

674
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RECOMENDACIONES
DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ISAAC VICTOR SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ

ASESOR: LIC. VICTOR MANUEL DAVILA BARRAZA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO, D.F.

1997.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F. a 2 de octubre de 1997

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

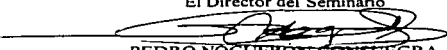
El pasante de esta Facultad **SÁNCHEZ DOMINGUEZ ISAAC VICTOR**, con número de cuenta 7347120-0, ha elaborado la tesis denominada "**NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**", bajo la dirección del **Lic. Victor Manuel Dávila Barraza**, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**

c.c.p.-Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.



A LA MEMORIA DE MIS PADRES:

Doy gracias a ellos que sin su apoyo decidido, no hubiera logrado, lo que ellos anhelaron para su hijo, y aunque ya no están en esta vida, sé que estarían felices por ver como se cumple su anhelo.

A MI ESPOSA:

Le agradezco su apoyo y comprensión y el aliento que me dio para seguir adelante en el presente trabajo, sin ella no hubiera sido posible lograrlo.

A MIS TRES JOYAS:

Con cariño y amor a mis tres hijas, Perlita, Esmeralda y Gema.

**Con cariño y agradecimiento a la Licenciada
Ma. Concepción Mejía Mancera, quien con
su apoyo desinteresado, ayudo a la elaboración
del presente trabajo.**

**Con cariño y afecto para mi amigo,
Lic. JULIO ARROYO FLORES.**

**Con agradecimiento al Licenciado
VICTOR M. DAVILA BARRAZA,
por su apoyo y asesoramiento en el
presente trabajo.**

**NATURALEZA JURIDICA DE LAS RECOMENDACIONES
DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

INDICE.	I
INTRODUCCION.	III
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS	1
1.-LOS DERECHOS HUMANOS EN EUROPA.	4
A.- SUECIA.	4
B.- ALEMANIA.	5
C.- DINAMARCA.	7
D.- ITALIA.	8
E.- ESPAÑA.	9
2.- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.	12
3.- LOS DERECHOS HUMANOS EN LATINOAMÉRICA.	15
A.- COLOMBIA.	17
B.- GUATEMALA.	20
C.- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	22
CAPITULO II	
LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE AL DERECHO ADMINISTRATIVO.	27
1.- SOCIEDAD, POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA.	30
2.- SUJETOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.	44
3.- LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO.	47
4.- DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA PENAL.	49

5.- VIGENCIA ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	53
CAPITULO III	
LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.	59
1.- NATURALEZA JURIDICA	59
2.-UBICACION DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	64
3.- ESTRUCTURA ORGANICA.	67
4.- FUNDAMENTO JURIDICO.	73
4.1 CONSTITUCIONAL.	75
5.-COMPETENCIA.	76
CAPITULO IV	
RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.	86
1.- CONCEPTO GENERAL DE RECOMENDACION.	86
2.-. PRÓCEDIMIENTO PREVIO A LA RECOMENDACION	89
3.- EFECTOS JURIDICOS.	94
4.- PROPUESTAS PARA LOGRAR LA EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.	100
CONCLUSIONES.	106
BIBLIOGRAFIA.	109

INTRODUCCION

La justicia social es un problema actual en el mundo, tanto en los países ricos como en los pobres, aunque claro está, toma proporciones dramáticas en estos últimos. En consecuencia, existe una profunda preocupación en discutir los diversos aspectos que conforman la justicia social con el objeto de poder alcanzarla.

En los Estados Unidos Mexicanos, la política en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en su Constitución Política Federal, como garantías individuales y sociales. La aobservancia de la de la política encaminada al cumplimiento de los Derechos Humanos, requiere de la atención y respuesta al más alto nivel.

En los últimos años la sociedad mexicana se ha interesado en la cultura de los derechos humanos, siendo cada vez más los individuos que se organizan en grupos y forman instituciones para protegerlos y defenderlos, promoviendo su vigencia, ante la violación de estos derechos por parte de los organismos gubernamentales.

La procuración de justicia y el respeto a los derechos humanos son inseparables en los Estados civilizados. Los gobernados tiene confianza en la justicia y los órganos encargados de impartirla, cuando sienten que todos son tratados de la misma forma por la ley y en todo momento se respetan sus derechos fundamentales como individuos, titulares de los derechos que le son inherentes como persona humana.

Es así que ante el reclamo de la sociedad mexicana por el respeto a sus derechos humanos, por decreto presidencial se crea en México

en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual también por decreto de el 28 de enero de 1992, se eleva a rango constitucional, (Art. 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) garantizando así su permanencia, como institución garante de los derechos humanos de nuestra sociedad.

Hay preocupación en los Estados Unidos Mexicanos, en la sociedad y en el gobierno por la protección y la defensa de los Derechos Humanos, de aquí la importancia de realizar un análisis, respecto de lo que es la naturaleza jurídica de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la fuerza y alcance de las mismas, partiendo de que esta Institución, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con la facultad de emitir su propio reglamento, capacidad legal para realizar estudios y propuestas de leyes que permitan una mejor protección de los derechos humanos, las recomendaciones al ser emitidas por un órgano competente del Estado y al estar fundamentadas jurídicamente tanto en su origen, contenido o cuerpo, como en sus procedimientos, en ese sentido afirmamos que, dichas recomendaciones están revestidas de juridicidad por lo tanto son de pleno derecho.

En el presente trabajo estudiaremos las posibilidades de como las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pueden tener una mayor eficacia ante las autoridades señaladas como responsables de algun acto u omisión durante sus funciones respectivas que motivan la queja ciudadana, y la repercusión de su cumplimiento de dichas recomendaciones ante las autoridades competentes, así como en el ámbito social de nuestro país.

Así la norma en general, dada en abstracto, no solamente tiene que ser eficiente, sino también tiene que encontrar su efectividad jurídica para que ésta sea respetada y observada.

Este es el propósito de la presente Tesis, para lo cual iniciaremos analizando los antecedentes de los derechos humanos, con el fin de hacer notar la filosofía jurídica de estos y cual es la trascendencia del llamado ombudsman que significa; "representante, mediador".

Se hace necesario visualizar la estructuración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y esto nos permitirá tener una visión panorámica y extensiva, de la situación orgánica de la Comisión y su ubicación dentro de la Administración Pública Federal.

También consideramos que es menester conocer el procedimiento previo a una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y para eso estudiaremos, la queja, ante la Comisión, forma de interponerla, así como quien o quienes pueden formularla ante dicho órgano, y así hasta llegar a la recomendación misma.

Así, también elevaremos propuestas en el sentido de ofrecer a dichas recomendaciones que emite la Comisión Nacional, una posibilidad de ser mas efectivas, para que todo lo que es el ejercicio del poder público, esté debidamente regulado.

CAPITULO I ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS

La aparición del ser humano, es también con la actitud ética frente a la vida; de esta forma encontramos que desde los orígenes del individuo, está presente en toda la humanidad la exigencia de justicia, el respeto a la vida, a la libertad, y a la dignidad del ser humano, los cuales son considerados como derechos fundamentales inherentes a éste.

Desde la antigüedad la evolución de los derechos humanos son la de los valores fundamentales del ser humano.

En esta época, nos comenta la maestra Magdalena Aguilar Cuevas: "Observamos que la protección de los valores del ser humano ya se consideraban en un documento normativo: El Código de Hamurabi en Babilonia, en el que se encuentra cierto contenido social, que establece límites a la esclavitud por deudas y regula precios, entre otras cosas. Por la misma época aparece el Decálogo, que sostenía una particular forma de protección de la dignidad humana pues, como puede observarse, por ejemplo, al prohibir el homicidio, protege la vida."

"Por los siglos X a.C., a V d.C, las culturas griega y romana desarrollan el concepto de derecho natural (Derecho de Gentes para los romanos), y con él la corriente del iusnaturalismo fundamentado en la razón, que servía para acercar a los hombres entre sí."

"En la Edad Media (siglo V al siglo XV d.c.) también aparecieron en Europa documentos con características de protección, por ejemplo cabe mencionar Inglaterra, la llamada Carta Magna de Juan sin

Tierra (1215), contemplaba ciertas garantías de seguridad jurídica, restringía el poder del monarca."¹

En esta época destacaron grandes pensadores como Hobbes, Rousseau y Montesquieu entre otros, quienes apoyaron, la teoría del derecho natural, la cual declara como derechos naturales e indivisibles del individuo, a la libertad, la igualdad de todos ante la ley, a la propiedad, por lo tanto el orden feudal (privilegios feudales, arbitrio del monarca) era considerado contrario a la naturaleza humana.

Ellos afirman la existencia de reglas normativas inherentes a los individuos, que son previas a cualquier configuración política.

La maestra Magdalena Aguilar Cuevas dice: "Por la importancia que tienen los derechos humanos, han surgido numerosas instituciones dirigidas a su defensa, destacan como predecesor clásico, el Ombudsman de los países escandinavos."²

Para ello, es necesario tener una idea generalizada, de lo que es el derecho humano, a efecto de resaltar sus principales elementos y poderlos distinguir a lo largo de este capítulo, en donde con base en la historia, encontraremos a una institución que es el Ombudsman, que funge como primer protector de los derechos humanos.

1.- Aguilar Cuevas, Magdalena: "Manual de Capacitación de derechos Humanos". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, pág 24

2.-Idem., pág. 164

La maestra Margarita Herrera Ortiz, en su obra nos ofrece un concepto de lo que por derecho humano podemos entender : "La frase Derechos Humanos es en si mismo redundante, ya que todos los derechos son humanos; pero el uso y aplicación de tal exposición tienen una vigencia y aplicabilidad, sumamente actual y universal, pues solo dá un sentido específico en relación a los derechos fundamentales y esenciales del ser humano. Se le llama Derechos Fundamentales, debido a que sirven como base y fundamenta a otros derechos particulares".³

De lo anterior, podemos observar la importancia y trascendencia de los derechos humanos que protegen al individuo, a efecto de que pueda lograr su desarrollo, y para ésto requiere del respeto de los derechos mínimos fundamentales, que deben ser observados, en la relación gobernado- gobernante.

3.- Herrera Ortiz, Margarita : "Manual de Derechos Humanos". Ed. PAC. 1a., ed. México 1991. pág. 9.

1. - LOS DERECHOS HUMANOS EN EUROPA .

En la época moderna (siglo XVIII y siglo XIX), la idea del Ombudsman como órgano de control de los servidores públicos, surge en los países europeos, destacando Suecia, Alemania, Dinamarca, Italia, y España.

Se pugna por el respeto de los derechos mínimos fundamentales que deben ser observados, por toda la sociedad en la relación gobernado-gobernante.

A. SUECIA.

Uno de los primeros países que pudo configurar la protección del derecho humano, fué si duda el pueblo sueco.

"Ombudsman, es un vocablo sueco que significa representante, mediador." ⁴

De éste primero, el maestro Claes Eklundh, nos comenta lo siguiente: "El cargo de Ombudsman parlamentario se creó en 1809, como parte de la nueva Constitución que había sido aprobada ese mismo año. Sin embargo, tenía un prototipo en el cargo de ombudsman del Rey que fué creado en 1713 por el Rey Carlos XII, quien reinó como monarca absoluto."

"Después de haber sido derrotado por los rusos en Voltada en 1709, el Rey huyó a Turquía, en donde permaneció varios años prácticamente como prisionero del Sultán. Como resultado de la ausencia del Rey surgió el desorden en el gobierno sueco. Con el fin de ponerle un alto, el Rey ordenó que se debía crear un organismo en Suecia, que estuviese encabezado por una persona con el título de "Ombudsman mayor del Rey" es decir el principal representante del Rey." ⁵

4.- Aguilar Cuevas, Magdalena. Ob. Cit., pag 164.

5.-Eklundh Claes, : "La experiencia del ombudsman sueco en la actualidad : dentro de "La experiencia del ombudsman en la actualidad, memoria ". Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, pág.

El Ombudsman, perseguía la finalidad de establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes; supervisar la aplicación de éstas por parte de la Administración Pública y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, que conociera las quejas de los individuos sobre las arbitrariedades cometidas por autoridades y sus funcionarios Públicos.

Cuando empieza a nacer la institución del Ombudsman en Europa se otorgaba a una persona un cierto poder, que evidentemente no lo podía utilizar para lograr sus propias ambiciones, sino unicamente para garantizar que las leyes y los estatutos de reino fueran observados por los servidores públicos, y el servicio que estos prestaban se diera con la prontitud y exigencia del contribuyente, por lo tanto, así el pueblo que pagó los impuestos, y que se utiliza parte de estos para cubrir los salarios de los funcionarios públicos, viera de esta manera, que responden a ese pago dichos servidores en la forma que la propia legislación establece.

B. ALEMANIA.

Alemania ha tenido poca experiencia practica con respecto al Ombudsman como Institución.

Ahora bien en Alemania el maestro Gero Pfennig, nos comenta sobre esta institución lo siguiente : "El derecho de petición que cuenta con una larga tradición en Alemania, se intuyó en la Ley básica de la República Federal de Alemania el 23 de mayo de 1949. El artículo 27 de la ley básica establece que: "Todos tendrán el derecho de dirigir, individual o conjuntamente con otros, solicitudes o quejas por escrito a la dependencias correspondientes y a los organismos parlamentarios; el término solicitud, generalmente denota sugerencia con respecto a la legislación, el de quejas se refiere principalmente a actos u omisiones por parte de organismos gubernamentales, durante su primer término electoral, el Bundestag Alemán

estableció un Comité de peticiones para manejar las peticiones recibidas, y ésta práctica ha continuado desde entonces. El Comité de peticiones es un organismo del Bundestag alemán que sirve para preparar resoluciones con respecto a las peticiones" ⁶

El maestro Gero Pfenning, Presidente del Comité de Peticiones del Bundestag alemán, dice: "El Ombudsman "clásico" no existe en la República Federal Alemana. A nivel federal, el Comité de Peticiones del Bundestag alemán es responsable de manejar las solicitudes y quejas de los ciudadanos, y casi todos los estados federados han adoptado este modelo para manejar solicitudes y quejas a través del Parlamento. De hecho, tras la unificación alemana se establecieron comités de peticiones en los parlamentos estatales de los cinco nuevos estados federados, y no se habló mucho sobre la alternativa de establecer el cargo de Ombudsman pero es posible tomar como modelo el Bundestag alemán como alternativa a la institución del Ombudsman".

Considera el maestro Gero Pfenning que el Bundestag alemán opera eficientemente, que es bien conocido entre la población y que goza de su confianza, tiene los poderes necesarios para apoyar su labor práctica. También cuenta con la autoridad necesaria para llevar a cabo acciones eficaces en beneficio de los ciudadanos.

De tal manera, que resulta de sobremanera interesante, como el surgimiento de esta institución, ofrece al público en general, la posibilidad de exigir su derecho ante la administración pública de Alemania.

6.- Pfenning, Gero: "Los comités parlamentarios de peticiones como alternativas del Ombudsman": dentro de "La experiencia del Ombudsman en la actualidad, memoria ": Ob Cit., pág. 15.

C. DINAMARCA.

Otro de los grandes pueblos Europeos que acogieron al ombudsman rapidamente fué el pueblo Danes, el cual según Hans Gammeltoft-Hansen, quin ocupo el cargo de Ombudsman en Dinamarca en 1987, al respecto comenta que la institución surgió de esta manera : "Las raíces de la institución de ombudsman son más profundas y más largas en Escandinavia. uno de los predecesores como ombudsman danes, incluso dió una conferencia llamada "El ombudsman un regalo de Escandinavia para el Mundo"... Suecia estableció una institución llamada el ombudsman judicial en 1809. Finlandia le siguió en 1919, Dinamarca tomó el relevo en 1955; siguió Noruega en 1962 (en el mismo año, Nueva Zelanda introdujo el modelo de Ombudsman danés en su sistema estatal). El quinto (y ultimo) de los países nórdicos instituyó el cargo ombudsman hace como año y medio."

"Hasta cierto punto, el antiguo sistema sueco sirvió de modelo para el ombudsman danés durante los primeros años de la década..los debates que precedieron en la creación del cargo del obudsman en Dinamarca, muestran que el nuevo cargo fue diseñado para lograr dos objetivos en particular:"

"Primero.- El ombudsman iba a actuar en nombre del parlamento en relación con las dependencias gubernamentales reforzando el control tradicionalmente ejercido por el supremo organismo electivo y sus miembros individuales sobre los ministros y sus funcionarios... y."

"El segundo .- El ombudsman iba a ser la salvaguarda de la ley y el orden para el ciudadano común: una especie de institución de Apelación para los ciudadanos en conflicto con las dependencias gubernamentales"⁷

7.- Gammeltoft- Hansen, Hans : "La experiencia del obudsman danés"; dentro de: La experiencia del ombudsman en la actualidad, memoria "; Ob. Cit pág. 21.

D. ITALIA.

Italia por ser un país Europeo de gran tradición que ha sostenido conquistas durante muchos tiempos y que ha sido autor de las batallas y guerras drásticas a través de toda la historia. Es un país que esta en íntima relación con todo lo que es el sistema Europeo.

De esta circunstancia el maestro Jesús Rodríguez y Rodríguez nos explica lo siguiente: "Una dimensión denominada romana, cuyo marco constitucional es el convenio Europeo, firmando precisamente en Roma Italia y por otra parte, la Carta Social Europea firmada en Turín Italia el 16 de Octubre de 1961, de las tres dimensiones brevemente bosquejadas, la Romana a la cual cabría mejor denominar Italiana, puesto que engloba dos elementos internacionales diferentes, firmados en dos distintas ciudades de Italia, es la más desarrollada de todas, si se toma en cuenta que dichos instrumentos internacionales además de transformar a nivel regional, los derechos y libertades enunciados en las declaración universal de derechos humanos en obligaciones legales que vinculen jurídicamente a los Estados, establecen dos mecanismos distintos, ambos de igual complejidad funcional, pero de eficiencia práctica dispar, destinados a controlar o supervisar el respeto definitivo de las obligaciones asumidas por los estados contratantes, ya sea en relación a los derechos civiles y políticos, o en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales. Es desde luego sobre ambos mecanismos, enfocaremos principalmente nuestra atención aunque refiriéndose de manera más amplia y detallada al mecanismo previsto en el Convenio Europeo".⁸

8- Rodríguez y Rodríguez Jesús: " Estudios sobre Derechos Humanos". Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección manuales, México, 1990, número 2 pag. 221 y 222.

La idea italiana, esta íntimamente ligada a la relación internacional, esto es a la posibilidad de que un Convenio tan importante que forma la estructura de los derechos del individuo, que es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, al tratar de que los gobiernos de cada uno de los países contratantes, hagan de esta convención la forma más práctica para que la lleven acabo sus gobiernos, para la protección de los derechos consignados en dicha declaración.

