anteriormente se desprende que el Juicio de Amparo es uno de los medios más eficaces de control constitucional, ya que con el mismo se dirimen las controversias entre leyes o actos de la autoridad federal o local, en que los primeros restrinjan la soberanía de los estados o que los segundos invadan la esfera de la autoridad federal; así como también cuando cualquier autoridad viole las garantías individuales.

Pero ¿en que consiste el control constitucional? y ¿por que corresponde al poder judicial la defensa de la misma?. Sobre estos cuestionamientos el maestro Felipe Tena Ramírez⁵⁹ señala que el respeto a la Constitución, en un primer momento debe ser espontaneo y natural y que sólo como excepción debe considerarse la existencia de violaciones constitucionales, dentro de un orden jurídico regular, sin embargo aún como excepción la violación de los preceptos constitucionales deben de ser prevenidas o reparadas mediante un mecanismo que la proteja de dichas transgresiones, ya prevengan éstas de un mal entendido de los preceptos o ya del propósito deliberado de quebrantarlos, así mismo señala que dichos mecanismos de defensa deben levantarse frente a los poderes públicos, cuyas limitaciones son el objeto de la propia Constitución; esas limitaciones de los poderes entre sí y de los poderes en relación con los individuos, sólo pueden ser saltadas e infringidas por los mismos órganos limitados. Así mismos señala que a veces las leyes secundarias se preocupan por proteger, en las relaciones de los individuos entre sí, los derechos que la Constitución consagra con el nombre de garantías individuales, convirtiendo en delito su violación; pero esta medida no se adopta para salvaguardar la Constitución, sino por estimarse que el acto de un particular violatorio de garantías individuales en perjuicio de otro

⁵⁹ Tena Ramirez, Felipe, op. cit. pags. 491-493.

particular, engendra un malestar tal en la sociedad que merece ser sancionado como delito. La defensa típicamente constitucional es la que se rige para contener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas.

A quién encomendar y cómo organizar dicha defensa, son cuestiones de primera importancia en toda organización constitucional y que han preocupado a los legisladores y a los teóricos desde la más remota antigüedad.

Los sistemas de defensa constitucional pueden calificarse en dos grupos, atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda la defensa.

El primer grupo confía la guarda de la Constitución a un órgano político, que puede ser creado especialmente para que sirva de protector de la constitucionalidad, como es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El segundo grupo confiere la tarea de velar por la Constitución al órgano judicial, el cual tiene generalmente, aparte de su misión ordinaria de decidir el derecho en una contienda entre partes, el cometido especial de declarar si los actos de los poderes constituidos están de acuerdo con la ley suprema.

La clasificación anterior tiene en cuenta tan sólo la naturaleza del órgano protector; íntimamente relacionada con dicha clasificación, pero acaso más importante, es la que considera el alcance de las funciones encomendadas al órgano. En este respecto, la función del control constitucional puede consistir en dar definiciones generales de constitucionalidad, valdezas *erga omnes* con motivo o no de un caso concreto; o puede consistir en definir la constitucionalidad únicamente respecto al caso concreto que se ventila y con eficacia exclusivamente para ese caso.

La función de la primera clase se ejercita ordinariamente a petición del órgano del poder a quien perjudica la disposición inconstitucional y tiene por efecto anular radicalmente dicha disposición. Refiriendo a nuestra Constitución las ideas expuestas, debemos situar el control de la constitucionalidad que ella establece actualmente, en el sistema que encomienda dicho control al

Poder Judicial Federal (art. 103), con eficacia únicamente respecto al individuo que solicita la protección (art. 107).

El procedimiento judicial en el que un particular demanda la protección de la justicia de la Unión contra el acto inconstitucional de una autoridad, es lo que se llama juicio de amparo, la institución más suya, la más noble y ejemplar del derecho mexicano.

2. La efectividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos frente a el Juicio de Amparo en favor del Gobernado.

Ya se ha analizado a lo largo de este trabajo, cuales son los objetivos y alcances tanto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como del Juicio de Amparo, hemos visto a grandes rasgos cuales son las características de cada una de estas instituciones, así como los mecanismos del procedimiento que sigue cada una, para atender las solicitudes de auxilio de los individuos, los alcances estrictamente jurídicos que tienen cada una de las resoluciones que emiten y los medios con los que cuenta para hacerlos efectivos; ahora nos queda solamente puntualizar y concretizar todas estas afirmaciones.

