

231

2 es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS JURIDICO DE LA COMISION
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CLAUDIA DULCE MARIA CHONG GUTIERREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Página.

INTRODUCCION

PRELIMINARES

CAPITULO PRIMERO:

DERECHOS HUMANOS ----- 3

NATURALEZA JURIDICA.----- 14

CAPITULO SEGUNDO:

EL JUICIO DE AMPARO Y LA PROTECCION DE LOS
DERECHOS HUMANOS. ----- 28

PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS ----- 40

EL OMBUDSMAN. ----- 50

CAPITULO TERCERO:

EVOLUCION HISTORICA ----- 62

**LEY ORGANICA DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS. ----- 67**

CAPITULO CUARTO:

**IMPORTANCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS. ----- 108**

CONCLUSIONES. ----- 123

BIBLIOGRAFIA. ----- 127

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

El presente trabajo se ha llevado a cabo con la finalidad primordial de conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; cómo fue creada, la naturaleza de su ley orgánica, su funcionamiento, los órganos que la integran, así como la importancia de la función que realiza.

Se pretende analizar la labor de la institución después de la adición al artículo 102 Constitucional con un apartado B, con la cual se elevó a rango constitucional la protección de los Derechos Humanos y se instó a los Congresos federal y locales, a establecer organismos que los protejan; con ésto podemos ver la gran importancia que se les está dando a estos derechos, como el reconocer que en México se violan constantemente. Asimismo se ha vuelto una preocupación de parte de todos los mexicanos el que realmente se protejan, y de ahí el gran interés que todos tenemos en la Comisión aludida y la esperanza de que ayude a erradicar los males que llevaron a su creación.

Este interés general por los Derechos Humanos no es una moda, no es algo pasajero. Los Derechos Humanos son el tema de hoy y de siempre porque son lo más valioso que el

hombre tiene y es su dignidad. Así, con lo anterior nos damos cuenta que la sociedad se organiza mejor cada día con el propósito de defender estos derechos.

En el Capítulo Primero, se presenta un estudio conceptual de los Derechos Humanos, su origen, las diferentes denominaciones que se les ha dado y su naturaleza jurídica.

En el Capítulo Segundo, se presenta un breve estudio del juicio de amparo, y de los esfuerzos que se realizan para proteger los Derechos Humanos, así como los organismos que se encargan de de cada una de esas funciones, quienes realizan una labor humanitaria excelente; Y el "ombudsman", su significado, origen, evolución, cómo funciona y en que países se ha establecido.

En el Capítulo Tercero, presentamos las instituciones que en la historia de México se han ido estableciendo para proteger los Derechos Humanos y hacemos un análisis de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente, en el Capítulo Cuarto, hacemos referencia a la importancia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

D E R E C H O S

H U M A N O S

Se ha hablado a lo largo de la historia, acerca de asegurar al hombre su dignidad, libertad, igualdad y todos sus consecuentes derechos que como miembro del género humano le corresponden. Pero aún hasta nuestros días, sigue la preocupación universal por proteger estos importantísimos derechos.

Los Derechos Humanos son uno de los principales temas de la historia universal y también de la actualidad. Toda estructura jurídico política debe tener como base y finalidad el aseguramiento de los Derechos Humanos; si ello no fuere así, tal estructura carecería de valor constituyéndose un régimen de opresión. Así mismo, un sistema político se define y caracteriza, más allá de los aspectos ideológicos, de los mecanismos clásicos para alcanzar el equilibrio y los límites al poder, por el reconocimiento y protección real de los Derechos Humanos.

En la Constitución de 1857, las disposiciones concernientes a las garantías individuales se revelan no sólo como un reconocimiento que el Estado mexicano hace de éstas, sino que, además, contienen como teleología primordial la protección del individuo al estatuir que: "el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales..." (1)

Por eso mismo, es importante señalar que donde los Derechos Humanos no se respetan, no existe democracia sino la

tiranía.

A través del tiempo, en los distintos países los Derechos Humanos han sido nombrados de diferentes maneras, por eso mismo es pertinente hacer mención de las denominaciones más relevantes y que más suelen usarse:

GARANTIAS INDIVIDUALES

Proviene de la idea de individualización de los derechos de cada hombre como individuo que pertenece a la especie humana, es el término que se emplea en nuestra Constitución.

El maestro Don Alfonso Noriega Cantú identifica las garantías individuales con los llamados "derechos del hombre", sosteniendo que estas garantías "son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza, y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social."(2).

DERECHOS DEL HOMBRE

Se refiere a que el hombre es sujeto de derechos en razón de ser individuo de la especie humana y por ello, todo hombre los titulariza.

DERECHOS FUNDAMENTALES

Si estos derechos son propios de la naturaleza humana, entonces revisten un carácter fundamental, en el sentido de primarios e indispensables y se refieren a los derechos y libertades reconocidos y garantizados por el derecho positivo.

DERECHOS HUMANOS

Algunos autores consideran que el vocablo humanos es innecesario y redundante porque solamente el hombre puede ser sujeto de estos derechos; todos y cada uno de los hombres, en virtud o por causa de su naturaleza o esencia de hombre le corresponden.