De tal manera que la regulación del ejercicio del poder público se pretende controlar, a través de lo que es el Ombudsman, y este será uno de sus principales objetivos

E. ESPAÑA.

Otro de los países ibéricos que de alguna manera sustentan la posibilidad de un defensor del pueblo frente al poder público llamado gobierno, es sin duda el pueblo español , del cual el maestro Alvaro Gil Robles nos dice: "Con independencia de las necesarias consideraciones de orden técnico, sobre la naturaleza de la institución del ombudsman, cuando se aborda su estudio en profundidad, el objeto de valorar su incorporación a un ordenamiento jurídico específico, resulta indispensable tener en cuenta la realidad de las distintas experiencias que puedan derivarse de su funcionamiento cotidiano en aquellos países que ya cuentan con ella... Sin ánimos de agotar los distintos supuestos que podrían abordarse en una intervención de esta naturaleza, si quisiera destacar algunos puntos desde la experiencia de quien han tenido el privilegio de estar en contacto con la realidad de esta institución, tanto en el plano dogmático, como el de articular un anteproyecto de ley y posteriormente asumir la hermosa tarea de

llevar a la práctica los presupuestos teóricos, desde una posición de adjunto y posteriormente como defensor del pueblo." ⁹

La protección de los derechos fundamentales de las personas, es sin duda la obligación directa de este tipo de defensor del pueblo español.

Una circunstancia que este mismo autor establece y que ha señalado como objetivos directos de la posibilidad de defender al pueblo, se refieren a los siguientes:

"1.-Resolver los conflictos diarios de la cotidiana relación de las administraciones públicas de nuestros días con los ciudadanos."

"2.-Intervenir en los conflictos derivados de la cotidiana tarea de administrar que asumen en nuestro país los Municipios, diputaciones, Comunidades autónomas, y la propia administración del Estado."

"3.-Los supuestos generalmente conocidos como de mala administración derivados de actuaciones administrativas que entrañan ignorancia o vulneración de la legalidad, o un abuso o desviación de poderes utilizando la teoría jurisprudencial ya acuñada en los sistemas de jurisdicción contenciosa."

"4.-Los de ignorancia del mandato de aplicación directa de la Constitución en determinados supuestos y por encima de cualquier norma."

"5.-Los de interpretación y necesariamente restrictiva de las normas vigentes o la conducta puramente irregular de los servidores de la administración, pero no desgranar aquí toda la causística, posiblemente siempre incompleta." ¹⁰

9.- Gil Robles, y Gil Delgado, Alvaro: " Consideraciones en torno a la experiencia española del defensor del pueblo"; dentro de: "La experiencia del ombudsman en la actualidad, memoria". Ob. Cit, pág 33

10.- Idem , pág 35

Es necesario hacer notar una circunstancia muy especial en relación a los objetivos directos que podría perseguir el defensor del pueblo español, los cuales consisten, que dicho defensor de los derechos humanos, va a llevarlo a cabo en contra de los funcionarios públicos que ocupan los puestos fundamentales en el órgano del gobierno.

En lo que se refiera a el Ombudsman español, Gil-Robles, considera que éste como es natural cambia de país a país y se les asignan ciertas particularidades.

Así, mismo las características del ombudsman español, asemeja a las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con pequeñas diferencias, ya que en España el titular de éste órgano es:

Elegido por el parlamento, constituido legalmente, el candidato debe ser una persona no política, ni de partido, pues la neutralidad política se considera esencial, su actuación es independiente de toda presión parlamentaria o de gobierno, el acceso del ciudadano al ombudsman, es directo sin requisitos de abogado procurador ni pago de cantidad alguna, la investigación de las quejas se realiza de forma sumaria e informal con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso, su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas, incluidas a las de justicia y la militar, Elabora un informe anual o extraordinario que eleva al parlamento con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y con inclusión en ocasiones de los nombres de los funcionarios, especialmente implicados en una mala administración, cuenta con un relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de propuesta de sanción a los organismos competentes para ello.

El propio Gil-Robles, de España, comenta: " Que en varios países el cargo de ombudsman sufre modificaciones, porque el titular es designado por el poder ejecutivo, pero siempre con autonomía funcional y su competencia que a veces no abarca la administración de justicia, ni la militar"¹¹

El objetivo directo en el desarrollo histórico del ombudsman como protector de los derechos humanos en todo el mundo, ha sido que ese órgano de poder público o de gobierno deba llevar a cabo una disciplina en cuanto a su propia administración.

2.- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

El desarrollo natural de la institución del ombudsman, tuvo su efecto no solamente en el mundo Europeo, sino que este éxito de contar con una persona que de alguna manera pueda representar los intereses frente a el poder gubernamental, resulta ser una posibilidad concreta a través de la cual se establece un control en lo que es la función administrativa.

Ahora bien, un pueblo como es el de los Estados Unidos de América el cual basa su estructura no solamente en los derechos humanos, sino mas que nada en los derechos naturales.

Lo anterior lo podemos constatar en lo que fuera la declaración de Independencia del país vecino del Norte, en donde basándose en 3 puntos concretos, se independizan de la Gran Bretaña.

11.-Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro: Ob ., cit. pág. 36

El maestro historiador Secco Ellauri en el momento en que nos ofrece una explicación al respecto nos dice : "La declaración que tuvo repercusión universal, proclamó 3 principios fundamentales. El primero decía que todos los hombres han recibido de Dios ciertos derechos naturales como la vida, la libertad y la conquista de la felicidad. Los llamados derechos naturales se incorporaron mas tarde a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la revolución Francesa. El segundo afirmaba que los gobiernos derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados. El tercero expresaba que es legítimo derrotar a un gobierno por la fuerza de las armas y establecer a otro en su remplazo, cuando no respete los derechos naturales".¹²

Es evidente que desde lo que fue la firma de la declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, se establecía ya, la gran necesidad en la protección de los derechos humanos, de tal naturaleza, que no se instituye en este momento un organismo que los pudiera proteger, sino que simple y sencillamente se le da la posibilidad a toda la población de poder derrocar aquel gobierno, o administración pública que de alguna manera los castigara a los ciudadanos con cargas tributarias excesivas, no respetando la justicia, ni el principio de legalidad, que forma parte del derecho administrativo y que es uno de los pilares directos de la administración pública que deben cumplir forzosamente todos y cada uno de los funcionarios públicos.

12.- Secco Ellauri, Oscar: "Los tiempos modernos y contemporáneos"; Ed. Kapelusz, 4a., ed., Buenos Aires, Argentina, 1965, pág. 146 y 147.

Ahora bien, la maestra Margarita Herrera Ortiz, en el momento en que nos hace la explicación de algunas circunstancias del ombudsman en Estados Unidos de América, dice: "Es digno de comentar que la Constitución Federal del 17 de Septiembre de 1787, de los Estados Unidos de América, inicialmente careció de lo que llamamos parte dogmática, aunque en 1789 el Congreso propuso la anexión en su articulado mediante 10 enmiendas, con lo que se formó la parte dogmática de que se carecía."

"Siempre ha existido la creencia generalizada de que las declaraciones de derechos de las Colonias Inglesas fueron las primeras manifestaciones prácticas de las ideas filosóficas o enciclopédicas del siglo XVIII que motivaron la revolución francesa, pero un autor tan importante como lo es Jellinet asegura que la raíz ideológica de dichas declaraciones se encuentran en las ideas confesionales, puritanas y calvinistas, que traían los diversos grupos de colonizadores ingleses."¹³

En lo que es el contexto jurídico de los antecedentes de los derechos humanos en los Estados Unidos de América, es palpable como en un momento determinado la paz y la declaración de Independencia de aquel país, empieza a ofrecer ya la noción y conciencia directa de la protección del derecho del ser humano, frente al poder público llamado gobierno.

13.- Herrera Ortiz, Margarita: "Manual de derechos humanos." Ed. PAC, I.a., de., México, 1991. Pág. 28

3.- LOS DERECHOS HUMANOS EN LATINOAMERICA.

La doctrina sobre la institución del Ombudsman en Latinoamérica es aún muy incipiente, ya que no esta muy bien definida en cuanto a su función y regulación jurídica, y de los países que en ese rubro han tratado de incorporar a su legislación se encuentra COLOMBIA, GUATEMALA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, y de éste último es del que nos ocuparemos en concreto, pero vamos a referirnos muy brevemente a lo que Colombia y Guatemala, han hecho sobre la figura del Ombudsman.

A. COLOMBIA.

En Colombia como en la mayoría de los Estados latinoamericanos, fueron influenciados por corrientes europeas en relación a la formación de sus propios gobiernos, y de esto Luis Carlos Sáchica, comenta: "En el fin del siglo pasado Colombia, en su proceso de transformación política, estuvo signada por la notable influencia de los modelos constitucionales europeos, particularmente por los efectos del cambio mundial que se desprendió de la Revolución Francesa, y que se concreta en la adopción final de un texto constitucional preparado por un Consejo Nacional de Delegatorios en 1886, cuando se decide cambiar la organización federal de la Constitución anterior, por un sistema de centralización política o estructura unitaria del Estado, al tiempo que se implanta la fórmula de relación entre la sociedad y en Estado, al declarar que el Estado será una República, lo que equivale a su carácter representativo, democrático con gobiernos alternativos y responsables ante los gobernados. El Estado colombiano es, desde entonces, " unitario en su estructura y está gobernado por los principios y procedimientos de la

democracia representativa... La aparición más tarde del modelo de Procuraduría francesa en 1810 y la adquisición de categoría constitucional del Ombudsman en Suecia en 1809, fueron probablemente los antecedentes que inspiraron al constituyente colombiano de 1886 para crear un sistema de control o un poder de control de la administración pública: El Procurador General de la Nación, de origen presidencialista, necesidad que ya había sido planteada desde Angostura: un Ministerio Público vigilante de la administración pública".¹⁴

Siguiendo con el autor Córdoba Treviño: " En el diseño constitucional de 1886 y sus posteriores reformas (especialmente la señalada de 1945) podría decirse que la Procuraduría General de la Nación en Colombia, tiene un tratamiento de suyo especialísimo, prácticamente singular en América Latina y sin equivalente exacto en los sistemas constitucionales europeos. En efecto: al tiempo que al Ministerio Público se le atribuyó la condición de órgano de persecución de los delitos y defensa de los intereses de la nación, se le asignaron también las funciones de promoción de la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas y, particularmente, la supervigilancia de la conducta oficial de los empleados públicos y la de defensa de la sociedad".

"En relación con el tema de los Derechos Humanos, conviene señalar que, si bien es cierto que el esquema constitucional de 1886 y de las reformas posteriores no concibieron normas expresas mediante las cuales se le confiara a la Procuraduría la defensa de los derechos fundamentales, El Ministerio Público en Colombia, asumió esa tarea esencial, con especial énfasis en el periodo que se inicia en el año de 1983."(Cordoba Treviño Jaime)

14.- Citado por: Córdoba Treviño, Jaime: " La experiencia del ombudsman en la actualidad, memoria", Ob. Cit, pág. 117

El mismo autor comenta que a consecuencia del incremento de violaciones a los Derechos Humanos por agentes del Estado (miembros del Ejército Nacional, la Policía y otros organismos de seguridad del Estado), hace necesario el proceso de transformación de la Procuraduría General de la Nación, y culmina en una primera etapa, con la creación de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos. La Ley 4a., de 1990, o Código de Régimen Político y Municipal, le confió la facultad de investigación y juzgamiento disciplinario, en única instancia, de la conducta de los agentes del estado, por hechos constitutivos de genocidios, desapariciones y torturas; la mediación en conflictos que entrañaran la violación de los derechos reconocidos en los principales tratados, sobre Derechos Humanos incorporados al orden jurídico interno; la vigilancia de los derechos fundamentales en los establecimientos carcelarios y de intervención psiquiátrica y la defensa de los connacionales sometidos a investigación o prisión en el exterior. La afectividad de la función investigativa y sancionadora de esta Procuraduría Delegada encuentra también su razón de ser en el apoyo permanente que le brinda otra unidad importante creada por la misma ley 4a./90: la Oficina de Investigaciones Especiales, que surge como un cuerpo especializado de Policía Judicial, constituido por funcionarios expertos en las distintas áreas de la criminalística aplicada a la investigación de las más graves violaciones a los derechos humanos.

En Colombia, también al igual que en los Estados Unidos Mexicanos, ha elevado a rango Constitucional la Protección de los derechos humanos, y comenta Jaime Córdoba Treviño que: "El constituyente de 1991, en Colombia reafirma que El Ministerio Público es un órgano de control dentro de la estructura del Estado y precisa que será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo y otros (Arts. 117 y 118). Con la creación del Defensor del Pueblo, que fue concebido

como una nueva institución y signo de reafirmación de la democracia y ejerce sus funciones bajo la orientación política del Procurador, que no implica subordinación jerárquica ni funcional y tiene autonomía administrativa y financiera, se encarga del ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos, (Arts.282 y 284 de la Carta Magna de Colombia). El modelo colombiano adoptado por el Constituyente, responde a la orientación mundial de la figura del Ombudsman, especialmente porque se constituye en puente legítimo de comunicación entre sociedad civil y el Estado, revitaliza el valor político y constitucional del derecho de los ciudadanos a quejarse y a ser escuchados por las autoridades; se le dota de capacidad para reportar violaciones a los Derechos Humanos y promover investigaciones, formular recomendaciones y observaciones y de mediación en situaciones de conflicto".

CARLOS GUSTAVO ARRIETA, en la presentación del Procurador General de la Nación, referente al informe sobre Derechos Humanos, en la Revista número 11 de Procuraduría General de la Nación del año de 1991, dice: "En resumen, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de Colombia aspira a ser realmente el mecanismo que facilite la relación del ciudadano común con el Estado. Y que permita afianzar la pacífica convivencia de todos, con capacidad para captar la opinión ciudadana y poder movilizarla hacia el propósito común de la plena vigencia de los Derechos Humanos, todo lo cual supone nuestro compromiso de luchar por el cumplimiento de la finalidad social del Estado de Derecho y el ejercicio legítimo del poder"¹⁵ (Citado por JAIME CÓRDOBA TREVIÑO)

15.- Córdoba Treviño, Jaime: Ob. Cit., pág. 125

B. GUATEMALA.

Guatemala, por ser otro país Latinoamericano, y vecino de los Estados Unidos Mexicanos, en su frontera sur, nos atañe ver como ha evolucionado en materia de Derechos Humanos, y al igual que nuestro país Guatemala se ha inspirado en la figura del Ombudsman Sueco, de 1809, pero también existe una figura inspiradora que es el Defensor del Pueblo de España, de creación más reciente, en el año de 1978, consagrado en el artículo 54a de la Constitución española de aquel año, según nos comenta RAMIRO LEON CARPIO (Procurador de los Derechos humanos en Guatemala).

Guatemala como al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, a través de su historia ha tenido injusticias de todo tipo, en donde nunca o casi nunca se han respetado los Derechos Humanos de los guatemaltecos de ahí los refugiados en Chiapas, México, en la frontera sur, pero siendo un pueblo habido de que se le reconcieran sus derechos fundamentales, es así como en mayo de 1984, se inician las llamadas Jornadas Constitucionales para discutir las bases que de la nueva Constitución debería tener para lograr una permanencia necesaria.

Ramiro de León Carpio, al respecto de estas jornadas comenta: "Del seno de estas discusiones surge la idea de la existencia de una Corte de Constitucionalidad, de una nueva Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsman), figura esta última que constituiría una novedad en nuestro medio... Los Constituyentes libramos la batalla en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, y por lo tanto, el Procurador de los Derechos Humanos viene a ser una realidad en nuestro texto constitucional, en el cual ocupa el Capítulo V del Título VI, denominado este último Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional, en tres

artículos, del 273 al 275. Así como el primero de ellos es el que se dedica a la Comisión de Derechos Humanos... La figura del, Procurador de los Derechos Humanos nace entonces del poder constituyente originario, no de gobierno alguno. La Constitución Política de Guatemala es la primera que reconoce la Institución del Ombudsman en América Latina como un Comisionado del Parlamento, con la característica fundamental de no estar supeditado a organismo, institución o funcionario alguno, y con absoluta independencia en sus actuaciones, como un Magistrado de Conciencia, no coercitivo, investido de una fuerza moral y, en cierto sentido, política, sin partidismo alguno, para hacer valer sus denuncias, resoluciones, señalamientos y censuras... En materia de Derechos Humanos, los Tratados y Convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el Derecho Interno".¹⁶

El procurador de los Derechos Humanos en Guatemala es una institución nueva que está fortaleciéndose cada día más en su lucha por la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano guatemalteco, dicha institución hasta hoy a logrado mantener su independencia, tanto funcional como económica, es imparcial y objetiva, cuenta esta institución con estructura física, administrativa, jurídica y humana, y sus relaciones internacionales han sido reforzadas y ampliadas, respalda al Procurador un ordenamiento jurídico vigente que, en materia de Derechos Humanos, se puede considerar como un avance jurídico-formal.

16.- De León Carpio, Ramiro: "LA experiencia del ombudsman en la actualidad, memoria". Ob. Cit. Págs. 127 a 129.

C. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Evidentemente, que la institución del Ombudsman en los Estados Unidos Mexicanos, realmente es de muy actual establecimiento. En nuestro país, los instrumentos de protección de las garantías individuales como en el juicio de amparo, se han sumado a éste en años recientes otros organismos de defensa de los derechos humanos. De modo que se han establecido para colaborar en la solución rápida y expedita de conflictos entre particulares y autoridades públicas, diversas procuradurías y defensorías con el fin de proteger los derechos humanos de los gobernados contra actos de autoridad en la administración e impartición de justicia de tal manera que el decreto presidencial que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990 y debido a la confianza y trascendencia que cobró dicha Comisión, fue elevada a rango constitucional, agregando el apartado "B" al artículo 102 de nuestra carta magna; publicada ésta reforma en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, y de esta manera se garantiza la permanencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como institución.

La hipótesis planteada en el presente trabajo consiste en ver la vigencia y efectividad de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos la cual no es un tribunal jurisdiccional sino un órgano administrativo, por lo tanto sus recomendaciones no tienen el carácter imperativo ni coercitivo de una sentencia, como consecuencia su naturaleza jurídica es indiscutiblemente administrativa, cuya estructura jurídica constitucional se fundamenta en el artículo 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro de nuestro país, es totalmente de reciente

creación, y en términos generales, va directamente a enfocarse, a los mismos objetivos que el ombudsman persigue en todo el mundo, como son la vigilancia y observancia de los derechos humanos evitando, la violación de los mismos por parte de los servidores públicos investidos de autoridad.

Ahora bien, como ya se dijo antes, la figura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos surge en 1990, pero ya se tenían antecedentes directos del establecimiento de ciertos organismos estatales, que intentaban dar el servicio de un control gubernamental.