Respecto a la efectividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hemos señalado en diversas partes de este trabajo cuales son las limitaciones tanto jurídicas como de hecho, en la actuación de dicho organismo en favor de los gobernados, argumentaciones que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano meramente de control político cuyas resoluciones carecen por su propia naturaleza, de elementos y mecanismos coactivos que permitan darles un carácter vinculatorio y exigible ante los funcionarios o dependencias que violan los Derechos Humanos, con lo cual no obstante que se pone en evidencia ante la opinión pública la ejecución de dichas violaciones, las recomendaciones de la Comisión Nacional pueden o no ser atendidas por la autoridad responsable de manera discrecional, sin que pueda hacerse exigible el cumplimiento a las resoluciones emitidas, esto en base a las relaciones políticas con que cuente el funcionario o titular de la dependencia en cuestión, ya que en gran parte dependerá el que cumpla

o no con dichas recomendaciones que tanto se encuentre favorecido o desfavorecido con el grupo en el poder.

- La publicidad de las recomendaciones que emite la Comisión Nacional y de la actuación de la misma, es por demás deficiente y casi nula, esto aunado a una opinión pública apática le quita fuerza a las recomendaciones e informes que emite dicho organismo con lo cual la actuación de la misma se ve disminuida de manera importante.

- La autonomía e independencia funcional en la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es sumamente cuestionable, debido al vínculo que de hecho tiene con el Poder Ejecutivo Federal, ya que es este quien se encarga del nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional, no obstante la supuesta aprobación que tiene que dar el Senado de la República a dicha designación, lo anterior debido a el control por el número de Senadores que tiene el PRI en dicha cámara. Esto trae como consecuencia que el Presidente de la República pueda en un momento dado designar a aquella persona que tenga una similitud de intereses a los suyos o por lo menos que no obstaculice su actuación ni ponga en entredicho la actuación de los funcionarios que comprenden su administración.

- Dentro de las facultades que se otorgan a los visitadores adjuntos de la Comisión Nacional, se encuentra la de poder dar fe pública de las actuaciones y diligencias que realizan, reservándose la propia Comisión Nacional, la facultad de proporcionar la documentación y elementos de prueba que haya recabado al realizar sus investigaciones, señalándose además que ninguno de sus visitadores esta obligado a rendir su testimonio en procedimientos civiles, penales o administrativos que se lleven a cabo y que se encuentren directamente relacionados con la queja que atiende la Comisión Nacional; las anteriores disposiciones me parecen por demás absurdas y carentes de sustento jurídico ya que no es posible que se les conceda a los visitadores una gama tan amplia de actuación para realizar sus investigaciones, para después esos elementos que serian valiosos en la búsqueda de la verdad y la justicia en un procedimiento distinto que traería una resolución que si tendría el carácter de vinculante y exigible coactivamente, sea limitada de sea forma; ¿donde queda pues el fin de la propia Comisión Nacional?, debería de ser la primera en

procurar la defensa del quejoso y en su caso si el mismo actúa de mala fe, aportar todos los elementos de prueba con que cuenta para obtener la verdad.

- Ahora bien debemos reconocer que la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha venido a poner un freno a los atropellos que se venían dando dentro de las Agencias del Ministerio Público, reduciendo la practica de la tortura en los interrogatorios al estar integrando las averiguaciones previas, poniendo freno a las detenciones ilegales y otras muchas practicas viciosas en los procedimientos penales; en materia civil los jueces, secretarios de acuerdos y actuarios han visto también involucrada a la Comisión en violaciones realizadas por dichos funcionarios, lo mismo podemos decir de otros funcionarios públicos en materia administrativa; sin embargo es en la materia penal en la que más se ha reflejado el impacto que ha tenido la actuación de la Comisión Nacional y de la cual se ha dado una mayor difusión por parte de los medios de comunicación, sin embargo dicha publicitación no ha sido siempre con el afán de difundir la actuación de la Comisión Nacional, sino más bien por cubrir la noticia de manera sensacionalista y amarillista, dejando de lado el análisis serio y profundo que deberían realizar los medios de comunicación, No obstante lo anterior, la actuación de la Comisión Nacional ha tenido más una repercusión en funcionarios menores y de primera instancia y no así en los funcionarios de mayor jerarquía, y cuando así ha sido es en una menor medida, lo anterior implicaría pensar que únicamente los funcionarios menores son los únicos que violan los derechos de los ciudadanos, situación que sería bastante ingenuo de nuestra parte creer y en cambio si nos hace pensar que la Comisión Nacional es parcial y tendenciosa en sus investigaciones.