Concluir al respecto sería que el término empleado sea

cual fuere el término empleado para designar al conjunto de derechos básicos y fundamentales de que todo ser humano debe gozar para lograr una existencia digna lo que realmente importa es su reconocimiento y protección.

Por lo, tanto todo estado debe tener como preocupación principal la protección y defensa de los Derechos Humanos.

Se han dado varias definiciones acerca de los Derechos Humanos, a continuación transcribimos algunas que por su contenido pueden ser de las más explícitas :

"Los derechos a quejarse (petición) a ser oído (audiencia) y a ejercer una acción correctiva para el caso en que uno se vea dañado en su esfera jurídica, han sido considerados como Derechos Humanos".(3)

"Son todos aquellos que tiene cada persona por el simple hecho de serlo. Son derechos que protegen la vida, libertad, igualdad, seguridad, integridad y dignidad de un ser humano y que deben ser respetados por todos."(4).

"Los Derechos fundamentales implican que el hombre tiene un campo de libertad propio, definido por el derecho respectivo, que el estado debe reconocer, respetar y procurar

su vigencia, así como reprimir su desconocimiento o violación por los poderes públicos".

"Así pues, la función del Estado frente a estos derechos se reduce a reconocer y proclamar esos ámbitos de libertad del hombre, que el poder público no puede ni debe invadir, sino por el contrario, debe proteger y, aún más castigar a los violadores".(5)

Para nosotros son Derechos Humanos los que pertenecen por naturaleza al hombre, que deben ser reconocidos por todos para así asegurar su protección; y con los cuales se puede vivir con dignidad dentro de la sociedad.

Sin embargo, podemos afirmar que los Derechos Humanos se basan en la dignidad del ser humano a partir de su existencia; los Derechos Humanos son inalienables (su dominio no puede pasarse a otro), imprescriptibles (no se extinguen), inmutables (no cambian), eternos (siempre perteneceran al hombre como individuo de la especie humana), supratemporales (están encima del tiempo, por lo tanto, del Estado mismo), y Universales (son para todos los hombres del orbe).

Los Derechos Humanos son el denominador común, de los derechos fundamentales de la persona humana a nivel mundial, debido a que sirven de base y fundamento a otros derechos

particulares. Estos derechos en México se encuentran localizados en la Constitución mexicana, en la parte relativa a las garantías individuales, en los primeros veintinueve artículos y en el 123. Aunque cabe la aclaración de que en el artículo 29 está prevista la suspensión de estos derechos. La propia Constitución obliga a las autoridades a que los respeten, también imponen obligaciones al Estado, otorgan facultades a los individuos y prevén sanciones para asegurar su cumplimiento.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, realizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 10 de diciembre de 1948, la denominación de Derechos Humanos ha cobrado fuerza desde el punto de vista doctrinal, legal y hasta popular. Aseguran al hombre su dignidad y el valor que le corresponde como miembro del universo.(6)

Para los Derechos Humanos no existen fronteras, deben subsistir en cualquier lugar, en cualquier tiempo, deben ser protegidos y respetados por el estado y por todos los hombres.

Mas si desentrañamos la naturaleza humana, descubriremos una serie de derechos inalienables que existen,

estén o no reconocidos por la legislación. En ocasiones no existe fuerza coercitiva para exigir su respeto o para defenderlos. No importa, pertenecen a la naturaleza humana y todo hombre tiene el deber de respetarlos. Pero muchas personas, durante la historia de la humanidad y aún en nuestros días se niegan a reconocerlos.

Ahora bien, para una mejor comprensión de los Derechos Humanos es importante atender a su clasificación llamada "Tres Generaciones". El criterio que sigue es un enfoque basado en la progresiva cobertura de tales Derechos.(7)

Las tres generaciones de los Derechos Humanos son las siguientes:

PRIMERA GENERACION

Se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos. Son los más antiguos en su desarrollo normativo. Surgen con la Revolución Francesa, como rebelión contra el absolutismo del monarca; son los derechos que corresponden al individuo frente al Estado o frente a cualquier autoridad.

- Imponen un deber de abstención a los estados.

- Sus titulares son :

En los derechos civiles: Todo ser humano en general.

En los derechos políticos: Todo ciudadano.

- Su reclamo corresponde al propio individuo.

V.gr. libertad de tránsito, derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, derecho a ser electo, derecho al voto, todos somos iguales ante la ley etc.

SEGUNDA GENERACION

La constituyen los derechos sociales, económicos y culturales. Los Derechos Sociales surgen por la Revolución Industrial como respuesta a la desigualdad económica. En México, la Constitución de 1917 los incluyó por primera vez en el mundo. Con el predominio de los valores sociales se impuso la convicción de la necesaria intervención del Estado para ordenar a la sociedad y, de esta manera, se fueron configurando los derechos sociales. Desde 1789, en algunas legislaciones constitucionales se consignaron éstos derechos; así los derechos sociales aparecen con la finalidad de completar, o bien perfeccionar, los derechos individuales, y con ello, las garantías individuales. Los derechos

económicos y Culturales surgen después de la Segunda Guerra Mundial. Son derechos de contenido social para procurar las mejores condiciones de vida.

- Imponen un deber hacer positivo por parte del Estado (satisfacción de necesidades y prestación de servicios).

- Su reclamo es : indirecto (está condicionado a las posibilidades reales del país).