De estos, nos habla Rosa María Álvarez de Lara en la siguiente redacción: "En el caso del Estado Mexicano, dicha figura surgió primeramente a nivel local, en el ordenamiento jurídico de varias de nuestras entidades federativas, entre las que destacan la Dirección para la defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León(1979); el Procurador de vecinos en la ciudad de Colima(1983); la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en Oaxaca(1986); La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero(1987); La Procuraduría de Protección Ciudadana Aguascalientes(1988); y la Defensoría de los Derechos de los Vecinos, en Querétaro(1988). Esta tendencia periférica por asegurar el respeto a los Derechos Humanos, muy pronto también se difundiría hacia el centro, y nuevamente se proyectó en el ámbito Universitario al crearse en 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios, y posteriormente una Administración Pública, cuando en 1989 se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal".¹⁷

17.- Álvarez de Lara, Rosa María: " Legislacion Estatal en Materia de la defensa de los derechos humanos". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, pág. 7 y 3

En un aspecto totalmente general, podemos considerar que el establecimiento de lo que es en ombudsman en los Estados Unidos Mexicanos, es de reciente creación, esto va permitir, que se aproveche la experiencia mundial, y se le otorguen a nuestra institución, la posibilidad de una mejor extensión en cuanto a las protecciones que puede brindar a la ciudadanía en general.

Pudiendo considerar que las instituciones que se crearon antes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tenían como finalidad establecer vigilancia sobre los actos de autoridad, denunciando y evitando actos violatorios de derechos humanos por parte de autoridades y servidores públicos contra los gobernados.

Los Organismos que se asemejaban a las funciones de la Comisión Nacional de derechos Humanos, podemos destacar a la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León , (1979), la cual fue creada por una Ley que constaba de 19 artículos en tres capítulos, que creaba una Dirección , cuyo titular era nombrado por el titular del Ejecutivo local, y debía ser de nacionalidad mexicana, tener título de Licenciado en Derecho, con una antigüedad mínima de cinco años, ser de acreditada buena conducta, rendir un informe anual al gobernador del Estado, su competencia era en materia de libertades constitucionales, derechos laborales, vivienda de interés social, derechos agrarios, justicia fiscal y administrativa entre otros, los servicios que proporcionaba esta Dirección eran gratuitos, de oficio y para beneficio de toda persona especialmente si carece de recursos económicos. (Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, 1979).

También encontramos la Procuraduría para la Defensa del indígena en Oaxaca (1986), esta dependía del ejecutivo del Estado, estaba

integrada por un procurador indígena, un subprocurador, ocho delegados regionales, (artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca), dentro de las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría mencionada estaba la de fungir como órgano de asesoría jurídica a instituciones gubernamentales que desarrollan acciones tendientes a la defensa de los derechos étnicos, brindar asesoría jurídica general individual o colectiva a distintas etnias. (Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca, 1986).

La Procuraduría Social de la Montaña, Guerrero (1987), en el Capítulo I de Disposiciones Generales, se establece que la Procuraduría Social de la Montaña, es un órgano administrativo desconcentrado por territorio con autonomía técnica jeraquicamente subordinado al ejecutivo local, con el objeto de proteger los intereses de los habitantes de la región de la Montaña, propiciar la participación de las comunidades indígenas en la planeación del desarrollo integral, cuenta con un consejo técnico, que será presidido por el Gobernador y se integrará por los titulares de las dependencias estatales y municipales, tiene representación legal de los grupos de campesinos indígenas. (Ley Orgánica de la Procuraduría Social de la Montaña, Guerrero 1987).

La Procuraduría de Protección Ciudadana, Aguascalientes (1988), es un órgano dependiente del poder ejecutivo del Estado, tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por las violaciones en sus obligaciones los servidores públicos, esta integrado por un procurador y personal técnico y administrativo, para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del Estado o con residencia no menor de dos años, ser Licenciado en Derecho, su cargo dura tres años y puede ser nombrado por otro periodo igual por el gobernador constitucional del Estado, recibirá quejas que formulen los particulares por la defectuosa actividad de los servidores públicos, investigar la procedencia de las quejas, formular a los servidores Públicos

recomendaciones, advertencias, proposiciones, recordatorios de sus deberes legales, sugerencias para la adopción de nuevas medidas, sin que ello implique facultad para modificar por sí cualquier resolución de autoridad, solicitar informes a los servidores públicos, hacerlos comparecer cuantas veces sea necesario, así como a los quejosos, el procurador para cumplir sus determinaciones podrá emplear cualquiera de los medios de apremio que la citada ley le concede, entre estos están, la sanción económica de uno a diez días de salario mínimo vigente en la región, suspensión en el empleo, cargo o comisión hasta por ocho días, solicitar al superior jerárquico del servidor público infractor en su caso la aplicación de las sanciones respectivas y cuando de la queja se desprendan hechos delictuosos, hacerlos del conocimiento de el Agente del Ministerio Público.

El Procurador de Protección Ciudadana no podrá actuar en relación con los procesos electorales y en asuntos de índole laboral, cuando el afectado sea un servidor público, éste procurador deberá de rendir un informe anual de actividades por escrito al gobernador, no podrá desempeñar otro cargo o empleo público o privado, solo de carácter docente. Como se ve, ésta figura de protección de los derechos humanos de Aguascalientes, se asemeja mucho mas a lo que es la institución del ombudsman (que literalmente significa el defensor del pueblo) y consecuentemente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la única diferencia de que sus recomendaciones si tienen carácter coercitivo legal, y no unicamente moral como la citada Comisión. (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, 1988).

La Defensoría de los Derechos Universitarios (1985), este órgano vino a asegurar el cumplimiento de los derechos universitarios contando con la participación de los mismos para garantizar sus derechos, ofreciendo diferentes canales de participación a través de diversas

instancias institucionales. (Exposición de motivos del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, 1985)

De tal naturaleza, que los objetivos directos de éstas Instituciones, no se han perdido, al contrario, sigue continuamente llenándose de elementos que protegen y que tienden directamente a realizar la protección jurídica de los derechos de las personas, como lo hace la Comisión Nacional de Derechos Humanos actualmente.

Respecto a la normatividad de los Derechos Humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo primero, establece las garantías individuales para las personas que radican en nuestro país independientemente que ciudadanía ostenten, de tal naturaleza que todos los derechos humanos asentados en los Tratados que estén de acuerdo con la misma deben aplicarse en México, como lo dispone el artículo 133 constitucional, el cual establece como Ley suprema a la propia Constitución, en segundo lugar a las Leyes Federales, y en tercer lugar a las normas establecidas en los Tratados.

Todo ese contexto de formación del OMBUDSMAN, como defensor del pueblo, lo recoge la Comisión Nacional de Derechos Humanos y tiende a dar mejor funcionalidad al poder público o gobierno.

CAPITULO II

LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE AL DERECHO ADMINISTRATIVO

En nuestro país se establece en las garantías individuales, consagradas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como es la relación gobernado-gobernante con la posibilidad jurisdiccional de recurrir al juicio de Amparo para solicitar la protección de la justicia de la unión y que la autoridad se someta al principio de legalidad, en la que esta basada toda su actitud no solamente frente al particular sino también en forma orgánica dentro de la Administración Pública Federal.

Citaremos una definición de Derecho Administrativo, lo anterior en virtud de que haremos mención continuamente un poco más adelante de este término, por lo tanto, citaremos las palabras del maestro Gabino Fraga quien sobre el particular nos expresa: "Como Derecho Administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en que consiste la actividad estatal; en segundo lugar, cuales son las formas que el estado utiliza para realizar esa actividad y caracterizar entre ellas a la que constituye la función administrativa, y en tercer y último lugar, cual es el régimen al que se encuentra sujeta dicha actividad. La actividad del Estado, es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, el otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales".¹

1.- Fraga, Gabino: "Derecho administrativo". Ed. Porrúa S.A. 28a. ed., México, 1989, pág 13.

Encontramos en la estructura del Derecho Administrativo, como se establece toda la actividad del Estado, y deberá estar basada exclusivamente en lo que la ley positiva le otorga frente a los gobernados.

De tal manera que la actividad del gobierno del Estado, tiene su fundamentación en el Derecho propiamente dicho, y procede de acuerdo a lo enunciado en éste.

Estas son circunstancias que en un momento determinado se intentan proteger a través de los derechos humanos, en virtud de que fundamentos jurídicos tan importantes como es la Declaración Universal de Derechos Humanos, la de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; las de Derechos Civiles y políticos; la Convención Americana sobre derechos Humanos, y muchas otras más, van a apoyar también el fundamento jurídico de los Estados, que cuando ya han sido aprobados en su legislación, los gobiernos otorgan a sus connacionales o gobernados, esa posibilidad de seguridad jurídica en su actuación.

Ahora bien, es necesario tener una idea generalizada, de lo que es el derecho humano, a efecto de notar sus principales elementos y poderlos distinguir a lo largo de este capítulo, en donde al buscar en la historia, encontraremos a una institución como es el ombudsman, el cual funge como protector de los derechos humanos.

En consecuencia vamos a citar las palabras de Margarita Herrera Ortiz, la cual nos ofrece un concepto de lo que por derecho humano podemos entender : "la frase Derechos Humanos es en si mismo redundante, ya que todos los derechos son humanos; pero el uso y aplicación de tal exposición tienen una vigencia y aplicabilidad, sumamente actual y universal, pues solo dá un sentido específico en relación a los derechos fundamentales y esenciales del ser humano. Se le llama Derechos

Fundamentales, debido a que sirven como base y fundamenta a otros derechos particulares".²

Desprendiéndose de la anterior idea, podemos ya observar la importancia y trascendencia de lo que se le ha dado el nombre de derechos humanos.

El individuo a efecto de que pueda lograr su desarrollo, requiere del respeto de los derechos mínimos fundamentales, que deben ser observados, no solamente por toda la sociedad, sino más que nada, en la relación gobernado-gobernante.

Por esa razón, es necesario observarla desde el punto de vista del Derecho Administrativo, a efecto de demostrar como todo lo que es la actividad estatal, tiene un fin y un objetivo concreto que debe de realizarse específicamente, y en el siguiente numeral haremos brevemente un análisis de lo que es la Sociedad en sí, el papel que juega en la Política y su actividad dentro de la Administración Pública .

1.- SOCIEDAD, POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA.

Antes de iniciar hablando sobre las relaciones que existen entre la Sociedad, la Política y la Admnsitración Pública, es necesario considerar algunas definiciones de lo que por sociedad debemos de entender, el concepto de la política y por supuesto el de administración Pública.

2.- Herrera Ortiz, Margarita: "Manual de Derechos Humanos", Ob. Cit. pág. 9

Así, desde un plano general, vamos a ocupar las palabras de José Nodarse, quien considera la Sociedad como: "El concepto de sociedad resulta sobre manera impreciso por su extraordinaria amplitud, pues puede designar lo mismo, la unión formada por dos individuos que mantienen relaciones conyugales definidas, que la totalidad de los hombres que pueblan la tierra... vamos a ceñir ahora el concepto de sociedad a una clase de agrupación humana permanente, que tiene una cultura definida y un sentimiento y una conciencia mas o menos vivos de los vinculos que unen a sus miembros en la coparticipación de intereses, actitudes, criterios de valor... Sociedad es cualquier grupo humano relativamente permanente, capaz de subsistir en un medio físico dado y con cierto grado de organización que asegura su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee, además, una determinada conciencia de su unidad espiritual e histórica."³

Observamos como la sociedad para lograr su conjunción, requerirá siempre en forma inicial de una cierta organización que le asegure su permanencia, esto es, de una organización capaz de garantizar la seguridad al grupo humano que la conforma, así como su decendencia para vivir en una infraestructura capaz de sostener su desarrollo en dicha sociedad.

3.- Nodarse, José: "Elementos de Sociología". Ed. SELECTOR, 31a. Recimpresión, México, 1989, págs.2 Y

La idea de la organización social va dándose a través del tiempo, del espacio y de las regiones como una forma por medio de la cual la comunidad establece diversos principios y normas, a través de las cuales, se crea una entidad pública política que ha de ofrecerle al conjunto social, la posibilidad de organización.

Al respecto Luis Recasens Siches comenta: "El lograr una idea clara de lo social, sobre todo de que clase de realidad es que se llama la sociedad, tiene una importancia decisiva, tanto desde el punto de vista teórico, como desde el punto de vista práctico. Aclarar con rigor lo que lo social sea, y entender que tipo de realidad es lo social, es una tarea ineludiblemente necesaria para que la sociología pueda constituirse sobre base sólida y desenvolverse como una ciencia con objeto propio..."⁴

El individuo en el momento en que rutinariamente fue estableciendo sus propias relaciones intersociales, requirió y exigió para sí, que existiera una voluntad general por medio de la cual se regularan coercitivamente las conductas.

Con esto se crea otro elemento formativo del estado como es el gobierno. De tal manera que el ámbito social, para lograr su debida integración requiere de diversos elementos a través de los cuales, se puede llegar al concepto de Estado.

Para explicar esta circunstancia, se hace indispensable hacer un análisis de los elementos formativos que convergen en el Estado.

4.- Recasens Siches, Luis: "Sociología", Ed. Porrúa, S.A., 23a. ed. México, 1993, pag. 101.

Para esto, el maestro Ignacio Burgoa comenta: "En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno."⁵

La población asentada en un territorio, debe guardar un orden jurídico, esto es, un orden de derecho coercitivo a través del cual se pueda sujetar las conductas de todos y cada uno de los individuos que viven en una sociedad determinada, a efecto de que se lleve a cabo un gobierno por medio del cual dichas normas deban respetarse y hacerlas respetar.

Esta es la idea de Juan Jacobo Rousseau, que tenía en su contrato social, el cual en su parte medular decía: "El hombre en un principio vivía en un estado de naturaleza, es decir que su actitud no estaba limitada por ninguna norma, que desplegaba su libertad sin obstáculo alguno; en una palabra, que disfrutaba de una completa felicidad para cuya consecución, no operaba la razón, sino el sentimiento de piedad. Con el progreso natural, se fueron marcando diferencias entre los individuos antes colocados en una posición de verdadera igualdad y es entonces cuando suceden divergencias y pugnas entre ellos. Para evitar estos conflictos, los hombres, concertaron un pacto de convivencia, estableciendo de esta manera la sociedad civil, limitándose ellos mismos su propia actividad particular y restringiendo en esta forma sus derechos naturales".

5.-Burgoa, Ignacio: "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., 8a. ed., Mexico, 1991, pág. 97.

"Al crearse la sociedad civil, en oposición al estado de naturaleza , se establece un poder o una autoridad supremos, cuyo titular fué y es la comunidad, capaz de imponerse a los individuos. A éste poder o autoridad se le llama la voluntad general".⁶

Todos esos comportamientos humanos, reflejados por la ética, la religión, la cultura y sus desplazamientos generales que produce la economía, definitivamente tendrán que ser objeto de una regulación, tal que se pueda lograr la organización que presupone la sociedad para su existencia.

Es aquí, cuando la infraestructura de organización gubernamental, aparece como esa entidad u organismo público, que detente un poder otorgado por el pueblo organizado políticamente, para que a su vez tenga que hacer que la ley se respete y por supuesto respetarla el gobierno mismo.

Así que para ésto a efecto de tener una idea general de lo que la política es, y como se relaciona con la Sociedad, la Administración publica, analizaremos el concepto de política.

El maestro Manuel Mas Araujo, en el momento en que nos ofrece una idea general de la política nos dice: " Política deriva del griego "Polis" . Esta palabra servía para señalar la comunidad de hombres libres en el mundo griego, comunidad que había aprendido a organizarse en constituciones solemnes que se ocupaban de precisar el bien social y la manera de obtenerlo... en la actualidad, toda conducta que tiene como referencia el concepto de poder, se llama política, y cuando los hombres se reúnen para alcanzar el poder, los grupos que se forman con este fin se llaman partidos políticos." ⁷

6.-Burgou, Ignacio: "Las Garantías Individuales". Ed. Porrúa, S.A., 26a. ed. México, 1994, pág. 89 y 90.

7.- Mas Araujo, Manuel. "La Política". Ed. Porrúa,S.A. 15a., ed. México. 1984, pag. 7.

Ahora bien, para delimitar el concepto de ciencia política, tomaremos las palabras de Mauricio Duverger, quien sobre el particular afirma: "El poder como objeto de la ciencia política, se centra en que el gobierno y todos los grupos humanos conllevan necesariamente al empleo de ese poder y se ha subrayado que es el poder elemento característico de todo fenómeno político, y en consecuencia el objeto central del estudio de la ciencia política".⁸

Sin duda en el momento en que la población establece un poder público lo hace por la necesidad de una organización y de reglas que deberán seguirse en las relaciones intersociales, esa es una de las funciones principales que como finalidad contiene la ciencia política.

Herman Heller, hace al respecto el siguiente comentario: " La ciencia política solo puede tener la función de ciencia si se le admite que es capaz de ofrecernos una descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos que sean verdaderas y obligatorias...así, la ciencia política tiene como función específica en primer término, describir los fenómenos de que se ocupa. Esta descripción permite definir el contorno de dichos fenómenos, estimular sus peculiaridades, clasificadas según ellas, compararlos para determinar sus similitudes y diferencias, dar cuenta de la frecuencia en que se presentan y señalar las relaciones que puedan existir entre ellos".⁹

8.-Duverger, Mauricio: "Sociología Política". Ed. Ariel, Barcelona, España 1975, pag. 25.

9.-Heller, Herman: " Teoría del Estado". Ed. Fondo de Cultura Económica, Sa., ed., México, 1963, pag. 20

Como consecuencia de todo lo anteriormente dicho, la sociedad, se constituye a través de la identificación de valores éticos, religiosos y ancestrales y para que dicha comunidad pueda lograr su evolución, requiere de organización, la cual el propio derecho le otorga, esto es que la propia norma jurídica al establecer las reglas, mediante las cuales se lleva a cabo diversas situaciones en las relaciones intersociales, estas reglas fijan las conductas y la forma en que deban de exteriorizarse en la relación social. De tal forma que se establece un poder público, por medio del cual, se ha de lograr que dichas reglas y normas, encuentren una institución capaz de poder aplicarlas a fin de que todos los entes de la sociedad, esten obligados a respetar las consabidas normas.

Esta es la relación íntima que en un momento determinado existe entre lo que es el complejo social, el poder público, y nos resta observar como llega la necesidad de estructurar la administración pública.

Por esto se hace indispensable hablar de lo que es la división del poder.

Montesquieu en su obra titulada "El espíritu de las leyes", plantea estas formas a través de las cuales se ejerce el poder, diciendo: "En cada Estado, hay tres clases de poderes: El poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativa al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o derogan las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invaciones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama éste último, poder judicial y el otro poder ejecutivo del Estado." ¹⁰ (Citado por el tratadista DANIEL MORENO DÍAZ).