Considero que la regulación jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de los Organismos estatales que la apoyan en la defensa de dichos Derechos, debería modificarse para hacer más eficaz y practico el alcance de las actuaciones de dicha institución, para lo cual propongo que dicha modificación se realice desde el propio precepto constitucional en el que encuentra sustento dicha institución, para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos deje de ser un organismo descentralizado y se convierta en un órgano dependiente del Poder Legislativo que se encargue de la defensa, promoción y difusión de los Derechos Humanos, atendiendo las 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. Emitiendo, ya no simples recomendaciones, si no resoluciones autónomas, vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Manteniendo al margen de su competencia, los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Así las resoluciones que emita la Comisión Nacional de derechos Humanos, tendrían que ser atendidas y resueltas por la autoridad a la cual vayan dirigidas, en un término previamente establecido por la ley; y en caso de que en dicho término no acredite ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que la recomendación ha sido substanciada o se esta dando tramite a la recomendación, la Comisión Nacional estaría facultada para presentar la denuncia o recurso que corresponda, en caso de ser necesario junto con el quejoso agraviado, aportando para tal efecto, ante la autoridad que corresponda, todos los elementos de prueba con los que cuenta y prestando toda la asesoría necesaria que requiera la persona afectada; en el entendido que en ningún caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos, podrá hacer un pronunciamiento de carácter jurisdiccional, lo anterior a efecto de no invadir esferas de competencia que le correspondan a el Poder Judicial, es decir su papel seria el de constituirse en órgano acusador o en su caso en procurador de la persona agraviada, representándola ante las autoridades correspondientes.

¿Por que la propuesta de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos dependa del Poder Legislativo y no de cualquiera de los otros dos?: en primera instancia no sería conveniente que dependiera del Poder Judicial, por que es precisamente en el seno del mismo donde se gestan los problemas de falta de una defensa efectiva de los Derechos Humanos por los problemas de corrupción y exceso de trabajo que actualmente tienen, así mismo sería poco conveniente integrar como un tribunal más a la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos ya que perdería las ventajas de accesibilidad y economía procesal que actualmente tiene, y por el contrario se tendría que ajustar a reglas y patrones procedimentales más formales y rígidos que desalentarían a la ciudadanía para acudir a pedir auxilio ante dicha instancia judicial; en segunda instancia tampoco sería adecuado que dependiera del Poder Ejecutivo, ya que la integración y funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos estaría supeditada a la decisión unipersonal del Propio Jefe del Ejecutivo Federal con los inconvenientes que actualmente tiene dicha situación y que se han venido exponiendo a lo largo de este trabajo; por último considero que es conveniente que la

Comisión Nacional de Derechos Humanos dependa directamente del Poder Legislativo - por lo menos en su integración- ya que es el seno de dicho poder donde encontramos una representación de facto, de todas las fuerzas políticas, sociales y económicas de la población, y aún cuando dicha representación no sea en la misma proporción, si sería posible implementar un mecanismo en el cual por lo menos las tres fuerzas políticas más representativas designaran a los integrantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y así quedara conformada de una manera más democrática y homogénea lo que garantizaría una actuación más imparcial y autónoma.

El mecanismo propuesto sería que la designación del Presidente y del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sea hecha por el Presidente de la República, a una comisión especial de la Cámara de Diputados, la cual estuviera integrada por seis Diputados Federales, dos por cada uno de los tres partidos mayoritarios en dicha Cámara en la cual habría un presidente electo mediante sorteo; dicho comité aprobará la propuesta mediante votación de por lo menos cuatro miembros de dicho comité, y en caso de que la persona que el Presidente de la República propone no fuera aprobada por la comisión especial, el jefe del Ejecutivo Federal o el Presidente de la comisión especial podrían proponer, cada uno, a un segundo candidato y someter su designación a una nueva votación; y en caso de no volver a obtener ninguno de los candidatos propuestos la aprobación de la comisión especial, el Presidente de la República de los dos candidatos que el haya propuestos elegiría a uno y junto con el propuesto por el Presidente de la comisión especial, se tendría que elegir a cualquiera de los dos por mayoría relativa y en caso de empate el presidente de la comisión especial tendría voto de calidad.

Por otro lado propongo que se modifique la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de que las resoluciones que emita sean vinculatorias y obligatorias para las autoridades a las que se dirijan y que dichas resoluciones y la documentación con las que fueron integradas, hagan prueba plena y sean proporcionadas a otras autoridades que las requieran para integrar otros procedimientos que se estén llevando a cabo con motivo de la misma queja u otra que se encuentre directamente relacionada con la misma, o en su caso que la propia comisión de oficio presente las denuncias o quejas correspondientes por las faltas o delitos que haya detectado en la secuela de sus investigaciones.

Por último y atendiendo a la actual estructura que constitucionalmente tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y dado que su función es atender las quejas en las que se encuentren involucradas autoridades federales, sería conveniente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos -a criterio de su Presidente y dependiendo de la gravedad de los delitos que hubiere detectado durante la investigación- pudiera presentar ante la comisión especial de la Cámara de Diputados que aprobó su integración, denuncias contra funcionarios federales y así por conducto de esta comisión instaurar conforme a lo que señala nuestra Constitución juicio político en contra del o los funcionarios que correspondan.

Cabe señalar que las mismas adecuaciones debería hacerse con las demás instituciones estatales de defensa de los Derechos Humanos, para que en el ámbito de sus respectivas competencias y ante las autoridades de primera instancia que correspondan o por conducto de las propias legislaturas locales se procurara instaurar en contra de las autoridades responsables los procesos tendientes a castigar y evitar la comisión de más violaciones a los Derechos Humanos.