- Son legítimas aspiraciones de la sociedad.

V.gr. derecho a un salario justo, libertad de asociación, etc.

TERCERA GENERACION

Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran.

- Requieren para su cumplimiento de prestaciones positivas (hacer, dar). Negativas (no hacer), tanto de un Estado como de toda la Comunidad Internacional.

- Su titular es el Estado, pero también pueden ser

reclamados:

+ Ante el propio Estado (en el caso de grupos pertenecientes al mismo).

+ Ante otro Estado (en el caso de la Comunidad Internacional, es decir de nación a nación).

V.gr. derecho a la paz, derecho a la cooperación internacional y regional, derecho a un medio ambiente sano, derecho al patrimonio común de la humanidad, derecho a la autodeterminación, etc.

N A T U R A L E Z A

J U R I D I C A

Los Derechos Humanos se han ido reconociendo paulatinamente en diversos momentos históricos.

En cuanto a los estados orientales, aunque ya existían autoridades no se les reconocían a los gobernados derechos subjetivos públicos o garantías constitucionales.

En los primeros tiempos de la Edad Antigua, la problemática de los valores del ser humano se ve reflejada en un documento normativo muy importante que es el Código de Hammurabi en Babilonia. En el que hay cierto contenido social, ya que determina límites a la esclavitud por deudas y regula precios, entre otras cosas. En ésta época aparece el Decálogo, que sostiene una particular forma de protección de los Derechos Humanos, pues prohíbe el homicidio y el robo, lo que equivale a la protección de la vida y la propiedad.

Posteriormente, en las culturas griega y romana, se desarrolló el concepto de derecho de gentes. En Roma se expidió un ordenamiento de gran importancia como fue la Ley de las Doce Tablas en la que se encuentran derechos referentes a las sucesiones, a la familia, a las cosas, el derecho penal y el procesal. Aquí se definen algunos derechos que son cimiento de lo que ahora tenemos como garantía, como la igualdad de todos ante la ley. El ciudadano

romano tenía el *status libertatis*, compuesto de derechos civiles y políticos; pero no tenía derechos públicos, oponibles a las autoridades en cuanto a tales, es decir, carecían de garantías.

Durante la Edad Media, predomina la filosofía del Cristianismo sobre cualquier otra ideología: "Tal era la situación que guardaba el individuo a título de gobernado frente al Estado y a los detentadores del poder público, como corriente moral y humanitaria, a principios de la Edad Media y al finalizar la época antigua, que el Cristianismo pretendió suavizar las ásperas condiciones de desigualdad que prevalecían en el mundo pagano. Y así surge el humanismo Cristiano; se habla de Derecho Natural Divino donde encontramos las ideas de San Agustín y Santo Tomás de Aquino. En ésta época no se planteó ni definió la situación del gobernado frente al gobernante ni se intentó crear o reconocer los derechos del hombre en los regímenes jurídicos políticos del medioevo, ya que éstos generalmente descansaban sobre la concepción de que el poder público, ejercido en el orden temporal por los monarcas, y en el espiritual por la Iglesia. El poder emanaba de Dios y las autoridades que lo detentaban eran sus representantes en la tierra".(8)

Sin embargo, por la naturaleza misma de la organización

sociopolítica no se concedieron derechos a las personas en general: "si existieron derechos y privilegios estamentales, así como corporativos; derechos concedidos a grupos sociales privilegiados. Buen ejemplo de esta peculiar situación es la Carta Magna de 1215 en Inglaterra y los derechos concedidos a los barones ingleses en ella".(9) Esta admitía dentro de su texto integrado por sesenta y tres disposiciones, una serie de derechos en favor del gobernado pero su reconocimiento no debe entenderse como una concesión del monarca ya que fue fruto de la presión popular. Los derechos más destacados son los siguientes: la libertad, la protección contra las detenciones ilegales, el maltrato físico, la propiedad, un juicio justo y la libre circulación. El precepto más importante de la Carta Magna inglesa es el artículo 46, que constituye un antecedente evidente de nuestros artículos 14 y 16 constitucionales, y que dice: " Ningún hombre libre será arrestado o detenido en prisión o desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado o molestado en alguna manera; y no dispondremos de él ni lo pondremos en prisión, sino por el juicio legal de los pares y por la ley de la tierra". En ese entonces, la detención arbitraria ya era reconocida como delito. En efecto, el concepto de "ley de la tierra" equivalía al conjunto dispositivo consuetudinario imperante en Inglaterra, - el Common Law - que estaba fundamentado en una tendencia jurídica de protección a la

libertad y a la propiedad. La prevención de que ningún hombre podría ser privado de su libertad y sus propiedades, sino de acuerdo con la ley de la tierra, implicaba una garantía de legalidad. Sin embargo, la Carta Magna requería que la afectación a los derechos de libertad y propiedad se realizara no sólo conforme a la ley de la tierra sino mediante juicio de los pares. No obstante, la Carta Magna inglesa no era una constitución dentro del concepto moderno respectivo, puesto que por una parte, no estructuró jurídica ni políticamente a Inglaterra, y por la otra, no se contrajo a establecer los principios dogmáticos y orgánicos del Estado.