10.- Moreno, Daniel: "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. PAX-MEXICO, 10a. ed., México, 1988, pag. 388.

Cuando se integra el poder público, se dice que existe una fuerza suficiente y capaz de constreñir las voluntades de los particulares.

Antiguamente, éste poder, solamente estaba dado a capricho de los faraones, mandarines, reyes, gobernantes y demás dictadores que tomaban los ejércitos para someter a los demás entes de la sociedad.

Aquí se empieza a dar una ideología que es seguida por la comunidad de individuos libres, esto es, se empieza a dar la posibilidad de una idea democrática a través de la cual, se requiere que ese poder público no este concentrado en una sola persona o corporación.

Es así como surgen movimientos tan importantes como la Revolución Inglesa, la Independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, en las que se arrebata el poder de imperio al Rey, para depositarlo completamente en el pueblo y ahora ese poder soberano demandado, lo tendrá en sí la población, la cual elige personas para que se constituyan dentro de la institución gubernamental y ejerzan un mandato a través de cual se observe la ley y la hagan cumplir y los gobiernen.

Esta es la idea generalizada de la íntima relación que existe, entre la fuerza o poder público y la necesidad de una administración pública gubernamental.

Ahora bien llega el momento, de establecer un concepto que de alguna manera nos permita entender, lo que es el sistema de administración pública.

"La administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmenero, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre."¹¹ (Citado por el profesor Miguel Acosta Romero).

Sobre lo que es la función administrativa, el maestro Gabino Fraga comenta lo siguiente: "La función administrativa es la actividad del poder ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley; el primer elemento de ésta definición constituido por el órgano que la realiza es un elemento formal... el segundo es el material, elemento constituido por el fin que el Estado persigue al realizar la función, también lo consideramos inadecuado, porque, el criterio de fin solo debe emplearse cuando los efectos de derecho que produzcan los actos en que se exteriorizan las funciones no sean bastantes para caracterizarlo y en el caso no se ha hecho esa demostración previa. Si seguimos el criterio de considerar que la ejecución consiste en realizar prácticamente las normas morales, entonces se incurre en el extremo contrario, pues en tal caso quedan fuera de la función administrativa la mayor parte de los actos jurídicos, dejando solamente los actos materiales encaminados directa e indirectamente a dar efectividad a las disposiciones legislativas. Sin embargo, cuando el poder público obra con facultades discrecionales, cuando celebre contratos, y en general, en todos aquellos casos en que la ley no impone una obligación, sino que se limita a autorizar determinadas actividades, no puede decirse propiamente que esté ejecutando la ley, por mal que se este obrando dentro de ella".¹²

11.- Acosta Romero, Miguel: "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. 3a., ed. México, 1979, pág. 58

12.- Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. 33a., ed. México, 1994. págs. 54 y 55

Sin duda, lo que el maestro Fraga lo ha tratado de expresar, se refiere a que el poder ejecutivo va a constituirse como aquella entidad de poder, a través de la cual se ejerce la función administrativa; que desde el punto de vista general, necesariamente tendrá que ejecutar la ley, de ahí el nombre de esta institución. (Art. 80 de la Constitución Federal)

Ahora bien, para lograr un mejor entendimiento sobre lo que es la administración pública, citaremos las palabras del maestro Andres Serra Rojas, quien sobre el particular comenta: "La función administrativa, es la que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en relación con otros entes públicos y con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de política de control... La decisión administrativa se ve presidida por las operaciones y procedimientos administrativos, que forman el conjunto de actividades materiales e intelectuales, técnicas, artísticas, científicas, que anteceden o preparan la decisión administrativa y las operaciones y procedimientos, de efectos jurídicos secundarios encaminados a su cumplimiento o ejecución y la satisfacción del interés general...es necesario una organización que ejecute la ley, que la concrete a todos los particulares, que la actualice, determinando en momentos, modos y circunstancias de su aplicación".¹³

Así pues tenemos también que considerar la definición del maestro Miguel Acosta Romero, quien también estima que la Administración Pública en concreto, es la encomendada al poder ejecutivo encargado de realizar no solo actos de administración sino que también políticos.

13 - Serra Rojas, Andres. "Derecho Administrativo". Ed Porrúa, S.A., 14a. ed. México, 1988. Tomo I. pags. 58 y 59.

Retomando, el maestro Acosta Romero, define la Administración Pública, como: " Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con :a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos".¹⁴

Ya teniendo una mejor visión sobre lo que es la función administrativa, podemos ya considerar que ésta es la misma que realiza la Administración Pública, con sus facultades y limitaciones legales, así mismo no esta de más mencionar lo que el maestro Alejandro Carrillo Castro comenta, y quien sobre el particular, nos explica: "La Administración Pública mexicana ha ido absorbiendo a lo largo de su historia, de una manera gradual y siempre homogénea, aportaciones de la administración pública de todo el mundo. Algunas entidades públicas sobre todo las relativamente más nuevas y de mayores recursos, han podido incorporar y utilizar progresivamente los principios de planificación, las nociones del control y evaluación de proyectos, las técnicas derivadas de la administración científica las de computación y los llamados criterios de desarrollo organizacional... de tal manera que la administración de los asuntos públicos por medio de una burocracia profesional, ha existido siempre ahí en donde ha habido tareas que solucionar de manera centralizada, para grandes grupos de hombre y en un gran espacio."¹⁵

14.- Acosta Romero, Miguel: Ob. Cit. Pag. 60

15.- Carrillo Castro, Alejandro: "La Reforma Administrativa en Mexico" Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978, pag. 25 y 28.

En los Estados Unidos Mexicanos, el fundamento legal de la Administración Pública Federal la encontramos en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 1º., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y abundaremos este tema en el Capítulo III, del presente trabajo al estudiar la naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Otra definición que nos puede aclarar un poco más el panorama es la del maestro Andrés Serra Rojas, quien sobre el particular especifica: "El concepto de administración, en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública, la administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objeto o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas."¹⁶

En los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo a través de su titular (Presidente de la República), tiene doble carácter como lo señala el maestro Acosta Romero, y se desempeña como jefe de Estado y jefe de Gobierno.

En el primero representa a la nación, protocolariamente, se le rinden honores que corresponden a su investidura y tiene todas las funciones inherentes a la misma, en el segundo encabeza la Administración Pública Federal, realiza actos administrativos y políticos, en los de administración ejecuta la ley y adopta medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión en los políticos, cuando interviene en la convocatoria del Poder Legislativo a sesiones extraordinarias, la firma de tratados, e informa anualmente al Congreso de la Unión.

16.- Serra Rojas, Andres: "Derecho Administrativo". Ob., cit., pag. 70.

Y tiene relaciones jurídico-políticas con los otros poderes de la Unión, los Estados y Municipios.(Art. 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El poder Legislativo, representado por el Congreso de la Unión el cual lo integra la camara de Senadores y Diputados y dentro de sus funciones esta la de promulgar, modificar y derogar leyes. (Artículo 73 de nuestra Carta Magna).

El Poder Judicial de la Federación se deposita para su ejercicio, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual se compondra de once ministros. (Artículo 94 de nuestra carta magna).

Así , el artículo 49 constitucional, en el momento que establece la fuente de poder del gobierno prevé:

"ARTICULO 49.-El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, conforme lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar ." 17

En los Estados Unidos Mexicanos el gobierno o el poder público se va a reflejar a los ciudadanos a través de tres poderes clásicos como son, un poder que hace las leyes como el Legislativo, otro que lleva a cabo la administración de justicia como es el Judicial, y el Ejecutivo que se deposita en un individuo denominado presidente, y como ya se dijo antes con sus facultades y limitaciones.

Así, encontramos como la sociedad, al organizarse lo hace políticamente, y así empieza a darse aquel fenómeno de formación del poder público llamado gobierno, el cual gobierna con auxilio de la Administración Pública Federal, como lo dispone el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la cual se logra la organización de todo lo que es la población asentada en un territorio, relacionándose de esta forma los elementos que son: Sociedad, Política y Administración Pública.

2.- SUJETOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Para tratar sobre los sujetos de los derechos humanos, es necesario preguntarnos: ¿A QUIEN PERTENECEN LOS DERECHOS HUMANOS? , obviamente que el titular de estos derechos, pertenecen al individuo como especie humana, y que es equivalente, tanto al hombre como a la mujer, por lo tanto es sujeto de estos derechos, en razón de ser una persona de la especie humana y por ello los titulariza.

En materia de derechos humanos, encontramos que el sujeto puede ser de dos tipos:

a). **ACTIVO**, le corresponde el ejercicio del derecho como titular. Es el que debe beneficiarse con la norma. Todos y cada uno de los individuos.

b). **-PASIVO**, le corresponde la obligación de respetarlos, es frente a quien se hacen valer y exigir estos derechos.

Los derechos humanos presuponen una relación bilateral, ya que a toda obligación corresponde un derecho y a todo derecho una obligación. Tener derechos implica tener responsabilidades.

Es necesario ahora establecer una definición de los derechos humanos ubicando su definición y como han evolucionado dichos derechos.

Un concepto sobre ésta materia lo da acertadamente el maestro Rafael de Pina Vara, quien sobre el particular nos ofrece una definición del derecho natural, y a partir de esto tenemos elementos que nos faciliten entender al derecho humano. Dicho autor nos dice: "El derecho natural es el conjunto de normas que los hombres deducen de la intimidad de su propia conciencia y que estima como expresión de la justicia en un momento histórico determinado. La concepción de quien afirma la existencia de un derecho natural eterno e incommovible igual para todos los tiempos y para todos los pueblos, es inaceptable, atribuirle semejante carácter, es contrario a las realidades históricas que manifiestan irreflutablemente que el derecho natural, como impositivo están sujetos a transformaciones. Las escuelas tradicionales atribuyen al derecho natural los caracteres de universal, absoluto e inmutable, los positivistas o racionalistas lo consideran como el positivo, relativo y mudable."¹⁸

18.-Pina Vara, Rafael de, "Diccionario de Derecho". Ed. Porrúa S.A., 12a. ed. México, 1980 pág. 145.

El derecho natural es realmente inmovible, es de aplicación en todas las épocas, para todas las culturas, pero también es cierto que cambia en cada momento histórico.

La maestra Magdalena Aguilar Cuevas, hace un estudio en relación a esta problemática y nos manifiesta que: "Los derechos humanos en el terreno filosófico guardan cuatro características esenciales. ETERNOS: Porque siempre pertenecerán al hombre como individuo de la especie humana. SUPRATEMPORALES: Porque están por encima del tiempo, por lo tanto del Estado mismo. UNIVERSALES: Porque son para todos los hombres del orbe. Y PROGRESIVOS: Porque concretan las exigencias de la dignidad humana en cada momento histórico." ¹⁹

Cuando el individuo se desarrolla y empieza a crear la tecnología y el movimiento de una nueva sociedad, entonces podemos encontrar otro tipo de derechos naturales positivos que realmente son mudables y relativos, estos son catalogados como los derechos del individuo o para el individuo, así podemos encontrar esa posibilidad de tener derechos de libertad política, libertad de acción, de asociación, de expresión y otros principios fundamentales.

Ahora bien, el derecho natural, viene a ser parte del derecho positivo en general, a través del cual se establecen ciertos derechos generales para los individuos, que son las garantías que estos deben de tener, de tal naturaleza, que cuando un derecho humano está normando en una legislación positiva, tan especial como es la propia Constitución entonces estaremos frente a garantías individuales de derecho, que han partido del derecho natural, y se ha convertido en ley que garantiza el estatus del individuo.

19.- Aguilar Cuevas, Magdalena. Ob. Cit., pág. 21

El maestro Germán Bidart Campos, al ofrecernos una explicación de esta índole, al respecto, nos comenta: " Los principios generales de derecho son fuente de los derechos fundamentales y lo son casi siempre como supletorios de las carencias de fuentes en este campo, como son la Constitución y las leyes ordinarias. Los principios que acoge el derecho positivo, sirven para dar recepción a los derechos humanos cuando faltan normas expresas, y para acicatar su intención en ella. Pero a la inversa, nosotros nos atrevemos a decir, sin por eso eliminar la anterior perspectiva, que la filosofía e ideología de los derechos humanos son una fuente de los principios generales, si por fuente entendemos que aquellas hacen ingresar a los principios generales que hay que respetar, promover y dar efectividad a los derechos humanos."²⁰

Los derechos humanos, basicamente son los derechos fundamentales de las personas, luego entonces los sujetos del derecho humano, somos las personas en nuestra calidad de individuos particulares.

De tal forma que todas aquellas personas que ingresan a la administración pública siguen teniendo sus propios derechos humanos, inherentes a dichos individuos, pero dada la función pública que estos deben realizar, también deben de respetar los dechos humanos de particulares a quienes sirven y gobiernan.

De ahí, que se ha considerado a través de la historia y de la legislación internacional, un derecho humano también es el poder formar parte del gobierno, esto es el poder de votar y ser votado.

20.-Bidart Campos, German. "Teoria General de los Derechos Humanos." Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, pág. 64.

De tal forma, podemos citar el artículo 25 del Pacto de Derecho Civiles y Políticos de 1966, que forma el cuadro normativo Internacional de los Derechos Humanos, dicho artículo esta intimamente relacionado con el inciso anterior en el que hablamos sobre, Política Sociedad y la Administración Pública.

Este artículo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el cual prevé:

ARTICULO 25.- " Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones señaladas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades:

A) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directa o por medio de los representantes libremente elegidos.

B) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, - realizadas por sufragio universal o igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

C) Tener acceso en condiciones generales de igual a las funciones públicas de su país." ²¹

Aquí es cuando el Derecho determina el mecanismo de su aplicación , también decide quien es el sujeto que lo pone en movimiento.

En el caso de los derechos humanos, la Ley otorga facultad de manera ilimitada, para el sujeto universal de la queja. El artículo 25 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala "cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos..."

21. - 1789-1929.- Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Secretaría de Gobernación , México 1989, pág 89.

3.- LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO.

Hemos visto en una forma general, como el reconocimiento de un derecho humano tan importante, como es el poder participar dentro del poder público, faculta para que se pueda establecer fundadamente la posibilidad de formar parte de ese organismo que llevan a cabo la administración pública gubernamental, es decir participar en la dirección de asuntos públicos, directa o por medio de sus representantes libremente elegidos, en sufragio universal o igual a través de elecciones de forma democrática.

Así, para poder tener una idea de lo que la democracia es, vamos a citar las palabras del maestro Raul Avendaño López quien sobre el particular nos dice: " La democracia se funda en la consideración elemental según la cual todas las circunstancias deben de interesar o afectar al grupo humano completo, y va a significar que el pueblo establece y organiza un poder público llamado gobierno hecho por y para el mismo pueblo, sobre quien recae ese poder absoluto de gobierno llamado soberanía. Con todos los elementos vertidos hasta este momento podemos decir que el estado en general no es el gobierno, el estado es el pueblo soberano asentado en el territorio, que organiza y elige a un gobierno de poder público para que éste tenga el alto honor y deber de cumplir y hacer cumplir las leyes con el fin de que se viva el pregonado Estado de derecho, y con esto la sociedad tengamos o vivamos en una estabilidad política" ²²

22.-Avendaño Lopez, Raúl: "Conozca sus derechos ciudadano # 1, De. PAC, Ia., de México, 1994, pag. 41

La estructura del sistema administrativo frente a los derechos humanos debe estar asentada en la posibilidad de la democracia, esa idea que surge de lo que fue la Revolución Inglesa, la Independencia de los Estados Unidos de América y con mayor precisión en la Revolución Francesa de 1789 de donde se estableció ya una declaración formal, de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que tendrían que ser respetados por el rey o el emperador.

Es en ese momento, cuando el pueblo unido, toma en sus manos la soberanía, y empieza a dictar las normas y las leyes que deben regir al pueblo, estableciendo un gobierno del pueblo, que le sirva al pueblo, para el fin y efecto de que respeten las leyes y las hagan respetar.

Así, de esta declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, podemos citar el preámbulo de dicha declaración en donde encontramos términos como la democracia, la soberanía, e incluso la administración pública. Dicho preámbulo de declaración de los derechos del hombre y del ciudadano establece: "Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional considerando que la ignorancia, el olvido y el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desventuras públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne, los derechos naturales inalienables y sagrados del hombre a fin de que esta declaración, constantemente represente a los integrantes del cuerpo social, les recuerde sin cesar los derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder Ejecutivo y de los del poder Legislativo, pudieran ser comparados en todo momento con el objetivo de toda institución política, sea mas respetado, a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos fundadas, en lo sucesivo en principios sencillos e indiscutibles, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la dicha de todos." ²³

23.-Secco Ellauri, Oscar. "Los Tiempos Modernos y Contemporaneos". Ob., cit., pág. 164

Así observamos, como los derechos humanos deben ser protegidos, por toda la Administración Pública, que tiende a procurar la protección de los derechos de los ciudadanos, frente al poder público del propio gobierno.

4.- DERECHOS HUMANOS Y LOS SISTEMAS PENALES.

Tal vez en uno de los sistemas de la Administración Pública Federal en donde podemos notar grandes violaciones a los derechos humanos, será en el sistema penal.

Hoy es necesario hacer un señalamiento generalizado respecto a la violación de los derechos humanos en el servicio de procuración e impartición de justicia penal.

De hecho, las diversas intervenciones de lo que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, están más dirigidas a situaciones penitenciarias de ahí que la Tercera Visitaduría de la Comisión está encargada del área Penitenciaria y lo relacionado al derecho penal.

Así, para entrar de lleno al conocimiento del sistema penal, el maestro Eugenio Raúl Zaffaroni, opina sobre el particular lo siguiente: "Cualquiera que sea la tesis que se sostenga, desde el punto de vista de los derechos humanos, creemos recomendable : 1.- Que los textos constitucionales se armonicen con los documentos internacionales de derechos humanos, consagrando garantías en el aspecto penal, que no sean menores ni menos explícitas que las establecidas en aquellas . 2.- Que los Códigos Penales expliquen técnicamente los principios fundamentales para la interpretación y la explicación de la ley penal, al menos en lo que hace a las garantías de legalidad y retroactividad gravosa, retroactividad

benigna, límite jurídico, culpabilidad, personalidad o intrascendencia, proporcionalidad, racionalidad y humanidad de las penas y de cualquier otra consecuencia jurídico penal del delito. 3.- Que el contenido de la legislación penal acepta la jerarquía de la axiología impuesta por la consagración internacional y constitucional de los derechos humanos, social, económicos y culturales. 4.- Que la teoría penal y la jurisprudencia se expresen por elaborar interpretaciones, que en la medida, en que le permitan la legalidad, se armonicen con la jerarquía axiológica señalada".²⁴

En los Estados Unidos Mexicanos, los derechos humanos no sólo son conceptos y teoría, sino que están plasmados en diversos ordenamientos legales, para que su observancia y cumplimiento sean realmente efectivos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos de los mexicanos, reciben el nombre de Garantías Individuales y están contenidas en el primer capítulo de la misma. En materia penal, se consagran estas garantías en sus artículos: 1o. de Igualdad, porque establece igualdad entre todos los individuos. Art. 14, garantiza la irretroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna, da la garantía de audiencia, de exacta aplicación de la ley en materia penal. Art. 15, garantía de protección de los derechos fundamentales, Art. 16, garantía de legalidad. Art. 17, garantía de protección de la justicia. Art. 18, garantía de la dignidad humana en prisión. Art. 19, garantía de seguridad jurídica ante un juez. Art. 20, garantías al procesado en materia penal. Art. 21, Garantía Jurídica de que únicamente la autoridad judicial podrá imponer penas, la investigación y persecución de los delitos, es exclusiva del Ministerio Público, y de la policía judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel.