Así mismo, es evidente que el problema de la falta de respeto a los Derechos Humanos en México, va más allá del aspecto jurídico y trasciende al aspecto cultural. De nada sirve una adecuada regulación legal que procure la defensa de los mismos, cuando la población desconoce cuales son sus derechos y como puede hacerlos valer, en consecuencia es necesario crear en nuestro país, una cultura en torno a los Derechos Humanos; esto a través de la educación tanto en las escuelas como en nuestros propios hogares; para lo cual es necesario que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se convierta en una autentica institución no sólo defensora de los Derechos Humanos, sino también activa promotora de los mismos; esto mediante la coordinación de dicha institución con otras dependencias del Estado, como pudiera ser la Secretaría de Educación Pública, integrando en los programas educativos el tema de los Derechos Humanos en las primarias y secundarias; con el DIF para crear programas de promoción en los núcleos familiares; con la Secretaría de Gobernación, por conducto de su dependencia Radio Televisión y Cinematografía, en coordinación con las empresas privadas de televisión y radiodifusión del país, para realizar campañas publicitarias y de información por estos medios, ya que ha quedado

demostrado que cuando el gobierno ha coordinado cualquier tipo de campaña por sí mismo, lo ha hecho de manera mediocre y deficiente. Sólo así será posible que en nuestro país se vaya dando un cambio paulatino y así se empiecen a respetar realmente nuestros Derechos.

Veamos ahora cuales son los alcances del Juicio de Amparo en la defensa de los derechos de los gobernados.

Como ya señalamos anteriormente el Juicio de Amparo es una institución que por sí misma cuenta con los instrumentos jurídicos que le permiten un alcance más amplio y efectivo para salvaguardar los derechos de los ciudadanos cuando estos son violados y transgredidos por actos de autoridad, restableciendo a los ciudadanos el goce de las garantías violadas mediante sus resoluciones que ordenan a la autoridad responsable cumplir con las mismas y en caso de oposición de dichas autoridades, la propia ley de amparo prevé las sanciones y responsabilidades a que se hacen acreedoras las autoridades reuentes.

Es así que el Juicio de Amparo, jurídicamente es una institución dotada de una amplia y completa gama de mecanismos que le permiten actuar de manera eficaz e imparcial en la defensa de los derechos de los ciudadanos, contra actos de autoridad que los transgredan. Ahora bien si los comparamos con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, veremos que el Juicio de Amparo supera de manera abrumadora en su estructura y regulación jurídica a la Comisión Nacional.

Sin embargo en los hechos, el alcance del Juicio de Amparo como institución protectora de los derechos de los individuos, se ha visto seriamente afectada, esto en razón de la estructura tan compleja que regula el funcionamiento de dicha institución, lo cual hace difícil que los ciudadanos por sí mismos acudan a solicitar el amparo y protección de la justicia de la unión, ya que difícilmente una persona que no sea asesorada por un abogado podrá verter en una escrito los actos reclamados, los conceptos de violación y señalar a las autoridades responsables, lo cual trae como consecuencia que su petición sea desechada por lo deficiente de su reclamación, ya que sólo en

materia laboral, penal -en algunos casos- y agraria, opera la suplencia de la queja por parte de los jueces o magistrados; paradójicamente en este aspecto, la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es más eficaz, ya que cuenta con la obligación de orientar y canalizar a los quejosos hacia las instancias adecuadas, cuando los conceptos de violación que expresan se encuentren fuera de las facultades o materias que dicha institución tutela, recibiendo una atención más personalizada de los funcionarios de la Comisión Nacional.

En contra de lo señalado anteriormente se podría argumentar que los ciudadanos cuentan con una defensoría de oficio para orientarlos y asesorarlos de manera gratuita, sin embargo de esta situación las personas tienen poco conocimiento y cuando llegan a tener conocimiento de dicho organismo muchas veces ya es tarde para que sean atendidos en virtud de haber precluido el término para interponer el amparo o en su caso el recurso procesal de que se trate.

Aunado a los problemas señalados anteriormente tenemos la gran carga de trabajo que tiene el Poder Judicial del Fuero Común y del Fuero Federal, lo que trae como consecuencia que la procuración de justicia sea más tardada y deficiente.

Como hemos podido observar el problema de violación a los Derechos Humanos no se debe a la falta de una regulación jurídica que los salvaguarde, el problema va más allá del aspecto jurídico y trasciende los aspectos del manejo del poder en este país, aspectos económicos y culturales; estamos llegando a una situación en donde la certeza jurídica que en cierta medida en antaño nos brindaban las autoridades, se ve cada día transgredida de una manera escandalosa, en donde grupos en el poder vulneran los derechos de los individuos a través de la influencia política y económica que tienen sobre el gobierno; desde mi punto de vista la solución a estos problemas no debe basarse en la creación de más Instituciones y ordenamientos jurídicos que regulen la interacción entre gobernados y gobernantes, sino en la actualización de los ya existentes y sobre todo en una aplicación estricta de la ley, de nada sirve poner "diques" huecos al ejercicio del poder cuando a los mismos se les da un alcance tendenciosamente parcial, destinado únicamente a manejar una imagen ante la ciudadanía, y no a cumplir con el espíritu legal con el que fue creada.