Al mismo tiempo, en España aparecen los ordenamientos legales llamados Fueros que consistían en la capacidad de cada pueblo de regirse conforme a sus propias leyes. De ellos el de mayor significación fue el Fuero Juzgo, el cual comprendía disposiciones relativas a múltiples materias jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado.

Aún y cuando ya se perfilaba el jus-naturalismo como corriente política para fijar las relaciones entre el poder público y los gobernados en el sentido de que aquél debe siempre respetar el orden jurídico y las prerrogativas inherentes a la persona humana (como la libertad, la

propiedad, la seguridad jurídica, etc.) el despotismo y la autocracia siguieron imperando principalmente en Francia, cuyo régimen gubernamental se cimentaba en un sistema teocrático, pues se creía que la autoridad monárquica tenía su origen y fundamento en la voluntad divina, por lo que se consideraba aquélla como absoluta, esto es, sin ninguna limitación en su ejercicio.

Ante esta situación surgen en Francia importantísimas corrientes políticas, las cuales proponían medidas y reformas para acabar con el régimen absolutista. Se luchó por formas de gobierno mejores, para solucionar el mal público.

Destacan grandes ideólogos sociales como Rosseau y Montesquieu que fundamentaron la Monarquía Absoluta con diferente orientación, se basan en ideas como el "estado de naturaleza", el "Derecho Natural inspirado en la razón" y el "Contrato Social". Ellos afirman la existencia de reglas normativas inherentes al hombre, que son previas a cualquier configuración política; centran su interés en la importancia de valores tales como la libertad, la propiedad y la igualdad.

La libertad humana fue terriblemente humillada por los gobiernos monárquicos absolutistas, se sometieron a prisión a

los individuos sin expresar la causa de su detención que se prolongaba indefinidamente sin intervención alguna de autoridad judicial. Este clima, verdaderamente violatorio de los Derechos Humanos, contribuyó a que en la realidad política de Francia se originara la ideología revolucionaria que tendía a transformar los arcaicos cimientos filosóficos sobre los que se erigía el sistema absolutista.(10)

Surgen movimientos revolucionarios de gran importancia, que se centran en Francia y que más tarde en América que impulsan los grandes esfuerzos independentistas y el surgimiento de las naciones de nuestro continente. Así aparecen las grandes declaraciones de derechos, que le dan importancia a los Derechos Humanos. La Declaración de Derechos del estado de Virginia en 1776 incorporó conceptos tales como el reconocimiento de la igualdad natural, el derecho a la independencia, al goce de la vida y la libertad, a adquirir y poseer propiedades y a obtener la felicidad. Todo esto se encuentra resumido en su artículo primero que dice: "Todos los hombres por naturaleza son igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, los cuales cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer con posterioridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y de la libertad con los medios de adquirir y poseer la propiedad, buscar la felicidad y

seguridad. Además, un elemento significativo de la presente Declaración es el hecho de que en ella se incorpora una de las primeras manifestaciones del reconocimiento a la soberanía popular. En el segundo artículo de la misma se establece que "todo poder es inherente al pueblo y, en consecuencia procede de él; que los magistrados son sus mandatarios y servidores, y en cualquier momento responsables ante él".

Por último, cabe destacar que en este documento se reconoce el derecho de los pueblos a rebelarse contra los gobernantes que no respondan a sus intereses. El artículo tercero de la Declaración dice: "Que el gobierno es instituido, o debería serlo, para el común provecho, protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad: que de todas las formas y modos de gobierno es el mejor, el más capaz de producir el mayor grado de felicidad y seguridad, y el que esta más eficazmente asegurado contra el peligro de un mal gobierno; y que cuando un mal gobierno resulta inadecuado o es contrario a estos principios, una mayoría de la comunidad tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, alterarlo o abolirlo de la manera que se juzgue más conveniente al bien público".

Días después de haber sido elaborada la Declaración de los Derechos del pueblo de Virginia, apareció la Declaración

de Independencia de los Estados Unidos de América, cuyo segundo artículo rezaba así: "Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres han sido creados iguales, que a todos confiere su Creador ciertos derechos inalienables entre los cuales está la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tienda a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en aquella forma que a su juicio garantice mejor seguridad y su felicidad". No obstante, durante más de dos siglos y hasta nuestros días, la mayoría de administraciones estadounidenses han realizado acciones que contrarían dichos ideales, sojuzgando pueblos y negándoles el derecho a la autodeterminación.

Siguiendo a la Declaración del Estado de Virginia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, fue el documento más importante en que se cristalizó el ideario de la Revolución Francesa. Y con ello el mejor legado, que este movimiento dejó a la humanidad. En ella encontramos el más completo catálogo de garantías que se conoció en aquella época. Por consiguiente es justo reconocer a la Declaración Francesa y a la Declaración Universal, la

primera en el ámbito interno y la segunda en la esfera internacional el mérito de haber impreso a los Derechos Humanos el carácter de universal de que estaban desprovistos en cualquiera otra declaración anterior ejerciendo por ello una influencia insuperable sobre los demás pueblos.(11)

El preámbulo de la 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 o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias 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 presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, pudiendo ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados, a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables, se dirijan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos".