24.-Zaffaroni, Eugenio Raúl: "Los Derechos Humanos y Sistemas Penales en América Latina". Revista Mexicana de Justicia, México, 1986, Procuraduría General de la República. Núm. II, volumen IV, ABRIL-JUNIO 1986, pág.28.

Art. 22, garantiza la prohibición de penas crueles, infamantes, inhumanas o degradantes. Art. 23, garantiza que en ningún juicio criminal deberá de tener más de tres instancias, nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

En en materia de administración de justicia penal, se debe poner atención en los sistemas penales, en donde se deben respetar los derechos humanos de los diversos delincuentes los cuales deben tener un cierto trato digno a pesar de su condición de delincuentes. En virtud que el Derecho Penal utiliza la pena privativa de la libertad, como intimidación a través de la cual se presiona la conducta del delincuente a efecto de disuadirlo a no cometer tal o cual delito.

En el momento de estar compurgando su pena el individuo que es procesado por un delito determinado, es ahí en donde encontramos que se da reiteradamente la violación a sus derechos humanos. Tal y como afirman el maestro Luis de la Barrera y Laura Salinas, cuando nos explican que: "La lucha por los derechos humanos en el Sistema Penitenciario Mexicano, estos autores dicen: "En diciembre de 1991, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentó al Presidente de la República la propuesta para el rescate de los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario Mexicano, en la que se identificaron los problemas y se plantearon soluciones viables a fin de lograr que en las prisiones concurrieran la seguridad y el orden, así como el respeto a la dignidad de los internos. La propuesta se hizo llegar también, a todas las autoridades competentes en materia penitenciaria del país. Esta Comisión Nacional sigue convencida de que lo planteado está, y consiste en la respuesta que deba darse a los vicios que se observan en las cárceles de México. Sin embargo no puede soslayarse que las circunstancias se han modificado

parcialmente, ya que tomaron en cuenta esa mudanza. Por eso es necesario actualizar la propuesta.”²⁵

La mayoría de las resoluciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, están dirigidos a tratar de normalizar el sistema Penitenciario Mexicano.

Como ya dijo el maestro Luis de la Barreda, que los diversos problemas que surgen de dicho sistema como suelen ser la sobrepoblación, la falta de capacitación del personal, entre otras cosas, hacen al sistema penitenciario ineficaz para una verdadera readaptación a la sociedad por parte de los internos y se dirijan con mayor consistencia las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos a este sistema, por esa razón hemos querido mencionar la relación de los Derechos Humanos con los sistemas penales.

5.-VIGENCIA ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Sin lugar a dudas el parámetro legal en que debe estar basada la actuación de todos y cada uno de los funcionarios de la Administración Pública Federal, a efecto de que respetar los derechos humanos del individuo como persona humana, es el principio de legalidad.

Este principio esta contenido en dos artículos constitucionales en el 14 párrafo segundo, y 16 párrafo primero y segundo respectivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen respectivamente:

25.- Barreda, Luis de la, y Salinas, Laura. "La Lucha por los Derechos Humanos en los Sistemas Penitenciarios Mexicanos". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, pág 12

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...; y por su párrafo primero, el artículo 16 establece: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio papeles, posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Ese es el parámetro legal al que deben estar sometidas todas y cada una de las actuaciones de los servidores públicos dentro del concepto de la Administración Pública Federal.

De tal manera, observamos que el artículo 14 Constitucional en su segundo párrafo, establece la primera parte de la seguridad Jurídica que ofrece nuestro derecho, esto es, establece la posibilidad de la garantía de audiencia.

El maestro Francisco Ramírez Fonseca nos explica lo siguiente: "La garantía de audiencia se satisface mediante el cumplimiento de 6 requisitos: La tramitación de un juicio; que el juicio se sustancie ante un tribunal; que el tribunal se haya establecido con anterioridad al juicio; que dicho juicio se observe las formalidades esenciales del procedimiento; que el falló respectivo se pronuncie conforme a las leyes aplicables; y que las leyes sean expedidas con anterioridad al hecho. Ahora bien sin el cumplimiento previo a estos requisitos, nadie puede ser privado de la vida, la propiedad y de sus posesiones o derechos."²⁶

26.- Ramírez Fonseca, Francisco. "Manual de Derecho Constitucional". Ed. PAC, Sa., ed. México, 1988, págs. 96 y 97

Aquí se encuentra uno de los postulados principales del el principio de legalidad, que da base a la seguridad jurídica, y la posibilidad de un derecho de audiencia. Esto quiere decir, que es necesario que las personas sean oídas y eventualmente vencidas en juicio, para que legalmente pueda cambiársele su situación jurídica.

Ahora bien, desde lo que es el plano del derecho administrativo, podemos citar la siguiente tesis jurisprudencial, que se identifica a el procedimiento administrativo y la garantía de audiencia, dicha tesis prevé:

AUDIENCIA, GARANTÍA DE, COMO QUEDA CUMPLIDA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- La garantía de audiencia que otorga el artículo 14 de la Constitución Federal sobre la necesidad de un juicio previo para que pueda privarse a los ciudadanos de sus propiedades, posesiones y derechos, se cumple satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativos. Si la autoridad que los dicta y ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado por la ley, pues la connotación de ser oído y vencido, no puede referirse, sino a la exigencia de la ley de un procedimiento especial en el que se dé audiencia al interesado y oportunidad de rendir sus pruebas; por lo que no hay necesidad de que se siga en contra del quejoso un procedimiento judicial, para que la autoridad administrativa dicte el acto reclamado. (TOMO LXXIX, pag 5919, AMPARO ADMINISTRATIVO EN REVISION).²⁷

27.-Gongora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. PORRUA,S.A., 3a., ed. Mexico, 1987. pag. 267.

En el procedimiento administrativo, es necesario que ese derecho de audiencia sea respetado, con el fin y efecto, que los particulares podamos desahogar completamente nuestra garantía de defensa, esto es, que podamos de alguna manera ejercer la defensa a nuestros derechos, frente a aquel que los intente perjudicar o agravar.

Este es un aspecto directo del principio de legalidad, otro aspecto del mismo principio, es el que genera el artículo 16 Constitucional primer párrafo que hemos transcrito, y del cual nos comenta el maestro Emilio Rabasa y la maestra Gloria Caballero lo siguiente: "La garantía consignada en la primera parte de éste artículo así como la que establece el 14, son la base sobre la que descansa el procedimiento judicial, protector de los derechos del hombre. Es absoluta la prohibición de ocasionar molestias a las personas, a sus familias, papeles o posesiones, sino es con una orden escrita fundada y motivada en una disposición legal y expedida por una autoridad que de acuerdo con la ley en vigor tenga facultades expresas para realizar esos actos."²⁸

Todo lo que es la función del poder público gubernamental, descansa en el principio de legalidad, establece, para que el acto de molestia pueda ser legal, requiere en principio, que sea realizado por la autoridad competente.

Todo lo que es la Administración Pública Federal, local o municipal, basa su actuación en normas o leyes orgánicas en las que se establecen sus funciones y facultades.

26.-Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria: "Mexicanos esta es tu Constitución". Editorial Miguel Angel Porrúa Librero Editor, 8a., ed. México, 1993, pág.71.

Así, podemos hablar que la ley orgánica de la Administración Pública Federal y las diversas leyes orgánicas de los diversos poderes, y en general todos y cada una de las dependencias o entidades de la Federación, contienen reglamentos internos.

Así, la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, también tiene su propia reglamentación, (Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992) y su decreto constitucional que la crea, (Publicado con fecha 28 de enero de 1992) en donde se fijan sus facultades y se limitan también sus actuaciones.

Así cualquier autoridad, para ejercer acto de molestia en principio debe ser considerada como la autoridad competente.

Luego de esto, tiene necesariamente que dirigirse al particular en forma escrita, para el fin y efecto de que realmente se ejerza el acto de molestia en forma legal.

Por último, requiere también de la autoridad para preservar la garantía de legalidad a favor de los gobernados, de dos conceptos fundamentales como son la fundamentación y motivación del acto de molestia.

De estos, el maestro Ignacio Burgoa nos comenta lo siguiente: "La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una

molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que las leyes les permiten... La motivación de la causa del procedimiento implica que existiendo una norma jurídica, en caso o situación concreta respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es el concepto de motivación empleado en el artículo 16 Constitucional, indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadran dentro del marco general correspondiente establecido por la ley." 29

La vigencia actual de los derechos humanos, va a responder directamente, a que todas las autoridades que ejercen el poder público en nuestro país, deben respetar el principio de legalidad, a efecto de que se cumpla la ley tal y como está establecida por los propios Códigos y Reglamentos, y la autoridad no pueda hacer otra cosa más que lo que la ley le permita.

Si realmente, la autoridad no fuera más allá de lo que la ley le permite, y no corrompiera la propia ley, en perjuicio de los gobernados entonces no habría necesidad de establecer Comisiones de Derechos Humanos, ya que el respeto al principio de legalidad, forma parte de un Estado de Derecho, que se traduce y tiene como consecuencia el respeto de las garantías individuales y derechos humanos de los particulares.

27. -Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Ed. Porrúa, S.A., 9a. ed. México, 1975, págs. 602 y 604.

CAPITULO III

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Siguiendo con nuestro estudio, para este capítulo vamos a observar cuales son los lineamientos jurídicos internos que dan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, restructuración orgánica.

Debemos de recordar, que si la Comisión Nacional de Derechos Humanos forma parte también de todo ese conjunto de Administración Pública Federal, entonces es una entidad que debe por fuerza también respetar el derecho de legalidad a los ciudadanos, y por tal motivo, estará sujeta al respeto de dicho principio.

Así vamos a pasar a observar, la organización y naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

1.- NATURALEZA JURIDICA.

Desde lo que fué el decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se estableció una necesidad del pueblo para contar con un organismo a través del cual se pudiera llevar a cabo el desarrollo y la protección de los derechos humanos.

De tal manera que se reforma el artículo 102 de nuestra Constitución Federal, adicionándole incluso un apartado "B" a dicho artículo, decreto de reforma que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

Así, una vez que esta Comisión formaba anteriormente parte de la Secretaría de Gobernación, como órgano desconcentrado, según el decreto de fecha cinco de junio de 1990, ahora el nuevo decreto Constitucional le daría existencia plena y autónoma a dicho organismo.

Así, el apartado B del artículo 102 Constitucional, establece en términos generales lo siguiente:

ARTICULO 102.-"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, 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 la recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".¹

1.-"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ob. Cit., pag. 81

Desde el punto de vista constitucional observamos que esta Comisión es inscrita en el artículo de referencia , junto con el origen y fuente constitucional de la Procuraduría General de la República (apartado A del mismo artículo) y en otras palabras, esta incerto a un lado de aquella Institución, que tiene a su cargo el procurar la justicia y perseguir el delito

De tal manera, que al parecer la idea general para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esta dirigida también a velar por la procuración de justicia que imparten los organismos que fueron creados a expreso para eso, evitando que se violen los derechos humanos de los ciudadanos y de los sujetos que por el simple hecho de estar en el territorio nacional, tienen el privilegio de gozar de tales derechos.

"La Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estriba que ahora es un organismo descentralizado, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, es apartidista, apolítico y antiburocrático, encargado de la protección y observancia, estudio y promoción de los derechos humanos. también es un órgano de la sociedad y protector de ésta, la cual se encuentra representada en su Consejo".²

Por lo anterior la misma Ley le otorga a la Comisión, el carácter de órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Por lo tanto, tiene ahora plena autonomía, técnica, operativa y financiera, además no queda sujeta a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, según la reforma que en ese sentido se aprobó en el mismo periodo de sesiones del H. Congreso de la Unión y consecuentemente no esta sometida a la jerarquía administrativa.

2.- Aguilar Cuevas, Magdalena: Ob. Cit., pag 168

El maestro Francisco Ramirez Fonseca, en el momento nos ofrece algunos comentarios respecto de este artículo 102 Constitucional, nos dice: "La trascendencia de la reforma, estriba en que, mientras en el texto original aparecía como obra del Ejecutivo la remoción, en el texto actual es obra del Congreso de la Unión. Se restringió pues, la facultad del Ejecutivo, consignándola como un simple acto de raciocinio para aplicar la ley. La primera parte del precepto encomienda, a la Institución del Ministerio Público, funciones, que ligadas entre sí, se manifiestan de diferente manera. La persecución ante los Tribunales de todos los delitos del orden Federal, no significa cosa distinta del llamado monopolio del Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal, aunque limitado en la especie a los delitos del orden Federal..."³

Derivado de lo anterior, podemos en un momento determinado opinar, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, va a estar asentado directamente en la idea de la procuración de la justicia, esto es, que la citada comisión intenta darle a la sociedad en su conjunto, esa posibilidad directa de contar con una Institución a través de la cual, la protección al derecho humano pueda darse de manera continua y permanente y el gobernado tenga pleno uso y goce de sus derechos elementales para su mejor desarrollo en la sociedad en que se desenvuelve.

Claro esta, que desde el ámbito constitucional notamos algunas limitaciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como son, judiciales, electorales, laborales, que a nuestro juicio no deberían estar limitados.

3.-Ramirez Fonseca , Francisco: "Manual de Derecho Constitucional". Ob.cit. pág. 390.

De tal manera, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pasa a formar parte de una estrategia a través de la cual, se puede tener o contar con nuevas organizaciones que pueden controlar el poder público.

Ahora bien el maestro Daniel Herrendorf, en el momento en que nos ofrece una explicación respecto de los fines directos o de la naturaleza jurídica de las diversas Comisiones de Derechos Humanos, nos dice: "Habría nuevos modelos de gestión pública vinculados a la decisión política. 1.-Un modelo con predominio de la decisión puramente política a cargo del político vocacional y el subsidio de una estructura tecnológica sometida y estricta a la decisión de ese político. 2.-Un modelo predominante de una tecnoburocracia central que actúa con arreglo a fines despolitizados y que cuenta con una clase política entregada a la decisión tecnológica. 3.-Un modelo de complementación recíproco, en que la administración técnico burocrática que cuenta con una información eficaz y medios eficientes de acción inmediata, ofrece al político las opciones preferenciales a escoger, de acuerdo al sistema de valores que dominan el clima social. En político escoge un camino u otro de acuerdo a su ideología que coincide con la ideología de la mayoría, pero siempre con arreglo de la información real que le ofrece la técnica burocrática".⁴

Sin duda, el sistema de gestión establecida para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, obedece a la propia naturaleza jurídica de dicha Comisión, de tal forma, que esa organización de servidores públicos que tiene a su cargo la protección del derecho humano, presenta desde su origen, una personalidad autónoma, que de alguna manera, le permite la libertad en su acción.

4.-Herrendorf, Daniel: "Derechos Humanos y Viceversa" . Ed.Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, pág.21.

2.- UBICACION DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Todo lo que es el contexto de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene la naturaleza de ser de orden Público, y de aplicación Federal en materia de derechos humanos, de tal forma, que la competencia nacional de la Comisión mencionada, le permite a esta, involucrarse en todo lo que es el territorio nacional.

Ahora bien, es el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, refleja claramente cual será la ubicación de esta Comisión dentro de la Administración Pública Federal.

Para conocer este artículo, vamos a pasar a transcribirlo:

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

Evidentemente, que al ser un organismo descentralizado, ésa será la ubicación de la Comisión dentro de la Administración Pública Federal, y ésto nos obliga a saber, el contenido del artículo 90, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que: "La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el Congreso...." Pero no se refiere a las entidades descentralizadas, pero le deja a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida por el Congreso de la Unión la Organización de la Administración Federal.

Esta Ley la cual en su artículo 1º.- establece: " La Presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal."

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y Departamentos Administrativos y la Consejería jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración pública Centralizada."

"Los organismos descentralizados, las empresa 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"

El maestro Serra Rojas, define: "La Administración Pública Federal como una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos."³

Abundando en la organización Administrativa, podemos considerar el punto de vista del maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, quien considera que la CENTRALIZACIÓN, es una forma de organización administrativa que agrupa a diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión, en razón de un vínculo, de jerarquía o poder jerárquico. (Art. 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

5.- Ob., cit., págs. 649 y 728.

La DESCONCENTRACIÓN, implica dar mayor agilidad a determinados órganos a los cuales se les permite cierta independencia técnica y administrativa, y no se excluye la relación jerárquica y forman parte de la administración centralizada, no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio. (Art. 17 de la L.O.A.P.F.)

La ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL, es una organización administrativa, que no esta integrada de igual forma que la centralizada, ya que tiene su propia estructura, funcionamiento, recursos y personalidad jurídica independiente del estado, como lo dispone el artículo 90 constitucional. De donde la Administración Pública Federal, será centralizada y paraestatal, de acuerdo a el artículo primero, párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra establece: "Los Organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Por lo tanto este tipo de Administración Pública Federal, esta integrada por entidades independientes de la Administración Centralizada, tienen personalidad jurídica, diferente a la del Estado, pero estan sujetas al control del Ejecutivo Federal y son creadas por instrumento legal ya sea del Legislativo o del ejecutivo. (Art. 45 de la L.O.A. P.F.)

Pasando a la DESCENTRALIZACIÓN, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la considera: "Como la creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social." ⁶

6.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto: "Elementos de Derecho Administrativo, Ed. LIMUSA, 1a., ed. México, 1986, pág. 93.

Lo anterior previsto por los artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Parasestatales.

Por lo tanto, el hecho de que se establezca un organismo descentralizado, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no quiere decir que sea un organismo independiente de toda la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, sino que, solamente se le da la autonomía para que pueda seguir su funcionamiento.

De tal manera, que sigue estando sujeto a todo el contexto de la Administración Pública Federal, y de esta también obtendrá el presupuesto que podrá manejar a su antojo y de acuerdo a sus necesidades.

3-ESTRUCTURA ORGANICA.