Por otro lado es necesaria una autentica división de poderes en el campo de los hechos, en la cual tanto el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial tengan una independencia entre si y sean contrapesos uno de los otros dos, sin caer por ello en una pugna, ya que esto conllevaría a la ingobernabilidad; pero así mismo en donde la colaboración entre ellos no desemboque en el fortalecimiento y hegemonía de uno y el debilitamiento y sometimiento de los otros dos; es decir se hace necesario hoy más que nunca un equilibrio entre los poderes. Mientras sigamos bajo un régimen presidencialista difícilmente podremos aspirar a una democracia en donde prevalezca la ley y respeto a los derechos de los individuos.

Para apoyar lo anterior veamos como se estructura el Poder Judicial el único en donde los funcionarios que lo integran no son elegidos mediante sufragio:

De acuerdo a lo que señala el artículo 94 de la Constitución, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en el Consejo de Judicatura Federal. Señala además que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

Los Ministros de la Suprema Corte son nombrados, de conformidad con lo que señala el artículo 96 de Constitución, mediante la propuesta de una terna que presenta el Presidente de la República a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designa a el ministro que corresponda. Aquí al igual que en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se hace evidente que la procuración de justicia se encuentra seriamente involucrada con la decisión del Presidente de la República, y que no obstante la intervención del Senado de la República se hace evidente que el nombramiento de los Ministros que componen la Suprema Corte de Justicia es hecho de manera indirecta por el propio Presidente de la República, ya que al no existir una Cámara de Senadores compuesta por partidos de oposición o por lo menos plural en ideologías políticas, se presume que es el partido en el poder el que da su anuencia intrínseca al Presidente de la República y en consecuencia no hay un examen más analítico, serio y profundo, respecto a que si la persona que es propuesta para ocupar el cargo de ministro es la más idónea, capaz y honesta, para detentar tan importante puesto dentro de la organización del

Gobierno de la República: nuevamente reitero las observaciones que emití cuando analice el proceso de nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el sentido de que con esto se pone en entredicho la autonomía de dicho organismo y la imparcialidad e independencia de actuación de sus funcionarios.

Por lo que respecta a los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, estos son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con lo que establece el artículo 97 de nuestra Constitución, el cual esta compuesto por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante sorteo; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República, de acuerdo con lo que señala el artículo 100 de la Constitución. A dicho Consejo le corresponde dentro de sus atribuciones la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, (artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), suspender en sus cargos a los magistrados de circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra, así como Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos del Poder Judicial, (artículo 81, fracciones X y XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

No obstante lo anterior, se hacen extensivas a los miembros el Consejo de la Judicatura Federal, las mismas objeciones que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, respecto a su nombramiento, ya que es el propio Presidente de la Suprema Corte quien preside también a dicho Consejo, y por otro lado los dos magistrados y el juez que integran a la judicatura, previamente fueron designados por la misma, por último los dos consejeros designados por el Senado y el último por el propio Presidente de la República tampoco están exentos de poder ser parciales en el ejercicio de sus funciones, y únicamente abocase a la defensa de los intereses del partido político dominante.

Es así, que mientras no exista una autentica autonomía del Poder Judicial, difícilmente se podrán contrarrestar los abusos de los funcionarios públicos en perjuicio de los ciudadanos: ya que

la administración y aplicación de la justicia como hasta ahora se ha venido presentando, se encuentra influida y por que no decirlo, manipulada por el Poder Ejecutivo y por el Legislativo a través del primero, para salvaguardar los intereses de un grupo en el poder y no así de la comunidad en general.

Para evitar lo anterior, propongo que los puestos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sean mediante propuesta de una terna de candidatos, que el propio Consejo de la Judicatura Federal presente a un comité de la Cámara de Diputados, integrada por seis Diputados Federales, dos por cada uno de los tres partidos mayoritarios en dicha Cámara; dicho comité aprobará la propuesta mediante votación de por lo menos cuatro miembros de dicho comité. Para que una persona pueda ser propuesta por el Consejo de la Judicatura Federal para ocupar el puesto de ministro de la Suprema Corte de Justicia deberá en primer lugar contar con una experiencia profesional de al menos cinco dentro del Poder Judicial Federal; en segundo lugar presentar un examen de oposición libre e interno, en los términos de los artículos 114, 115, 116 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, una vez hecho lo anterior, el Consejo de la Judicatura Federal tomará en cuenta los resultados que arrojen dichos exámenes y procederá a elegir a los tres postulantes que hayan obtenido las más altas calificaciones, para así proceder a proponerlos ante el Comité de la Cámara de Diputados, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. Si el Comité de la Cámara de Diputados no resolviera dentro de un plazo de treinta días, ocuparía el cargo de Ministro, la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.