Al manifestarse lo anterior se estaban reconociendo los

derechos fundamentales del ser humano y se explicaban las causas que originaban la violación de los mismos. Este documento, como se ha mencionado anteriormente, tiene un contenido de gran trascendencia, ya que ha sido la piedra angular de varias constituciones para que realmente se reconozcan y respeten tales derechos. El primer artículo reconoce la libertad y la igualdad de derechos de todos los hombres a partir de su existencia. El artículo segundo menciona que la meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre como la libertad, la propiedad, la seguridad, y la resistencia a la opresión. El tercero se refiere al principio de soberanía, el cual reside en la Nación, negándole autoridad a cualquier ente que no emane expresamente de ella. La mención específica sobre la protección contra acusación, detención o aprehensión "más que en los casos determinados por la Ley, y según las formalidades prescritas en ella". Y sobre la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones constituyen dos de los puntos más importantes para afirmar la gran importancia de dicho documento.

Es realmente impresionante, cómo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano no ha perdido vigencia a pesar de que fue escrita hace dos siglos.

sus preceptos son todavía aplicables a los problemas que se gestan en la actualidad. Lo anterior, por desgracia, nos lleva a concluir que poco hemos avanzado en relación a la protección de los Derechos Humanos.

Así a lo largo de la historia hasta nuestros días, se manifiesta una verdad incuestionable, que el reconocimiento de los Derechos Humanos es producto de las luchas populares, es el resultado del esfuerzo de miles de personas por conseguirlo, y seguirá siendo una lucha interminable.

Notas bibliográficas del Capítulo Primero

1 BURGOA Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales" Décimo séptima edición; Editorial Porrúa. México 1983. Pg. 50.

2 NORIEGA Cantú, Alfonso. "La Naturaleza de las Garantías Individuales de 1917." Primera edición; UNAM, Coordinación Humanidades; Pg.111.

3 VENEGAS Alvarez, Sonia."Origen y Devenir del Ombudsman". Primera edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas; México 1988; Pg.12.

4 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.- "Los Derechos Humanos de los Mexicanos". Primera edición; México 1990; Pg.5.

5 NORIEGA Cantú, Alfonso. Op.Cit. Pg.49.

6 Cfr. HERRERA Ortiz, Margarita. "Manual de Derechos Humanos". Primera edición; Editorial Pac; México 1991; Pg.7.

7 Cfr. AGUILAR Cuevas, Magdalena. "Derechos Humanos, Manual de Capacitación". Primera edición; Comisión Nacional de Derechos Humanos; México, D.F. 1991. Pg. 37 a 40.

8 BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pg.73.

9 NORIEGA Cantú, Alfonso. Op.Cit. Pg.50

10 Cfr. BURGOA Orihuela, Ignacio. Op.Cit. Pg. 91.

11 Cfr. AGUILAR Cuevas, Magdalena. Op. Cit. Pg. 37 a 40.

E L A M P A R O Y P R O T E C C I O N

D E

L O S D E R E C H O S H U M A N O S

C A P I T U L O I I

El estudio del presente capítulo se ha hecho con la finalidad de hacer una distinción entre la función del juicio de amparo y la función de la institución llamada Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Para que se pueda hacer una correcta apreciación de que el juicio de amparo procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales de los gobernados es de carácter jurisdiccional, y obliga a restituir al particular en el goce de la garantía violada. Se encuentra regulado en la Constitución en los artículos 103 y 107.

Por su parte la Comisión Nacional de Derechos Humanos conoce en general, de violaciones a estos derechos realizadas por autoridades o servidores públicos en ejercicio de sus funciones y al final del procedimiento hace una recomendación a conciencia.

Es importante señalar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no invade la esfera de competencia del Poder Judicial Federal; por el contrario, tiene entre sus funciones orientar a los particulares para que hagan uso del Juicio de Amparo. Independientemente de que en México surjan otras instituciones con la misma finalidad de proteger los Derechos Humanos, en México se le sigue dando un gran reconocimiento al Juicio de Amparo, al respecto, el Doctor Jorge Carpizo

Mc Gregor manifestó en una conferencia en los Juzgados de Distrito, acerca de los Derechos humanos : "En México la mejor defensa de los Derechos Humanos seguirá siendo el juicio de Amparo, todos los demás serán auxiliares;" Realmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos no viene a suplir los recursos y medios de defensa de aquellos sino a completarlos y auxiliarlos, debido a su forma de trabajo y flexibilidad puede ser un instrumento valioso en un efectivo control para la protección de los Derechos Humanos.

Posteriormente en el Capítulo Tercero se analiza a la Comisión Nacional de Derechos Humanos concretamente, para una mejor comprensión de la presente investigación.

La institución jurídica denominada amparo, nacida en México el año de 1847, surgió con la finalidad exclusiva de proteger los Derechos Humanos contra la arbitrariedad de las autoridades. Sin embargo, más tarde, a través de largos años de ejercicio, el amparo ha ampliado su influencia protectora a otras zonas del derecho mexicano.

La historia del Amparo está estrechamente ligada a la evolución histórico política de México. Sus vicisitudes y sus luchas, así como sus triunfos son también de México.

Hoy en muchos países lo que preocupa es que las normas constitucionales realmente se cumplan y si son violadas que existan los recursos y las garantías procedimentales para que puedan ser resarcidas.