Los órganos de la Comisión Nacional, son: el Consejo y su Secretario Técnico, el Presidente, el Secretario Ejecutivo, los Visitadores Generales, los Visitadores adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo, entre estos órganos se distribuyen las funciones, en algunas ocasiones para ejercerlas de manera exclusiva, y otras en forma concurrente.

El Consejo.- Deberá de estar integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, los designa el Poder Ejecutivo Federal y el Senado o Comisión Permanente del Congreso, deben ser mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y cuando menos 7 de ellos no deben de desempeñar ningún cargo o comisión como Servidor

Público. El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo y éste contará con un Secretario Técnico. (Art. 17, de la L.C.N.D.H.)

La composición del Consejo lo explica la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley que crea la Comisión Nacional, y en donde se manifiesta que éste: "quedaría integrado honoríficamente por personas de notorio prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social"; es decir un consejo plural, que es además una aportación mexicana al ombudsman en el mundo.

Ahora bien, para conocer la facultad de este órgano asesor, consejero y supervisor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, vamos a citar el artículo 19 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual establece:

ARTICULO 19.- El consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

Fracción I.- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;

Fracción II.- Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;

Fracción III.- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional.

Fracción IV.- Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al titular del poder Ejecutivo Federal;

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

Fracción VI.- Conocer el Informe del Presidente de la

Comisión Nacional respecto del ejercicio --
presupuestal." 7

Seis son las funciones del Consejo, y tres de ellas lo convierten en el órgano supremo de la Comisión, ya que le permiten definir los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aprobar su Reglamento Interno y dictar normas internas de la Institución. En otras tres colabora con su presidente, opina sobre el proyecto de informe anual, solicita información adicional sobre asuntos en trámite o resueltos y conoce el informe sobre el ejercicio presupuestal. El Consejo sesionará una vez por mes, (reunión ordinaria), o cuando lo amerite algún asunto, (reunión extraordinaria). Art. 20 de la L.C.N.D.H.

Dentro de su estructura orgánica la Comisión Nacional de Derechos Humanos, está regida por un consejo, en el cual se fundan los lineamientos generales de actuación de la Comisión, y el Consejo podrá opinar respecto de la mayoría de las funciones de la Comisión multicitada, lo anterior en virtud de que al establecer los lineamientos generales, se está ya regulando la actuación total de la Comisión.

7.-Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1a., ed. México 1992, pág. 26

El Presidente.- En lo que es el contexto de la estructura orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, observamos que el Presidente de la Comisión Nacional, es la misma persona que el titular de las diversas funciones que se llevan a cabo dentro de la citada Comisión, ésta persona funje también como presidente de dicho Consejo, es nombrada por el Presidente de la República, sometiendo el nombramiento de éste ante la Cámara de Senadores, y sus requisitos para poder ostentar dicho cargo son: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener 30 años de edad como mínimo y gozar de buena reputación, no desempeñar simultáneamente otro cargo público o privado, incluyendo el ejercicio de su profesión, excepto por actividades académicas, sólo podrá permanecer en su cargo 4 años y ser reelecto por un periodo adicional.(Arts.9, 10 y 11 de la L.C.N.D.H.)

Las facultades del Presidente de la Comisión Nacional, pueden ser consideradas en dos categorías, Uno.- jurídico-administrativas y Dos.- típicas del OMBUDSMAN, que son la de aprobar y emitir las recomendaciones, enviar el informe anual al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, celebrar acuerdos y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones de o para la defensa de los derechos humanos, propuestas generales para mejor observancia de los citados derechos en nuestro país.

Es aquí donde también debemos elevar una crítica en relación a que el hecho de que sea el Presidente de la República quien nombre al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que pueda significar para éste, un principio de subordinación a través del cual se pierde totalmente la esencia directa de las funciones y facultades del presidente de la multicitada Comisión.

La Secretaría Ejecutiva.- Ahora bien, otro de los órganos que componen la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la Secretaría Ejecutiva, y es un órgano operativo de colaboración con el Consejo y el Presidente de la Comisión Nacional, su nombramiento está a cargo del Presidente de la misma; y se requiere necesariamente ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y tener más de 30 años cumplidos.(Art.21 de la L.C.N.D.H.)

La Secretaría Ejecutiva, tiene entre sus diversas funciones las siguientes:

1.- Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales en materia de derechos humanos.

2.-Proveer y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional con diversos organismos nacionales e internacionales.

3.-Realizar estudios sobre los Tratados y Convenciones Internacionales sobre derechos humanos.

4.-Preparar los anteproyectos de iniciativas de Ley y Reglamentos de la Comisión Nacional que hayan de presentarse.

5.-Colaborar con la presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales.

6.-Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional y las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales reglamentarias. (Art. 22 de la L.C.N.D.H.)

Los Visitadores Generales.- Es un órgano fundamental de recepción e investigación de las quejas o inconformidades que se presenten

a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. los requisitos que se exigen para su nombramiento, son los mínimos para Presidente y el Secretario Ejecutivo, y dado el carácter eminentemente técnico-jurídico de esta función, se deberá tener título de Licenciado en Derecho y por lo menos tres años de ejercicio profesional, este requisito es explicable en virtud de que dentro de sus funciones están las de recibir o rechazar quejas o inconformidades, el de iniciar y concluir la investigación correspondiente, formular proyectos de resolución y en los casos que la naturaleza del asunto lo permita, propiciar la amigable composición. (ART.23 de la L.C.N.D.H.)

La misma Ley de la Comisión Nacional, en su artículo 16, otorga al Presidente de ésta, a los visitadores generales y adjuntos fe pública en sus actuaciones, esto es una atribución muy importante para recabar las declaraciones de los quejosos o testigos involucrados en los hechos de la queja.

Luego entonces, encontramos cinco visitadores generales, los cuales serán los contactos casi directos de los particulares frente a la Comisión, estos visitadores generales, necesariamente tiene que ser Licenciados en Derecho con título para ejercerlo, ser de reconocida buena fama, ciudadano, y ser mayor de 30 años el día de su nombramiento.

A).-Estos visitadores generales, tienen entre sus atribuciones las siguientes: Recibir, admitir o rechazar quejas e inconformidades presentadas ante la Comisión.

B).-Iniciar a petición de parte la investigación de quejas e inconformidades que le sean presentadas.

C).- Realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación la solución inmediata de la violación de los derechos humanos.

D).- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular las recomendaciones.

E).-Las demás que señale la Ley y le sean ordenadas por el mismo Presidente de la Comisión Nacional.

Ahora bien, este número de visitantes generales, van a tener como ayudantes a los llamados visitantes adjuntos y estos contendrán la facultad de auxiliar en sus funciones a los visitantes generales, para que puedan realizarse las facultades de éstos últimos. (Art. 24 de la L.C.N.D.H.)

Así como también, dentro de la Comisión existe personal profesional, técnico y administrativo necesario para realizar sus funciones.

4.- FUNDAMENTO JURIDICO.

Ahora bien, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, forma parte de los organismos descentralizados que son autónomos al poder público, y que tienen por objeto efectuar la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos como lo dispone el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al establecer, "los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano".

Por lo tanto el fundamento jurídico establecido para los Derechos Humanos, lo podemos encontrar en nuestra Carta Magna como garantías individuales, en las Leyes Federales y en los Tratados que celebre el Presidente de la República y aprobados por el Senado.

Así, todo lo que es derechos humanos ,esta contenido en diversos convenios internacionales como son la Declaración Universal de

los Derechos Humanos de 1948, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, la Convención de Asilo Diplomático de 1954, la Convención de Asilo Territorial, las Declaraciones de los Derechos del Niño, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros.

Así podemos encontrar que existen innumerables documentos internacionales, a través de los cuales se establece el fundamento jurídico en donde se basa el derecho humano.

Estos llegan a formar parte de todo lo que es la estructura del fundamento jurídico nacional, gracias al artículo 133 constitucional, el cual establece:

"ARTICULO 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las Constituciones o Leyes de los Estados..."

Los Tratados, están mencionados por abajo de la Constitución y las Leyes Federales, pero también estos Tratados forman parte de todo ese contexto jurídico a los cuales, los jueces de cada uno de los estados se tienen que avocar.

El contexto generalizado de los derechos humanos en los Estados Unidos Mexicanos, lo vamos a encontrar desde el plano constitucional en lo que es el inciso B, del artículo 102 de la Constitución Federal; luego, observamos que existe la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sigue en jerarquías, todos y cada uno de los tratados que en un momento determinado protegen al derecho humano, y por último encontraremos el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en donde se establecen situaciones de carácter procedimental dentro de la Comisión.

Este es el fundamento Jurídico que vamos a empezar a desglosar en el siguiente apartado.

4.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Ya habíamos dicho que la mayor parte de los derechos humanos, parten de lo que son los Tratados, los cuales para tener vigencia en en nuestro territorio nacional, primero debe celebrarlos el Presidente de la República y ser aprobados por el Senado conforme a lo establecido por el artículo 133 constitucional.

De tal forma tendríamos a una legislación Federal en primer lugar encabezado, por la Constitución Federal, en su artículo 102, apartado "B", luego por la Ley Federal de la (C.N.D.H.) y luego los Tratados.

Esto evidentemente parte de la idea general del Derecho Internacional, en donde se han establecido diversas convenciones sobre derechos humanos, políticos y civiles, los cuales forman parte del fundamento jurídico mexicano de dichos derechos.

De tal manera que la aplicación de el artículo 133 constitucional, nos otorgará la facultad de considerar de aplicación nacional tales Tratados.

Desde el punto de vista de las Leyes Federales entre las que se encuentra, la propia Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual está limitada por nuestra Carta Magna , así pues el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, establece diversas atribuciones a dicha Comisión para que pueda encontrar su operatividad dentro del contexto de la Administración Pública Federal.

Por lo tanto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presenta una facultad bastante extensa, aunque claro esta, la misma ley establece en su artículo 7, las limitaciones constitucionales, esto es que las autoridades de derechos humanos no pueden intervenir en asuntos y resoluciones de órganos y autoridades electorales, o en resoluciones de carácter jurisdiccional, o conflictos de carácter laboral y consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y legales.

5.- COMPETENCIA.

También habiamos dicho, que el apartado B del artículo 102, Constitucional contiene una naturaleza jurídica de procuración de justicia.

De tal manera, que para que se realice esa procuración de justicia en cuestión de derechos humanos, el apartado B, obliga a las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias, a establecer un organismo protector de los derechos humanos a nivel local.

Así, en términos generales tenemos las siguientes atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en lo que se refiere a su competencia.

- 1.- Recibir Quejas de violación de Derechos Humanos.
- 2.- Conocer e investigar a petición de parte o de oficio de las violaciones de derechos humanos.
- 3.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante la autoridad respectiva.
- 4.- Conocer y recibir en segunda instancia sobre las quejas e impugnaciones referentes a inconformidades que presenten los quejosos respecto de las Comisiones de Derechos Humanos de los Estados.
- 5.- Procurar la conciliación de entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables.
- 6.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.
- 7.- 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.
- 8.- Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.
- 9.- Expedir su reglamento interno.
- 10.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

11.- Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social.

12.- 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 en materia de derechos humanos.

En general, estas son las facultades más importantes que de alguna manera encierra el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ahora bien, establece la propia Constitución Federal, que las Comisiones de Derechos Humanos, locales de las Entidades Federativas, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, conocerán de las quejas en contra de alguna autoridad o algún servidor Público en el ámbito de su competencia.

Por lo tanto una forma de incitar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos por parte de agraviado en sus derechos humanos, es a través de una QUEJA, la cual tiene diferentes acepciones.

Por lo tanto, la queja desde el punto de vista etimológico de la palabra quiere decir: "Manifestación de dolor, pena o sentimiento: las quejas del enfermo, del desconsolado. Motivo de disgusto, de descontento: tener queja de alguien . acusación hecha ante el juez: formular una queja".⁸

8.- García-Pelayo y Gross, Ramón: "Diccionario Enciclopédico Ilustrado". Ed Ediciones Larousse, 3a.,ed. t.III, Mexico, 1993. pag. 714

De tal naturaleza que la queja en una óptica desde el punto de vista procesal, la podemos entender conforme a lo que el maestro Eduardo Pallares nos explica respecto del término QUEJA: "El recurso de queja es una institución anómala cuya fisonomía jurídica no esta bien definida, y que destaca entre los demás recursos por diversas notas esenciales que le otorgan originalidad indiscutible. Las anomalías que presenta son las siguientes: A).- No solo se concede contra resoluciones judiciales al igual que sus hermanos, el de alzada y de revocación, sino que también es procedente para impugnar actos de ejecución e incluso de omisión y dilación del secretario de acuerdos. B).-Puede considerarse como un verdadero recurso en tanto que mediante del cual se obtiene la revocación o nulidad de una decisión judicial propiamente dicha, pero también actúa como medio disciplinario para sancionar las omisiones o dilaciones...C).- En su amplitud abarca tanto actitudes del juez, como del secretario de acuerdos y el actuario, lo que no acontece con otros recursos. D).-El Código es omiso en lo que respecta a la determinación de los diversos efectos que pueda producir, ya que no hay disposición legal alguna que lo precise. E).-También en su tramitación hay problemas, y defectos que el legislador no resuelve...." ⁹

Indiscutiblemente que el término de queja utilizado por la Constitución, está tomado en el sentido de establecer un medio disciplinario para sancionar las omisiones o acciones de la autoridad o de los Servidores Públicos.

Es necesario también subrayar quienes serán los sujetos activos de el derecho humano, y quienes son los pasivos, los cuales ya fueron estudiados en su oportunidad en el inciso 2 del capítulo anterior.

9.-Pallares, Eduardo: "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa,S.A., 15a., ed. México, 1983, pág.687.

La ley de la Comisión nacional de Derechos Humanos en su artículo 25 señala que: "Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos... ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones".

Sin duda el sujeto pasivo es el titular del bien jurídico tutelado, que en un momento determinado le es violado su derecho, y el sujeto activo es aquel que con su conducta ha infraccionado la norma.

De ahí que podemos observar como encontraremos un pasivo que son los particulares en general, un activo que será el violador de la norma de derechos humanos, como puede ser el servidor público ejerciendo actos de autoridad en forma arbitraria sin fundamento legal.

Esta connotación es demasiado extensa, ya que la autoridad en principio tiene como función principal el de decidir el derecho, o el de ejecutarlo, y en el momento en que se dice Servidor Público, se está especificando cualquier otro tipo de Servidor, a pesar de que éste no sea autoridad. Lo anterior lo decimos en virtud del propio concepto de autoridad, el cual según el maestro Miguel Acosta Romero, significa :

"Autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o de alguna de ellas por separado. Es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general, de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa." ⁹

9 -Acosta Romero, Miguel: "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 9a., ed. México, 1990., pág. 632.

Como consecuencia de la anterior cita, notamos como los elementos de juicio, van a constituir una generalidad, en virtud de que el concepto de Autoridad es verdaderamente limitado a funciones de decisión y ejecución, pero que permite una mayor cobertura para la protección del derecho humano, el concepto de Servidor Público realmente se ve en una aseveración bastante amplia ya que un servidor Público puede no estar investido de autoridad.

Por lo tanto, la "Comisión Nacional de Derechos Humanos, es competente con fundamento en el artículo 102 apartado B de nuestra Carta Magna, en forma positiva, estableciendo cual debe de ser el ámbito de competencia, y negativamente cuando se le limita en determinados asuntos como lo considera el maestro Emilio Rabasa Gamboa en su análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos".

"En forma positiva: "La Comisión Nacional de derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Cuando en el mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación o municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional... Así mismo co-responderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ". 10. (artículo 3o. de la Ley de la C.N.D.H.).

10.- Rabasa Gamboa, Emilio. Vigencia y efectividad de los Derechos Humanos en México"
1a. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, pag.5

Ahora bien una circunstancia que verdaderamente nos llama la atención, son las excepciones que la propia Constitución encuadra en el párrafo segundo del apartado B), correspondiente del artículo 102, esto es, en donde se limita (forma negativa), a la Comisión Nacional para conocer de determinadas materias y así encontramos las siguientes.

- 1.-En asuntos electorales .
- 2.-En asuntos laborales y
- 3.- Jurisdiccionales

Si bien es cierto que el legislador al momento de aprobar la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tomó en consideración que la función jurídica que tiene el artículo 102, apartado "B" constitucional, es de delimitar el contenido de la ley secundaria o reglamentaria de dicho precepto y lo hace de dos maneras: positivamente, indicando cual debe ser el ámbito de competencia y negativamente, indicando cual no puede ser ese ámbito.

Por tanto el legislador consideró que sobre la incompetencia electoral, laboral y jurisdiccional, a pesar de que hay voces muy respetables quienes reconocen que estos asuntos si constituyen derechos humanos y por lo tanto no podían excluirse de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos."Pero el Doctor Jorge Carpizo, explicó ampliamente que la incompetencia en materia laboral es porque no interviene la autoridad sino el patrón; la electoral, para preservar el carácter apolítico y partidista de la Institución, y por último la jurisdiccional porque la Comisión se constituiría en un superpoder al tener la facultad de administrar justicia, lo cual no puede ser, dado que esto es solo para el poder Judicial".¹¹

11.- Rabasa Gamboa Emilio: Ob Cit., pag. 6

Así mismo, considera el maestro Emilio Rabasa Gamboa que: "De no haberse delimitado la competencia de la Comisión se habría caído en incongruencia jurídico-constitucional, ya que en materia electoral, se podría acudir simultáneamente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al tribunal electoral, y ventilar las quejas correspondientes sobre estos casos, lo mismo pasaría en la materia laboral, intervendría la Comisión simultáneamente con las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y en materia jurisdiccional, también conocería de problemas jurisdiccionales, y cabría preguntar ante quien se acudiría a presentar la queja respectiva."

Por tales motivos se limitó la competencia de la citada Comisión, atendiendo que ésta no es un tribunal, sino un organismo administrativo. Pero si es posible proponer de que la Comisión interviniera de oficio, cuando se vea claro, que se le han violado sus derechos humanos al gobernado y se constituyera como parte coadyuvante de éste en el Juicio de amparo, promoviendo sin necesidad de un apoderado o abogado patrono particular del quejoso.

Independientemente de la extensa y atinada explicación del Doctor Jorge Carpizo en lo referente a las excepciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por lo que respecta a la primera y segunda excepción, tratándose de asuntos electorales y laborales, considero que si es necesario ampliar la competencia en estos rubros a la Comisión Nacional, en virtud de que durante todo lo que es la existencia del ser humano, en este planeta, ha sido una constante lucha por el poder, esto es, que desde la tribuna hasta nuestro actual sistema democrático, se ha pasado continuamente sobre una opresión gubernamental, que ha logrado tener su máxima expresión interactiva dentro de los sistemas políticos y económicos que se han dado en una sociedad determinada, dentro de los que es el imperio, el reinado entre otros estados de gobierno, de tal manera que los faraones en Egipto, tenían en su poder la posibilidad de ejercitar todo el

contexto del gobierno, llámese poderes ejecutivos, legislativos o judiciales, de tal manera que había mucha concentración de poder, y por lo tanto su fácil corrupción.