En caso de que el Comité de la Cámara de Diputados rechace la totalidad de la terna propuesta, el Consejo de la Judicatura Federal elegirá de entre los postulantes otra terna y la someterá a dicho comité en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocuparía el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.

Por lo que respecta a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, considero que sería más imparcial, si en lugar de ser dos Consejeros designados por el Senado, fueran tres los Consejeros y fueran designados por el Comité de la Cámara de Diputados, tomando como

elementos para su designación que dichos Consejeros fueran personas que sean licenciados en Derecho, con una practica profesional de por lo menos diez años y que no pertenezcan o estén afiliados a ninguna organización política, que gocen de una buena reputación y honorabilidad en su persona y en el desempeño de la practica profesional.

Lo anterior sería lo único que propondría para cambiar la estructura de Consejo de la Judicatura Federal, por lo demás considero adecuadas y congruentes las funciones y obligaciones de dicho organismo para subsanar las irregularidades y faltas en la administración de justicia.

Por último nuestro Juicio de Amparo además de tutelar y salvaguardar los garantías de los individuos, regula dentro de su ordenamiento los mecanismos tendientes a hacer que sus resoluciones sean efectivamente cumplidas por las autoridades señaladas como responsables y en su caso fincar las responsabilidades de las partes, lo anterior de conformidad con lo establecido en el Título Quinto y en los Capítulos I, II y III de la propia Ley de Amparo: en donde se señalan las responsabilidades y sanciones a que se hacen acreedoras los propios funcionarios que conozcan del amparo, de las autoridades responsables y de las partes.

Así mismo e independientemente que dentro del Juicio de Amparo se llegare a determinar la procedencia del acto reclamado, las personas cuentan con los procedimientos penales y administrativos para fincar responsabilidad directa a el funcionario infractor de conformidad con lo que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es así como a lo largo de este trabajo he expuesto las causas, razonamientos y fundamentaciones por las cuales considero que el papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se reduce a un mero instrumento de Control Político, tendiente a validar ante la opinión pública nacional e internacional, la imagen del gobierno. Sin embargo, no puedo dejar de reconocer que no obstante que como ciudadanos contamos con una serie de instituciones y ordenamientos jurídicos que en el papel garantizan de manera satisfactoria las garantías, derechos y obligaciones de las personas, sus relaciones entre si y con las autoridades: en los hechos la administración de justicia deja mucho que desear, que en nuestra vida diaria nos encontramos constante mente con situaciones indignantes de injusticia, abuso y marginación que mas de una

vez nos causa además de enojo, a veces hasta riza de los extremos tan grotescos de como se violan nuestros derechos y de la manera tan absurda en que se pretende justificar por parte de nuestros gobernantes la comisión de los mismos y la ineficacia e ineptitud para solucionarlos, pretendiendo dar únicamente paliativos y soluciones simplistas a los mismos; y sin embargo la gran problemática de inseguridad jurídica y social que vivimos actualmente, va más allá de la esfera jurídica trascendiendo a el aspecto cultural de conformismo y apatía que nos embarga a una gran parte de los mexicanos y que con lleva a no exigir de una manera enérgica y cabal de la aplicación de la ley por parte de las autoridades, esto por la poca credibilidad que se tiene a las leyes e instituciones, todo esto por el desconocimiento que la población tiene de los derechos básicos con los que cuenta y de los mecanismos para hacerlos valer.

Más que la creación de nuevas instituciones y ordenamientos que protejan a los ciudadanos, lo que los mexicanos requerimos es una aplicación estricta e imparcial de las leyes ya existentes por parte de las autoridades; hay una crisis de credibilidad hacia las leyes y las instituciones que las aplican, hoy más que nunca es necesario que la ciudadanía vuelva a creer en las autoridades o mejor dicho que las mismas se ganen la confianza de las personas, sin embargo no debemos esperar a que esto ocurra de motu proprio por parte de las autoridades, es necesario que cada uno de nosotros cambie de actitud, se informe y haga valer sus derechos, hasta en tanto esto no ocurra difícilmente mejorara la situación actual por la que pasamos. No obstante lo anterior veo con optimismo el futuro de mi país, es grato observar que paulatinamente se van dando cambios en las estructuras del gobierno y ya no priva una hegemonía de un grupo en el gobierno, que hay cada día una mayor pluralidad de grupos en el gobierno que de una u otra forma representan un contrapeso y por ende un equilibrio en el ejercicio del poder; espero que siga esta tendencia y que repercuta en un beneficio para todos nosotros.