En México el Juicio de Amparo realmente funciona, lo anterior no sólo lo reconocen los juristas mexicanos, lo reconocen también los abogados extranjeros. El Juicio de Amparo es nuestro mejor escudo frente a la arbitrariedad, lo cual se puede probar con hechos, aunque también se conoce de las injusticias en sentencias de Amparo, pero podemos percatarnos que son la excepción.

Presentamos la definición que da el Doctor Ignacio Burgoa en su obra el juicio de amparo, que a nuestro juicio es bastante explícita:

"El amparo es medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra cualquier acto de autoridad, (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y qué por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley

Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo".(12)

Las características esenciales de nuestro juicio constitucional pueden conjugarse en la siguiente descripción:

"El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine".(13)

Esta descripción conceptual del Amparo lo sitúa dentro dentro de los sistemas de control constitucional por órgano jurisdiccional. Cada uno de los atributos de estos sistemas los presenta Nuestro Amparo:

- Del Amparo conocen los órganos judiciales federales del Estado, es decir, los Tribunales de la Federación.

- La promoción del Amparo sólo le corresponde al gobernado que ha sufrido o teme sufrir un agravio en su esfera jurídica por parte de la autoridad.

- Las sentencias que en el juicio de Amparo se dicten, es decir la protección constitucional, sólo tendrán eficacia en el caso concreto de que se trate.

El Juicio de Amparo, bajo su estructura constitucional legal y funcionamiento práctico, es una institución netamente mexicana. Con la anterior aseveración no pretendemos afirmar que el juicio de Amparo, haya tenido su origen en nuestro país, ya que puede tener antecedentes extranjeros; lo que intentamos aclarar es que esta institución llevando a cabo su desarrollo dentro de la práctica jurídica mexicana, estas le imprimen un carácter típicamente nacional.

Ahora bien, como institución netamente mexicana tiene preferencia sobre cualquier otro medio de defensa que se pueda interponer en el sistema jurídico mexicano, debido a que lo regula nuestra Constitución, sus antecedentes, a sus

creadores y al lugar que ha alcanzado como medio de defensa.

"Nuestro juicio de amparo, que en sus aspectos de procedencia y mecanismo procesal asume perfiles típicamente nacionales que le atribuyen superioridad indiscutible sobre medios similares de defensa constitucional imperantes en otros países, no es el fruto de un solo acto ni la obra de una sola persona, no puede afirmarse que Rejón haya sido su precursor u Otero su creador, tanto el yucateco como el jalisciense contribuyeron a crear nuestra institución habiendo desempeñado, dentro de la formación paulatina respectiva, distintos y diversos actos, los cuales a su vez, reconocen antecedentes teóricos y prácticos nacionales y extranjeros ".(14)

El amparo, como comúnmente se llama, tiene orígenes remotos, como son la "Manifestación de las personas" y el "Justicia Mayor de Aragón" en España, de donde viene la denominación de amparo. La cual fue adoptada por Rejón para denominar a esta institución en México.

En México encontramos las ideas de Manuel Crescencio Rejón plasmadas en la Constitución yucateca de 1841; y las de Mariano Otero, contenidas en el acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824, expedida en 1847;

ideas que fueron incluidas de manera expresa en la Constitución de 1857 (artículo 101 y 102), como un instrumento específico de protección de las garantías individuales consagradas constitucionalmente. Estas ideas de estos dos grandes amparistas sentaron las bases de lo que hoy se conoce como el juicio de amparo, y que tanta importancia tiene en el Derecho Mexicano.

"El juicio de amparo surgió del ideal de dar a México una institución eficaz para lograr la tutela del orden constitucional, para garantizar los derechos del gobernado frente a las arbitrariedades y los abusos del poder público, ideal que en su implantación constitucional y legal, no se tradujo de manera alguna en una burda o disimulada imitación de lo ajeno, sino que, teniendo diversas fuentes de inspiración y habiéndose sus forjadores percatado de la experiencia extranjera, se reveló en el establecimiento de un medio jurídico de preservación con modalidades originales bajo múltiples y variados aspectos, que atribuyen a nuestra institución un carácter nacional".(15)

Es de gran importancia para los mexicanos que la institución encargada de proteger las garantías individuales en México, se haya forjado por el esfuerzo de destacados mexicanos, que en su intento por proteger los derechos

fundamentales de los mexicanos hayan contribuido de manera notable a la creación de esta institución, como lo es el juicio de amparo.

Ahora bien, no basta que los Derechos Humanos se encuentren tutelados en ordenamientos legales, ya que puede ocurrir que se violen esos derechos; por lo tanto, es necesario contar con medios de defensa para restaurar ese tipo de desórdenes, como lo es el Juicio de Amparo y de reciente creación la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Y aunque ya se explicó anteriormente, con una sustanciación muy distinta, pero con el mismo objetivo.

El juicio de amparo es el guardián del derecho y de la Constitución.(16)

El Amparo es una forma de defendernos jurídicamente contra actos realizados por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que violen nuestras garantías individuales. No podemos ampararnos contra actos de particulares.

El Amparo está regulado en nuestra Constitución en los artículos 103 y 107, y con más detalle en la ley Reglamentaria de dichos artículos.