Al devenir de los años y especialmente en lo que fuera la revolución francesa, encontramos como una de las situaciones importantes de las que hablamos en el inciso uno, del capítulo II, cuando tocamos el tema de la: SOCIEDAD, POLITICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, observamos que existe un derecho humano fundamental establecido en diversos tratados y de la posibilidad de votar y ser votado y participar en el gobierno.

De ahí, que no entendemos porque una de las limitaciones de competencia es la electoral, si definitivamente la lucha del poder es un elemento íntimo y pudiésemos considerar derecho natural del individuo el poder participar en esa lucha y ganarla además de conservarla, claro esta que después de lo que fueron las ideas democráticas de la revolución francesa, pues la idea general del poder recayó esencial y exclusivamente sobre el pueblo.

De tal manera, que es al pueblo al que debe servir el gobierno, y es sin lugar a dudas el pueblo quien ejerce la soberanía plena.

De tal manera, que el hecho de que la Comisión Nacional sea incompetente para asuntos electorales, realmente afecta a un derecho humano fundamental tan especial como es el que se vigile una elección en donde se deba respetar el sagrado derecho de votar y ser votado, y la posibilidad de participar en el gobierno del Estado.

Lo mismo pasa con cuestiones laborales, si recordamos la historia podemos observar como a finales del siglo pasado y principios del presente, la gran presión en contra de los trabajadores, realmente violó

diversos derechos humanos en los que definitivamente la mano del capital se vió muy dura, huelgas reprimidas y circunstancias análogas.

Es por esa razón se debe considerar, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debería de abocarse también a resolver cuestiones laborales que en un momento determinado, pudieran ser positivas a favor del trabajador cuando le sean violados sus derechos humanos.

Así, es necesario que no se limite la acción de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que incluso en el plano jurisdiccional, en muchas de las ocasiones los jueces verdaderamente violan los derechos humanos de las personas, a no oírles sus peticiones o alguna circunstancia análoga en la que la Comisión podría resolver la situación más rápidamente.

Así encontramos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, realmente no llega a tener la gran filosofía que aparenta tener, esto es, que si no puede defender lo que es la posibilidad de la lucha por el poder, y si tampoco puede ofrecer el respeto de los derechos humanos que están consagrados por nuestra Carta Magna y los convenios, como son los electorales, y laborales los cuales son de vital importancia para el individuo, para allegarse los satisfactores necesarios para su desarrollo como ente social.

CAPITULO IV

RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Hemos llegado al final de nuestro trabajo, en el que trataremos de establecer la naturaleza jurídica de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que utilizando todos los conocimientos y datos que hasta este momento hemos expuesto, hacia el sentido, que se de una mayor competencia y eficacia a una Institución tan loable como es la misma Comisión.

Así vamos a pasar al análisis del punto final del procedimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como es la recomendación y analizaremos el concepto general sobre que se entiende por recomendación en el diccionario de la Real Academia Española y después lo que se entiende por recomendación en la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

1.- CONCEPTO GENERAL

El concepto de recomendación, según el Diccionario de la Real Academia Española, se refiere únicamente a: "la acción de recomendar, especialmente con elogios, una persona a otra para que ésta la favorezca; valerse de la recomendación de uno; carta de recomendación. Escrito donde constan estos elogios. Alabanza. elogio: obra digna de recomendación. Consejo: recomendación paterna. Así mismo la acción de recomendar también refiere encargar, pedir, encomendar".¹

1.-García-Pelayo y Gross: Ob. Cit. pág. 732

A diferencia de lo anterior, las recomendaciones que fomule la Comisión Nacional de Derechos Humanos, serán éstas, como consejos hacia las autoridades que resulten responsables de violaciones de los derechos humanos del agraviado o agraviados.

La recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no tienen un carácter obligatorio, solamente cuentan con fuerza moral, pero tienen aparajadas a estas recomendaciones cierta coerción, hacia el Servidor Público que resulta responsable, y pueden ser de tipo penal y administrativamente, como lo dispone el artículo 70 de la Ley de la C.N.D.H., y hasta cierto punto también puede ser sancionado de manera política a través de un informe especial que la Comisión mencionada puede rendir, previsto en el artículo 71 de la misma Ley.

Desde un punto de vista general, el poder judicial establece su criterio a través de la llamada función jurisdiccional, que al igual que dicho poder judicial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos va a establecer y decidir su criterio por medio de su llamada Recomendación.

Para poder notar la diferencia entre el concepto de recomendación, y la función jurisdiccional del poder judicial será necesario alguna definición de lo que por jurisdicción debemos de entender; así ocupamos las palabras del maestro Eduardo Pallares el cual dice: "Etimológicamente la palabra jurisdicción significa decir o declarar el derecho. Desde el punto general, la jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales y de otros órganos, como las juntas de Conciliación y Arbitraje, en los asuntos que llegan a su conocimiento, pero este concepto es empírico, no penetra al fondo del problema científico... La etimología de la palabra jurisdicción permite dar a esta expresión un sentido muy amplio, que comprende el poder legislativo lo mismo que el poder judicial; en efecto lo que persigue el derecho, es

reglamentar las relaciones sociales de los ciudadanos, sea, creando la regla, o sea aplicándola." ²

La fórmula establecida para la jurisdicción que se va a realizar a través del poder judicial, es mucho muy semejante a la forma jurisdiccional establecida para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual va a decidir también el derecho, va a regular en cuánto la violación de los derechos humanos o no.

Luego entonces, es necesario también considerar que la jurisdicción conlleva una potestad de la cual están investidos los jueces, y que a través de esta, permiten decidir el derecho en una forma imperativa, esto es, que en dicha decisión, se lleva a cabo la investigación de los derechos controvertidos y debatidos, y llega el momento en que la persona que demuestra mejor derecho se tiene que decidir a su favor, siendo que el que pierde, debe por fuerza ser constreñido al respecto de sus derechos.

Pero éste constreñimiento, en lo que se refiere al derecho procesal civil, o en general a la jurisdicción judicial, está íntimamente ligado con la posibilidad de apremio, esto es, con la posibilidad de constreñir la voluntad del que pierde la sentencia, con una forma obligatoria.

Ahora bien, el término de la recomendación, no conlleva ese efecto directo que debe tener una sentencia en la que se ha excitado al poder judicial, de tal manera que la recomendación va a carecer de ese sentido de imperio coercitivo, que de alguna manera se refleja en una sentencia en la que todo lo que es la función jurisdiccional se manifiesta.

2.-Pallares Eduardo."Diccionario de Derecho Procesal Civil". Ob. cit., pag 506.

Así, el término de recomendación, solamente otorga la idea de emitir una simple obligación moral.

Aunque cada recomendación demuestra rigor en su análisis jurídico, en su investigación, así como en la valoración de las pruebas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene ante sí una dinámica violatoria que la supera y se aleja rápidamente del alcance de sus recomendaciones, ya que por cada recomendación que emite, le surgen nuevas quejas en espera de ser investigadas. El hecho se expresa en un cien por ciento del crecimiento del número de quejas presentadas ante esta Comisión.

2. PROCEDIMIENTO PREVIO A LA RECOMENDACION.

Las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos humanos, son una consecuencia y se vinculan necesariamente, con el procedimiento de la presentación de la queja, respecto del cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene una doble competencia en función del sujeto que cometió la violación, actúa como única instancia si las violaciones son imputadas a autoridades o servidores públicos federales, excepto el Poder Judicial Federal, y como segunda instancia, respecto de la Comisiones Locales o de autoridades o servidores públicos locales (del Distrito Federal, Estatales o Municipales).

Estas dos funciones abarcarán las atribuciones contenidas en las fracciones I a V del Artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esto es: recibir quejas, investigar las violaciones, formular recomendaciones y conocer de las inconformidades.

La Ley establece otros medios, para proteger la observancia de los derechos humanos, procurar la conciliación entre el quejoso y la autoridad responsable cuando el caso lo permita, lo que se conoce como amigable composición, elaborar programas preventivos, supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social, impulsar los derechos humanos en el país.

Así en términos Generales, el procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se inicia con las facultades que otorga el artículo 6 de la citada Ley de la C.N.D.H., la cual le da atribuciones entre otras las de:

- 1.-Recibir Quejas de violación de derechos humanos.
- 2.-Conocer e investigar a petición de parte o de oficio de las violaciones de derechos humanos.
- 3.-Formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, denuncias y quejas ante la autoridad respectiva.

El artículo 25 de la misma Ley, dispone que cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos, ya sea directamente o por medio de representante.

La queja solo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, es decir el derecho de interponer la queja, prescribe en un año a partir de que se tuvo conocimiento de dicha violación.

Pero la Comisión tiene la facultad, de hacer la excepción tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, mediante una resolución razonada. (Art. 26 de la Ley de la C.N.D.H.)

La queja deberá de presentarse por escrito; en casos urgentes podrá fomularse por cualquier medio de comunicación electrónica, en éste caso no se observa ninguna formalidad en la presentación de la queja, no se admitirán comunicaciones anónimas. (Art. 27 de la Ley de la C.N.D.H.)

Una vez admitida la instancia, deberá de ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma se solicitará a estas autoridades que rindan un informe sobre los actos u omisiones que se se les atribuyen en la queja, la cual deberán de presentar en un plazo de 15 días naturales por los medios que sean convenientes de acuerdo con el caso, si la Comisión considera conveniente a su juicio dicho plazo podrá ser reducido. (Art. 34 de la Ley de la C.N.D.H.)

Desde el momento que se admite la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y en su caso el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable, de la violación de los derechos humanos, para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, a fin de lograr una solución al conflicto. (Art. 36 de la Ley de la C.N.D.H.)

Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las facultades de Pedir a las autoridades o servidores públicos , a quienes se les imputen violaciones de de derechos humanos, la presentación de informes o documentos adicionales, practicar visitas e inspecciones, citar a las personas que deban comparecer, como peritos o testigos, ejecutar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes. (Art. 39 de la Ley de la C.N.D.H.)

Para poder entender mejor estas circunstancias, ocuparemos las palabras de los maestros Jose Luis López, Fernando Flores y Miriam

Alvarado quien sobre el t3pico exponen: "Finalizado el t3rmino probatorio, el visitador har3 entrega al Presidente de la Comisi3n un proyecto de recomendaci3n en el cual se analizar3n los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de su investigaci3n y valorando las pruebas ofrecidas, determinar3n si se cometi3 o no una violaci3n de derechos humanos, y quien es responsable de ella. Las recomendaciones y sugerencias de la Comisi3n Nacional, no estan supeditadas a autoridad alguna, y con ellas tampoco procede recurso alguno. Cabe se3alar, que dada la naturaleza de la Comisi3n Nacional, la fuerza de su representaci3n reside en la autoridad moral quien la emite, pues desde un punto de vista jur3dico carecen de coercibilidad. En tal sentido, resulta congruente al se3alamiento de que en contra de dicha resoluci3n no proceder3 recurso alguno, en virtud de que dada la naturaleza de la resoluci3n, 3sta se acepta o no se acepta por la autoridad a quien se dirige. En este 3ltimo caso asi lo se3alar3 el presidente de la Comisi3n Nacional al rendir su informe anual".³

De la anterior cita, tenemos como se va estableciendo un concepto valedero de lo que por recomendaci3n debamos entender, pero antes de esto quisi3ramos establecer los par3metros del fundamento legal, en que las recomendaciones de la Comisi3n nacional de Derechos Humanos se fundamentan.

As3, podemos citar el art3culo 43 y 44 del contexto de la Ley de la Comisi3n de Derechos Humanos, que establecen sobre sus recomendaciones y los cuales a continuaci3n se transcriben

3.-Lopez Chavarria, Jose, Flores Andrade, German y Alvarado Hernandez Miriam:"Evoluci3n Normativa de la Comisi3n Nacional de los Derechos. M3xico. Ed. CNDH. 1a. ed..M3xico 1993, p3g.28

ARTICULO 43.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el título IV, capítulo II de la presente Ley.

ARTICULO 44.- Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los 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 consignación final."

Dentro de lo que es el procedimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos encontramos como en el mismo, se han de ofrecer las pruebas necesarias para demostrar los hechos o puntos controvertidos.

Lo mismo pasa con el procedimiento judicial. Así también dentro de lo que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se prepara una cierta recomendación, cuyo concepto esta basado en ser una sugerencia, una opinión a través del cual se recomienda a la autoridad el tratar de no violar los derechos Humanos frente a lo que son sus funciones y facultades frente a los particulares.

Así, judicialmente observamos que el concepto de lo que es la recomendación, estará basicamente relacionado con una simple opinión para que la autoridad se someta y respete los derechos humanos.

3.- EFECTOS JURIDICOS

Para notar completamente cual será el efecto jurídico que tiene la resolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, vamos a citar el artículo 46 de la Ley de la Comisión, el cual prevé a la letra:

ARTICULO 46.-La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por si misma anular, modificar o dejar sin efecto las

resoluciones o actos contra las cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o Servidor Público de que se trate, informará dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite."

Evidentemente, que los lineamientos establecidos respecto del poder o el efecto jurídico que de alguna manera, deben tener este tipo de recomendaciones, es de carácter limitado.

Los efectos jurídicos en relación a las recomendaciones, el mismo apartado B del artículo 102 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, al finalizar establece que será el Congreso de la Unión, aquel que deba de establecer el organismo que reciba las inconformidades de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y el Reglamento Interno de la Comisión, en su artículo 169, establece los siguientes: " Las resoluciones de la Comisión Nacional en las que se concluya de manera definitiva un expediente de queja o impugnación, no admitirá recurso alguno."

Por su parte la propia Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 47 establece: "En contra de las

recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso."

Lo anterior evidentemente, quiere decir, que no hay ningún recurso contra las resoluciones, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero si las hay en contra de las resoluciones de las Comisiones a nivel Estatal, lo que significa que la Comisión Nacional, podrá conocer de las inconformidades y quejas hacia los organismos de Derechos Humanos Estatales, con fundamento en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 55 en el cual prevee los recursos de queja y de impugnación.

El recurso de queja como lo dispone el artículo 56, deberá de interponerse después de seis meses contados a partir de que se presentó la queja, ante el organismo estatal, pero siempre y cuando no exista alguna recomendación sobre el asunto que se trate, además que el recurso solo puede ser presentado por el quejoso o denunciante que sufra perjuicio grave, por las omisiones o la inacción de los organismos locales.

Una de las características de la recomendación que emite la Comisión Nacional, es que debe ser pública, quiere decir que esta puede ser conocida por toda la comunidad, ahora bien por lo que se refiere a su característica de ser autónoma, esto va en relación directa a que no se vincula en ningún momento con algún otro procedimiento, o se enlaza en forma imperativa a un procedimiento judicial.

Y por otro lado, el hecho de que no tenga un carácter de orden o un carácter imperativo para los servidores a quienes va dirigido, hace evidentemente, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituya un órgano con escaso poder coercitivo.

Se Considera que la intervención de la Comisión Nacional, alrededor del caso, concluye cuando la recomendación respectiva es

emitida. A partir de ahí, la Comisión sólo interviene para darle seguimiento y verificar que se haya cumplido en forma cabal. No existe ningún recurso jurídico para lograr que la autoridad responsable se someta al orden legal y cumpla con lo que Comisión le recomienda.

La experiencia de las recomendaciones emitidas sugiere que su peso coercitivo, radica en la figura del titular del Poder Ejecutivo que está detrás del ejercicio de la citada Comisión Nacional de Derechos Humanos, y no tanto en la influencia del organismo por sí mismo.

Así, si observamos las gráficas, publicadas, en informe anual mayo 1995-mayo 1996, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en donde se hace una sinopsis numérica del programa general de quejas, recomendaciones y documentos de no responsabilidad del periodo 1990-1996, que presentamos anexas a este estudio, al final de este capítulo en donde se expone el número de quejas recibidas, concluidas y en trámite, así como las recomendaciones enviadas, totalmente cumplidas, parcialmente cumplidas, negligentes, no aceptadas y estatus diverso, y por último documentos de no responsabilidad, en donde se nota que la mayor parte de las recomendaciones han sido aceptadas y concluidas, por lo tanto fueron aceptadas por las autoridades a quien van dirigidas las cuales se encuentran mencionadas en dicha sinopsis.

En tal forma, que el efecto jurídico trascendental de lo que podría ser la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estará más que nada dirigidos a una situación eminentemente política.

Pero cabe mencionar que dentro de estas recomendaciones, encontramos que puede existir la posibilidad de sanciones.

De estas Emilio Rabasa Gamboa nos explica: "Los medios coercitivos que establece la ley para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que la misma estipula son de 3 tipos:

1.- Responsabilidad Penal y administrativa en que incurran las autoridades, o los servidores públicos, por actos y omisiones del trámite de una queja o por motivos de ella; si éstas actitudes llegasen a conceptrar un delito, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá denunciar.

2.- Sanciones administrativas por actos u omisiones, específicamente durante la investigación.

3.- Amonestaciones pública y privadas por conducto del titular de la dependencia de que se trate.

Los particulares que también incurran en delitos o faltas durante los procedimientos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, serán denunciadas por ésta ante las autoridades competentes. Finalmente, en medida de que no es de naturaleza coercitiva, pero que si tiene un impacto político social muy importante es la sanción especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, previsto en su artículo 71, este es un informe especial distinto de los informes generales y anuales."⁴

Como ya lo dijo el maestro Emilio Rabasa, su poder de represión coercitivo, pudiese encontrarse en las responsabilidades de las autoridades y servidores públicos que señala la propia ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y en sus artículos 70 a 73, establecen de manera general, como las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pueden llegar a ser una realidad de manera coercible, cuando la misma Comisión Nacional así lo considere.

Pero estas recomendaciones, no pueden estar arriba de alguna resolución como bien podría ser el otorgamiento del Amparo.

Situación, que evidentemente, refleja la categorización en la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4.- Rabasa, Emilio: Ob. Cit., pág. 40

Podemos hacer alguna diferencia entre Derechos Humanos y Garantías Individuales. Mientras que en los primeros, son principios o valores universalmente aceptados y reconocidos. Estos no son exclusivos de un Estado determinado. Y en las garantías, se da al derecho natural, capacidad de realización y efectividad, a través de la norma jurídica, con poder coercitivo

En los Estados Unidos Mexicanos, la Protección de los Derechos Humanos, es a través de organismos Federales, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Estatales, como lo son las Comisiones locales.