CONCLUSIONES.

- 1.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos surge, como una institución tendiente a fortalecer la imagen del gobierno ante la opinión pública, mas que como un órgano protector de los Derechos Humanos.
- 2.- La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, implica en si misma un reconocimiento tácito de la constante violación a dichos derechos, situación que prevalece en nuestro país por parte de las autoridades, no obstante la existencia de las instituciones y regulación jurídica que las tutela.
- 3.- Existe una grave imprecisión jurídica en la creación de dicha institución, al no encontrarse debidamente planteada y definida la materia que tutela, recordemos que el precepto constitucional que lo crea y define, no establece que son los Derechos Humanos y en que precepto jurídico se encuentran señalados como tales.
- 4.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, lejos de ser un Organo de Control Constitucional es un Organo de Control Político, esto en base a las resoluciones que emite y que no tienen un carácter vinculatorio y exigible ante las autoridades señaladas como responsables, ya que es potestativo de las mismas acatar las recomendaciones; quedando condicionada la observancia de las mismas, más al hecho de como puede afectar la carrera política de los funcionarios, dependiendo del apoyo con que cuenten dentro del gobierno, que a la observancia de la propia ley.
- 5.- La estructura y funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es sumamente cuestionable, en virtud de que su imparcialidad y autonomía de actuación se ponen en entredicho por la notable influencia que tiene el Poder Ejecutivo en su actuación, ya que no olvidemos que es el propio Presidente de la República quien con aprobación del Senado nombra al titular de la Comisión.

- 6.- El alcance de las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tienen poca fuerza y efectividad ante las autoridades responsables de una violación a los Derechos Humanos, dado que son meras recomendaciones, no exigibles ni vinculatorias, carentes de una instrumentación que las haga exigibles ante su inobservancia; y su incumplimiento depende básicamente en el impacto que causen en la imagen del Gobierno Federal; es así que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha tenido una repercusión en la actuación de funcionarios menores y de primera instancia y no así en problemas más graves de la sociedad y en la que se ven involucradas autoridades de mayor jerarquía.
- 7.- Las actuaciones que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante la investigación de las quejas y que podrían servir para fincar responsabilidades más severas a las autoridades responsables en procesos diversos, se ven limitadas dado que la Ley y Reglamento de dicha institución señalan que le es potestativo facilitar dichos elementos en otros procesos; con lo que se pone de manifiesto el carácter meramente político de la comisión y que únicamente actúa para dar una legitimación ante la opinión pública de la administración del Presidente de la República.
- 8.- Es necesario modificar la actual regulación jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de que en su integración y funcionamiento no se vea influida de manera directa por el jefe de el Ejecutivo Federal, ni por ningún partido en particular. Así mismo es necesario que se dé un carácter vinculatorio a las resoluciones que emita la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de que en caso de que las mismas no sean atendidas, pueda por sí misma presentar las denuncias o recursos que correspondan, en caso de ser necesario junto con el quejoso agraviado, aportando para tal efecto, ante la autoridad que corresponda, todos los elementos de prueba con los que cuenta y prestando toda la asesoría necesaria que requiera la persona afectada; y así mismo que sus actuaciones sirvan como elementos de prueba en la integración de otros procesos paralelos que se sigan con motivo de la queja que atienda; que su actuación trascienda de tal forma que por su conducto se puedan integrar y conformar responsabilidades a los funcionarios que transgredan los derechos de los individuos, esto a través del Juicio Político cuando proceda.

- 9.- La actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe ir más allá de la defensa de los Derechos Humanos, debe ser un auténtico promotor de una cultura de los mismos entre la población, esto mediante la coordinación de sus acciones y tareas con otras dependencias tanto públicas como privadas, para procurar que la población en general conozca y sea el primero en defender sus derechos.
- 10.- Es evidente la falta de una adecuada difusión de la tarea que desempeña la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el poco y casi nulo seguimiento que los medios de comunicación dan a las investigaciones que realiza y a las resoluciones que emite, así como de cuales son los mecanismos y pasos a seguir para acudir a pedir auxilio a ella, y los casos en que es procedente presentar las quejas ante dicho organismo; todo lo anterior merma de manera significativa los alcances y efectividad de la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 11.- Es evidente, que no obstante que en el Juicio de Amparo jurídicamente se encuentra regulado un proceso que garantiza la defensa y salvaguarda de las garantías individuales de las personas y que además dicha institución cuenta con mecanismos que garantizan de manera efectiva la exacta observancia de sus resoluciones, en los hechos observamos como se hace muy complicado para el ciudadano común solicitar el amparo y protección de la justicia de la unión, esto debido a la complejidad y tecnicismo del propio proceso, además de la saturación de asuntos por resolver que hay en los juzgados.
- 12.- El problema de la procuración de justicia en México se debe en gran medida a que no existe una auténtica división de poderes en el ejercicio del gobierno: es evidente la gran influencia que ejerce el Ejecutivo Federal ante el Poder Judicial y la hegemonía que tiene el Presidente de la República frente a los Poderes Legislativo y Judicial.
- 13.- Es necesario modificar la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que en la integración del Poder Judicial no intervenga el Poder

Ejecutivo Federal y por ende no haya una influencia de un sólo partido político que represente los intereses de un sólo grupo social.