Así mismo tenemos que el objeto del juicio de Amparo es resolver toda controversia, como lo señala el artículo 103, que a la letra dice:

Artículo 103. "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El artículo 103 de la Constitución Federal de 1917, cuyo texto original no ha sido modificado, comprende dos aspectos : a) la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad; b) la tutela indirecta del régimen federal a través de los derechos fundamentales, cuando éstos son infringidos por leyes o actos de la autoridad federal que invadan la autonomía de las entidades federativas, y a la inversa, cuando las leyes o actos de éstas últimas afecten la esfera de competencia de la federación.

El Amparo no se puede solicitar si no se han

agotado todos los recursos, como apelación, reclamación, renovación etc.

El Amparo se puede solicitar sin agotar todos los recursos, sólo en los siguientes casos:

- importe peligro para la vida.
v.gr.: Se me sentencia a pena de muerte.
- Se trate de actos prohibidos por el artículo 22

Constitucional.

v.gr. Me imponen como pena, una sanción corporal.
Como la mutilación de una parte de mi cuerpo.

- Sea contra el acto de formal prisión.
v.gr. Me detienen sin que haya cometido un delito.

- No se ha emplazado legalmente al quejoso.
verbigracia: No se le cita a comparecer al que
inició el juicio.

- Se afecte a terceros ajenos al juicio.
v.gr. Se embargan bienes a una persona ajena al
juicio.

- Se trate de un acto de autoridad sin fundamentos.

- Se me priva de la libertad sin una orden.

Queremos terminar el estudio del presente capítulo, compartiendo la opinión del Doctor Jorge Carpizo Mc. Gregor respecto al Juicio de Amparo: "En un futuro próximo deberán revisarse algunos de sus aspectos, para despojarlo de las excesivas formalidades jurídicas con las cuales se le ha recargado, digo excesivas, porque, como todo recurso y juicio, necesita de formalidades jurídicas, pero únicamente de las necesarias que estén al servicio de la justicia, por y para la justicia, y únicamente con la finalidad de poder alcanzar ésta. El Juicio de Amparo nació persiguiendo, entre sus grandes finalidades, el aseguramiento real de la vigencia de los Derechos Humanos y así continuará."(17)

ORGANISMOS INTERNACIONALES

EN

DEFENSA DE LOS

DERECHOS HUMANOS

Se le llama internacionalización de los derechos del hombre a ese gran movimiento, que principia en 1945, principalmente en la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos, y la Comunidad Europea, para obtener la tutela de los derechos elementales de todos los seres humanos, a través de la acción de los organismos internacionales, de tratados y convenciones sobre la materia.(18)

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como existe hasta nuestros días, tanto en el marco de las Naciones Unidas y sus instituciones especializadas como en el ámbito de las organizaciones regionales, esta integrado por cientos de ordenamientos. Entre estos los hay de diferente denominación convenciones, declaraciones, pactos, cortes etc. de diferente contenido, de diferente carácter jurídico, de diferente ámbito espacial de aplicación y, desde luego con diferentes métodos de protección, pero todos con el mismo objetivo que es la protección de los Derechos Humanos.

De esta gran cantidad de instrumentos y documentos internacionales sobre Derechos Humanos. Es importante señalar que nuestro país ha tomado parte en varios de ellos.

Los tratados que han sido firmados por México sobre

la materia, son los siguientes:

De la O N U:

DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

De la O E A

DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES
DEL HOMBRE

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Se proclamó en la Asamblea General de la ONU el día 10 de diciembre de 1948. En dicho documento, se reafirma que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad de los hombres.

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, se enmarcó la internacionalización de la protección de los Derechos Humanos en general, en virtud de que durante largo tiempo la función de proteger los Derechos Humanos en el orden interno correspondió exclusivamente al Estado.

A lo largo del desarrollo del Derecho Internacional, existieron diversos instrumentos que regulaban ciertos aspectos de las relaciones entre los Estados, y que, al mismo tiempo implicaban o reconocían algunos derechos a los individuos además en ocasiones establecen mecanismos destinados a garantizar los derechos reconocidos a los particulares ya sea individualmente, en grupos o incluso formando parte de una población entera.

"Durante el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, se lucha contra la esclavitud y la trata de negros, la protección de las minorías, la intervención humanitaria y si bien más antigua pero no menos persistente la protección diplomática".(19)

Cabe mencionar que después de la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo realizaron una obra muy importante que consistía en proteger internacionalmente los derechos del

hombre, aunque la competencia de los Estados continuaba imperando.

No hay que olvidar que algunos de ellos no perseguían directamente la protección del individuo, sino que su finalidad primordial era el establecimiento de normas reguladoras de las relaciones interestatales. Además todos estos mecanismos tenían un alcance limitado, ninguno respondía a una concepción sistemática y global de la protección internacional de los derechos del hombre.

Una nueva noción de protección internacional de los Derechos Humanos, surge de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pues ahí definen los derechos fundamentales del hombre; se tiende a la universalidad del reconocimiento y del respeto efectivo de tales derechos; institucionaliza la protección de estos derechos a través de entidades especialmente creadas en el marco de organizaciones internacionales; y se presenta una protección supranacional, porque el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado, se impone por encima de la competencia exclusiva de éste e, incluso, contra su voluntad soberana.