Mientras que las Garantías Individuales, que son exclusivas de un determinado ordenamiento de derecho positivo, es decir sólo actúa dentro de un Estado, como lo es, los Estados Unidos Mexicanos, y su protección es a través del Juicio de Amparo, ante la Suprema Corte de Justicia, la cual esta integrada por Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito. (Art. 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

Sobre de esto, el maestro Hector Fix Zamudio, nos explica lo siguiente: "Si pasamos revista a las diversas leyes de amparo, la jurisprudencia de los Tribunales Federales y a varios tratadistas, observaremos que persiguen una imagen histórica de nuestro derecho de Amparo alejadas de nuestra realidad actual, y todavía se escuchan y se ven expresiones que califican el propio amparo como juicio Constitucional o juicio de Garantías. Lo cierto es que quedan algunos sectores que protegen directamente los derechos fundamentales, pero se han oscurecido con el enorme desarrollo del llamado control de legalidad... En el modelo Estadounidense, se mezcló éste y se combinó con otras influencias externas, como la tradición Española y las Declaraciones de Derechos de origen

francés, para establecer una institución que si bien conservó aspectos del paradigma Angloamericano, es decir facultad de los jueces de conocer y decidir en casos concretos sobre los problemas de la constitucionalidad de las leyes aplicables en dichos procesos, se reguló por medio de un procedimiento específico del cual, el objeto esencial fue la protección de las garantías individuales, es decir los derechos humanos clásicos, contra actos y leyes de cualquier autoridad..."⁵

Es evidente como la sentencia en el juicio de Amparo va a tener un mayor efecto jurídico que la propia recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, muchos agraviados en sus derechos o garantías individuales, optan por el Juicio de amparo directamente y no por acudir a la citada Comisión que también protege estos derechos por el carácter coercitivo de la sentencia.

Incluso, dentro de lo que es dicha recomendación, necesita ser aceptada por aquel a quien va dirigida.

La naturaleza jurídica de la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esta basada en una simple opinión de un perito especializado en el contexto de los derechos humanos de carácter administrativo.

Pero de alguna manera, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, debe por fuerza, encontrar una fórmula a través de la cual sus resoluciones tengan un alcance jurídico más efectivo.

No solamente nos podemos satisfacer con tener un organismo eficiente que intente la protección de los derechos humanos, sino que es requisito indispensable que dicho organismo encuentre su verdadera eficacia y efectividad.

5.- Fix zamudio, Hector: "Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos". Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1a. ed. México, 1993, pág. 485 y 486

4.- PROPUESTAS PARA LOGRAR LA EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Es aquí en donde debemos ya empezar a dar alguna propuesta válida a la hipótesis de nuestra tesis como es la eficacia de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, partiendo de su naturaleza jurídica del fundamento legal establecido para los Derechos Humanos en Los Estados Unidos Mexicanos, y que podemos encontrar en nuestra Carta Magna como garantías individuales en su Primer Capítulo, en las Leyes Federales y en los Tratados aprobados por el Senado.

Ahora bien, en lo que se respecta al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no debiera ser nombrado por el Presidente de la República, ya que si bien es cierto que dicho nombramiento tendría que ser aprobado por la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión..(Art. 10 de la L.C.N.D.H.), en virtud de que implicaría un principio de subordinación laboral.

Por lo anterior proponemos que se haga por medio de sufragio efectivo, tal y como se nombra a los miembros del Congreso de la Unión y sean los ciudadanos en su carácter de electores, quienes designe a la persona que defenderá sus Derechos Humanos ante los órganos encargados de administrar justicia por las violaciones de los mismos, obviamente la persona que aspire a ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá de gozar de buena reputación y solvencia moral además de llenar los requisitos exigidos por el artículo 9 de la Ley de la Comisión y consecuentemente permanecer en su cargo por el periodo asignado y evitar así su remoción en forma arbitraria.

En materia Electoral, puede intervenir como se dijo antes como coadyuvante del quejoso o los quejosos, siempre y cuando ya haya decidido la autoridad competente, solo para valorar y recomendar en su caso si fue violentados los derechos humanos de los particulares que elevaron la queja respectiva. quizá ya no para dar marcha atrás al resultado obtenido pero si para hacer notar que la Comisión tiene ese carácter de velar ese derecho humano de los gobernados, de votar y ser votado, y en adelante las autoridades que resultaren responsables se abstendrían de violentar dichos derechos, so pena de ser exhibidos públicamente como autoridades corruptas y negligentes.

En materia laboral, también puede intervenir la Comisión en caso en que se le violen al particular sus derechos humanos dentro de el procedimientos ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, o Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, según su competencia , ya que sí bién es cierto que el conflicto es entre particulares, pero también es cierto que interviene una autoridad a la cual se sometieron previamente a su arbitrio éstos, por lo tanto debe tener ingerencia en esta materia la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En lo que respecta a la materia Jurisdiccional, debiera intervenir cuando se violen los derechos Humanos del gobernado durante un procedimiento, que le cause un mal de difícil reparación, en su persona, familia o posesiones.

Luego, podemos considerar que la estructura orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, puede ayudar realmente a sobrellevar un problema bastante grave que sufre la nación, como es la falta de respeto por parte de las autoridades, a las garantías individuales, de ahí que podemos proponer que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se transforme en un defensor de oficio al servicio de los ciudadanos, para que

pueda llevar a cabo la representación de estos últimos a través del juicio de Amparo.

Entonces verdaderamente la trascendencia de la Comisión Nacional, sería no tanto de sus resoluciones, sino que como coadyuvante de la administración de justicia, y tendría una mayor eficacia y validez sus recomendaciones.

Estas son situaciones que evidentemente se necesitarán en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y tomando en cuenta la falta de voluntad política de las antiguas administraciones, entonces es de considerarse también que la estructura orgánica de la comisión, tal y como está, requeriría de una mayor fuerza coercitiva en la ejecución de las recomendaciones que emite. Tal vez pudiesemos pensar en la posibilidad de que se publicarán las recomendaciones no cumplidas, además de la gaceta de la propia Comisión que casi nadie lee, también se publicaran en los periodicos de mayor circulación en nuestro país.

Con esto, se generaría una publicidad nociva para la autoridad que no quiera respetar los derechos humanos y su carrera política podría terminar.

Por otro lado, es necesario también considerar que este tipo de recomendaciones, se harían efectivas al coadyuvar en el juicio de amparo, incluso, solicitar la suspensión de los actos reclamados, de tal manera, que es necesario considerar suficientemente, la trascendencia que obtendría la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En una forma superficial, podemos decir que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pudiese tener mayor trascendencia otorgandole mayores facultades, esto en virtud de la gran publicidad que tiene y de la promoción que se hace a nivel estatal y federal.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos por medio de sus recomendaciones, propone medidas para resolver la violación de los derechos que protege. se dirige a las autoridades específicamente sobre casos particulares, pero no elabora ni emite recomendaciones globales que pudieran implicar la restructuración total de alguna dependencia identificada por sus constantes violaciones a los derechos humanos, y la obtención de modificaciones de fondo.

Si bien es cierto que en la sinopsis que se presenta al final de este capítulo, (Informe anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Mayo 1996-Mayo 1997), se aprecia que la mayor parte de las recomendaciones, (en el caso concreto), la Procuraduría General de la República, aparece encabezando a las autoridades que violan los Derechos Humanos, y que ésta Institución, las ha aceptado y cumplido en su mayoría, entonces porque no se ha hecho algo al respecto para que se realicen los cambios pertinentes en su funcionamiento, ya que esto no concuerda con los datos presentados estadísticamente, con esto quiero decir que tal parece que solo se queda en teoría en virtud de que esta dependencia sigue encabezando a las autoridades que violan los Derechos Humanos y no deja de hacerlo hasta la fecha como se desprende del informe antes mencionado y de las noticias que ultimamente han conncionado a la opinión pública, lo que demuestra la falta de coercibilidad y eficacia en las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De tal forma, la naturaleza jurídica de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son de carácter administrativo y no contiene ese mandato de ordenamiento a la autoridad para que esta deba de respetarlo.

De ahí, que las opiniones que emite fácilmente puedan ser rechazadas, por la autoridad a quien van dirigidas sin que pase

absolutamente nada, ya que al emitir la recomendación o publicar la negativa de respetar y observar la recomendación en la gaceta de la Comisión., no tiene mayor trascendencia; y esto hace que a futuro, cuando las demás autoridades observen que realmente no hay una gran efectividad, se declinen por cumplir total o parcialmente la recomendación, ya sea por cuestiones de índole políticas o intereses creados de alguna autoridad y se dedique a seguir con su mala administración de impartición de justicia.

También la Comisión Nacional de derechos humanos debe tener en cuenta que en materia penal hay delincuentes que acuden a ella para buscar protección, alegando que se les violan sus derechos humanos al momento de su detención y durante su estancia en el Ministerio Público, argumentando que fueron detenidos por la fuerza, y en cuya detención, obviamente no se les va a detener con caravanas o cumplidos, olvidando estos delincuentes que previamente ya han violentado los derechos humanos de sus víctimas, derechos que no solo deben ser respetados por las autoridades, sino que también por sus conciudadanos, y en mi opinión muy particular, a estos delincuentes que sean sorprendidos en delito flagrante, se les condicione sus derechos humanos con el fin de que puedan las autoridades investigar e integrar el delito que se les impute, sin la presión de la Comisión Nacional de derechos humanos o de las comisiones locales, hasta en tanto no sean puestos a disposición de la autoridad judicial correspondiente.

Por eso es de considerar, lo que en éste trabajo se plantea, para hacer más efectivas las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CONCLUSIONES

1.- Desde el momento en que la sociedad se estructura, se empiezan a desarrollar los derechos naturales del ser humano, que responden a su propio instinto y por tal motivo son derechos que han seguido al individuo en toda sociedad y en toda época, son los derechos eternos; porque siempre pertenecerán a la persona, como individuo de la especie humana, como por el ejemplo el derecho a la vida, el derecho a la libertad, entre otros.

2.- En el momento en que el ser humano evoluciona, y se convierte en individuo sociable, es el momento en que necesitará de otro tipo de derechos que forman parte de su naturaleza, pero desde un punto de vista social. Estos son los derechos progresivos, actualmente llamados Derechos Humanos, que concretan las exigencias de la dignidad de la persona en cada momento histórico.

3.- Libertad de asociación, de expresión, de seguridad jurídica, son necesarios para la debida convivencia humana, por tal motivo, la lucha del individuo ya organizado en sociedad, frente al poderío del capital y la represión bélica, han generado una cierta evolución y establecimiento de derechos humanos que de alguna manera tienen que ser respetados por aquellos que llevan las riendas del gobierno o del poder público.

4.- Dentro de los documentos más importantes en materia de Derechos Humanos, esta la Declaración de los derechos del hombre y del Ciudadano, de Francia del año 1789; así como la Declaración Universal de los derechos Humanos de la O.N.U.(Organización de las Naciones Unidas), de 1948, en los que se han basado los Gobiernos de los diferentes Estados que han incorporado a su legislación estos principios elementales para la protección de los derechos humanos a sus gobernados.

5.- Hoy en día la protección de los derechos humanos se ha abordado en el ámbito competencial de los Estados, para dar paso a un conjunto de normas, mecanismos e Instituciones internacionales tendientes a lograr una efectiva protección de esos derechos

6.-La complejidad de la vida moderna, hace necesaria la creación de instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que evite sean violados esos derechos de los gobernados.

7.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, creado por el Ejecutivo Federal, tiene ahora un rango constitucional, y una ley que le asegura su autonomía como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

8.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene como objetivo esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, mismos que están previstos en el orden legal mexicano, observar que la relación gobernado-gobernante, se lleve a cabo en base al respeto digno de la persona y de las instituciones.

Así, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también será un órgano habilitado para guardar la legalidad y la relación gobernado-gobernante.

9.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas contra actos de autoridades y de servidores públicos de carácter Federal, a excepción de los del Poder Judicial de la Federación y actuará como segunda instancia ante un recurso de queja por omisión o inactividad de los organismos para la protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

10.- En materia de competencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no es competente, tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

11.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, no es un tribunal, sino un organismo administrativo y en ejercicio de sus atribuciones, emite recomendaciones, acuerdos y resoluciones definitivas, contra la cuales no hay ningún recurso.

12.- Las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son actos administrativos de carácter público, autónomos, que no obligan a la autoridad o servidor público a quienes se dirige y por lo mismo las recomendaciones no podrán por sí mismas anular modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra quien se dirija la queja.

13.- Las autoridades y servidores públicos, serán responsables penal y administrativamente por actos u omisiones en que incurran durante la tramitación de las quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo a las disposiciones legales aplicables.

14.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene la facultad de denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas que hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate, así mismo con respecto de los particulares, para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

15.- Para darles mayor efectividad a las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se les debe dar mayor fuerza coercitiva, y además de ser públicas en la gaceta de la propia Comisión que casi nadie lee, se hiciera también en los periódicos de mayor circulación en nuestro país

16.-También es de considerar la posibilidad de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se transforme en un defensor de oficio al servicio de los particulares que les sean violados sus derechos humanos y les promueva y represente en el juicio de amparo cuando lo amerite.

BIBLIOGRAFIA

- 1.-Acosta Romero, Miguel:
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
9a., ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1991.
- 2.- Aguilar Cuevas, Magdalena:
MANUAL DE CAPACITACION.DERECHOS HUMANOS.
2a., ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.
- 3.-Alvarez Lara, Rosa María:
LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA DE LA DEFENSA DE LOS
DERECHOS HUMANOS.
Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- 4.-Avendaño López, Raúl:
CONOZCA SUS DERECHOS CIUDADANO #1.
1a.,ed. Ed. PAC. México, 1994.
- 5.-Barreda, Luis de la, y Salinas Laura:
LA LUCHA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS SISTEMAS
PENTENCIARIOS MEXICANOS.
Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
- 6.-Bidart Campos, German:
TEORIA GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.
Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
- 7.- Briseño Sierra, Humberto:
EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMERICA.
Ed. U.N.A.M., México 1968.

- 8.-Burgoa, Ignacio:
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
8a., ed. Edirotral Porrúa, S.A. México, 1991.
- 9.- Burgoa, Ignacio:
LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
15a., ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984.
- 10.-Castro y CastroV., Juventino.
EL OMBUDSMAN Y EL SISTEMA JURÍDICO DE MEXICO,DENTRO DE :
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN EN LA ACTUALIDAD. MEMORIA
De. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992
- 11.- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto:
ELEMENTOS DE DERECHOS ADMINISTRATIVO.
1a., de Ed. LIMUSA. Mexico, 1986
- 12.-Duverger, Mauricio:
SOCIOLOGIA POLITICA.
Ed. Ariel, Barcelona España, 1975
- 13.- Eklundh, Claes:
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN SUECO DENTRO DE:
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN EN LA ACTUALIDAD,
MEMORIA.
Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992.
- 14.- Fix Zamudio, Hector:
JUSTICIA CONSTITUCIONAL, OMBUDSMAN Y DE DERECHOS
HUMANOS.
1a., ed. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México,1993.

- 15.- Fraga, Gabino:
DERECHO ADMINISTRATIVO.
33a., ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994.
- 16.- Gammeltoft-Hansen, Hans:
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN DANÉS; DENTRO DE
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN EN LA ACTUALIDAD,
MEMORIA.
Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992
- 17.- Gongora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel.
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.
3a., ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1987.
- 18.- Heller, Hermann:
- TEORIA DEL ESTADO.
5a., ed. Ed. Fondo de Cultura Económica 1993
- 19.- Herrendorf, Daniel:
DERECHOS HUMANOS Y VICEVERSA.
Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991
- 20.- Herrera Ortiz, Margarita:
MANUAL DE DERECHOS HUMANOS.
1a., ed. Ed. Pac. México, 1991.
- 21.- López Chavarria, José, Flores Andrade, Germán y Alvarado, Minam.
EVOLUCION NORMATIVA DE LA COMISION DE DERECHOS
HUMANOS.
1a., ed. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.

- 22.- Mass Araujo, Manuel:
LA POLITICA.
15a., ed. Ed. Porrúa, S.A., México 1984.
- 23.- Moreno Díaz, Daniel:
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
10a., ed. Ed. PAX-MEXICO, México, 1988.
- 24.- Nodarse, José:
ELEMENTOS DE SOCIOLOGIA.
31a. Reimpresión, ed. Ed. SELECTOR México, 1989.
- 25.- Pfennig, Gero:
LOS COMITES PARLAMENTARIOS DE PETICIONES COMO
ALTERNATIVAS DEL OMBUDSMAN, DENTRO DE:
LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN EN LA ACTUALIDAD,
MEMORIA.
Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
- 26.- Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria:
MEXICANOS ESTA ES TU CONSTITUCION.
1a., ed. Ed. Miguel Porrúa, Librero Rditor, México, 1993.
- 27.- Rabasa, Emilio:
VIGENCIA Y EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN MEXICO.
1a., de. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
- 28.- Recasens Siches, Luis:
SOCIOLOGIA.
23a., ed. Ed. Porrúa S.A. México, 1993.

- 29.- Rodríguez y Rodríguez, Jesús:
ESTUDIOS SOBRE DERECHOS HUMANOS.
Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1990.
- 30.- Secco Ellauri, Oscar:
LOS TIEMPOS MODERNOS Y CONTEMPORANEOS.
4a., ed. Ed. Kapelusz, Buenos Aires, Argentina, 1965.
- 31.- Serra Rojas, Andres:
DERECHO ADMINISTRATIVO.
14a., ed. t. I. Ed. Porrúa, S.A. México, 1988.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
113a., ed. Ed. PORRUA, S.A. México, 1996.
- 2.- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
35a., ed., Ed. PORRUA, S.A., México, 1997.
- 4.- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
Ed. Comisión Nacional de derechos Humanos, México, 1992.
- 5.- Código Penal Para el Distrito federal en Materia del Fuero Común y
para toda la República en Materia Federal.
48a., ed. Ed. PORRUA, S.A. México, 1994

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- 1.- García-Pelayo y Gross, Ramón:
DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO
3a., ed., t. III. Ed. Ediciones Larousse. México, 1993.

- 2.- Pallares, Eduardo:
DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL.
15a., ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1983.
- 3.- Pina Vara, Rafael de:
DICCIONARIO DE DERECHO.
12a., ed. Ed. Porrúa, S.A. México. 1980.

REVISTAS.

- 1.- Zaffaroni, Eugenio Raúl:
LOS DERECHOS HUMANOS Y SISTEMAS PENALES EN
AMERICA LATINA.
Revista Mexicana de Justicia, México, 1986, Procuraduría General de
la República. Número II. Volumen IV. Abril-Junio, 1986.

DOCUMENTOS.

- 1.- Comisión Nacional de Derechos Humanos.
INFORME ANUAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
MAYO 1996-MAYO 1997.
- 1.- Secretaría de Gobernación.
1789-1929 - BICENTENARIO DE LA DECLARACION DE LOS
DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO.
México, 1989.