- 14.- La solución a el problema de inseguridad jurídica y social que aqueja a México, no puede ser solucionado mediante la creación de nuevos Organismos ni la implementación de nuevas leyes que implican en sí mismas, el gasto de más recursos económicos y humanos del gobierno: la solución más viable es aprovechar las instituciones con las que ya se cuenta y la exacta y enérgica aplicación de los ordenamientos jurídicos que las regulan.
- 15.- Es urgente que las autoridades recobren la confianza de los ciudadanos mediante el ejercicio de sus atribuciones de forma eficiente, pero sobre todo honesta y apegada a derecho, dejando a un lado los intereses políticos, ya que la ley no se negocia, se aplica. Por otro lado en necesario que los ciudadanos exijan de manera consciente y objetiva el cumplimiento de las leyes a las autoridades, para lo cual hace falta un cambio de actitud en cada uno de nosotros.
- 16.- En todas las instituciones y preceptos jurídico, hay un elemento vital, sin el cual no existirían, y son precisamente los hombres hacia los que están dirigidas, no olvidemos que las instituciones y las leyes, las crean los propios individuos, y por lo tanto las mismas son reflejo de su actuar y de sus aspiraciones, de lo bueno y lo malo que hay en cada sociedad: por ello antes de pensar en que forma cambiar a las leyes e instituciones, es necesario y primordial que cada uno de nosotros piense en que necesita cambiar de sí mismo en beneficio de sus semejantes, y sólo así será posible lograr un cambio positivo y eficaz de las leyes e instituciones.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. 4a Ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1992.
- Arellano García, Carlos. **El Juicio de Amparo**. 2a Ed., México, Edit. Porrúa, 1983.
- Armienta Calderón, Gonzalo M. **El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos**. México, Edit. Porrúa, 1992.
- Burgoa Orihuela, Ignacio:
 - Las Garantías Individuales**. 25a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1993.
 - El Juicio de Amparo**. 30a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1992.
 - Derecho Constitucional Mexicano**. 9a Ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1994.
- Carpizo, Jorge:
 - La Constitución mexicana de 1917**: 4a Ed., México, UNAM, 1980.
 - El Presidencialismo Mexicano**. 8a Ed, México, Siglo XXI editores, 1988.
 - Derechos Humanos y Ombudsman**. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- Fairen Guillén, Víctor. **Antecedentes Aragoneses del Juicio de Amparo**, México, UNAM, 1971.
- Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**. 32a Ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1993.
- Fix Zamudio, Héctor:
 - La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones nacionales**. Madrid, UNAM, Editorial Civitas, 1982

- Justicia Constitucional, Ombudsman y los Derechos Humanos.** México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos.** México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991
- Lara Ponte, Rodolfo: **Génesis de los Derechos Humanos. Revista de Investigaciones Jurídicas.** México, año 8, 1984, tomo 2.
Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. México, H.Cámara de Diputados, UNAM, 1993.
 - López Chavarría, José y otros. **Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.** México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
 - Moreno Daniel. **Derecho Constitucional Mexicano.** 12a Ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1993.
 - Lira, Andrés y Muro Luis. **Historia General de México.** Tomo I, 3a. Ed., México, El Colegio de México, 1981.
 - Nawiasky, Hans. **Teoría General del Derecho.** México, Editora Nacional, 1980.
 - Sánchez Agesta, Luis. **Curso de Derecho Constitucional Comparado,** 6a Ed. Madrid, Universidad de Madrid, 1976.
 - Sepúlveda, Cesar. **Derecho Internacional.** 16a Ed., México, Edit. Porrúa, 1991.
 - Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo.** 15a Ed., México, Edit. Porrúa, S.A. 1992.
 - Sierra Guzmán, Jorge Luis. **La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental.** México, C.M.D.P.D.H.A.,C., 1991.
 - Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano.** 28a Ed., México, Edit. Porrúa, 1994.

- Sayeg Helú, Jorge. **Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano**. México, Edit. Porrúa, 1987.
- Preciado Hernández, Rafael. **Lecciones de Filosofía del Derecho**. 2a Ed., México, UNAM 1986
- Villoro Toranzo, Miguel. **Introducción al Estudio del Derecho**. 7a Ed., México, Edit. Porrúa, 1987.

LEYES CONSULTADAS.

- . Código Penal para el Distrito Federal.
- . Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- . Ley de Amparo.
- . Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- . Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- . Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- . Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.