Es necesario enfatizar que la Declaración Universal se declara obligatoria para la Comunidad internacional en virtud de que enuncia una concepción común a todos los pueblos, y a todos los hombres. Algunos países en particular (Panamá, Líbano, Chile, Australia, Bélgica y México), sostienen que este instrumento vino a definir las disposiciones de la Carta de San Francisco en materia de derechos del hombre, por lo tanto se trató de un texto de Derecho Internacional positivo obligatorio para todos los estados.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, fue concebida como una exposición de objetivos que debían esforzarse por alcanzar los gobiernos y proclamada no sólo como el ideal común a alcanzar por todos los pueblos y naciones, sino también para implantar medidas protectoras nacionales e internacionales, su reconocimiento y respeto universal y efectivo. Pero de ninguna manera podemos asegurar que esta Declaración forme parte del Derecho internacional obligatorio, toda vez que este instrumento no fue firmado ni ratificado como tratado internacional por los Estados que en ella intervinieron, por lo cual no los obliga legalmente, por lo que podemos afirmar que: "la Declaración Universal de Derechos Humanos por sí misma, no esta dotada de fuerza jurídica obligatoria"(20).

También se vio la necesidad de que los Derechos Humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, es decir una legislación vigente, como lo son:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

Con el objeto de reforzar la Declaración anteriormente mencionada, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó el 16 de diciembre de 1966 este Pacto, que entró en vigor hasta el 23 de marzo de 1976. En él se detallan los derechos ya contemplados por la citada Declaración y se compromete a los estados firmantes para que respeten los Derechos protegidos.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

Fue adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, pero entro en vigor el 23 de marzo de 1976. Este Pacto, al igual que el anterior, puntualiza los Derechos contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Impone la obligación a los Estados de promover el respeto a los Derechos Humanos, ya que no puede lograrse el

ideal del ser humano libre, a menos que se establezcan condiciones que permitan a todas las personas de gozar de sus derechos: económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos.

DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.

Esta Declaración fue adoptada durante la novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de Bogotá, Colombia, en 1948.

En contrapartida a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como a los dos Pactos de la Organización de las Naciones Unidas, la presente Declaración es regional y no universal; es decir, su ámbito de aplicación son los Estados Americanos, los cuales han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser ciudadano de determinado país, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana.

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSE)

Se firmó en San José, Costa Rica, el 22 de

noviembre de 1969, por lo cual recibe el nombre de Pacto de San José. Esta Convención viene a fortalecer los principios consagrados de manera inicial en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Compromete a los Estados firmantes a crear sistemas de protección de los Derechos Fundamentales en su legislación interna.

El panorama, como se observa de toda esta relación, es impresionante. El número de instrumentos y de instituciones es cuantioso, y en circunstancias normales debería conducir al optimismo. Sin embargo existe una falla en todo este grandioso sistema, que consiste en los métodos para hacer cumplir las obligaciones que derivan de los tratados y convenciones, en otras palabras para obligar al estado a observar cabalmente los Derechos Humanos, las libertades y las garantías consagradas en todas las declaraciones y convenciones. Y es que existen aspectos esenciales del derecho internacional de los Derechos Humanos que dificultan la aplicación de los pactos, y uno de ellos es que la víctima de violaciones de los tratados multilaterales no es un Estado, sino el ciudadano individual del Estado que viola tales derechos, así que los demás estados partes encuentran limitaciones para exigir el cumplimiento. Por ello es que se han ideado varias técnicas o estrategias para conducir al Estado violador al restablecimiento de la

situación anterior en la violación, esto es para respetar y proteger los derechos del hombre.

E L O M B U D S M A N

Ombudsman es un vocablo sueco que hoy en día denota una institución jurídica que existe realmente en más de cuarenta países aún cuando más de trescientos órganos e individuos se aplican a sí mismos esta denominación, aunque no satisfacen todas las características de ella.

Ombudsman es un vocablo acuñado por la sociedad contemporánea y que se usa desde hace siglos para referirse a una persona u órgano que protege intereses de otros individuos, sin embargo es en este siglo cuando esta institución adquiere relevancia internacional.

"La centuria en curso dice Mauro Capelletti, se ha caracterizado por hechos que significan tensión en la justicia; y que este autor los clasifica en tres grupos:"(21)

1.- Acontecimientos que aunque no son nuevos para la humanidad son realizados con extrema brutalidad en un contexto social que se autoproclama moderno y progresista; así tenemos regímenes totalitarios, tiranías de hombres de partidos, de ideologías; la opresión y exterminio por parte de individuos, grupos, razas religiones que con el pretexto de defender una superioridad, han violado los Derechos Humanos.

2.- Sucesos que por su magnitud han involucrado trágicamente a la humanidad entera, como lo fueron la primera y segunda guerra mundial.

3.- Acontecimientos que al realizarse provocan enormes transformaciones económicas y tecnológicas generadoras a su vez de cambios trascendentales sobre todo en los aspectos social, intelectual y ambiental.

El aparato estatal se preocupó en principio por diseñar instrumentos jurídicos para proteger las atribuciones de los gobernantes frente a los gobernados pero no viceversa; en los últimos años se ha tratado de colmar esa carencia, una de las soluciones que ha dado óptimos resultados ha sido la implantación del Ombudsman; de ahí su reciente adopción por numerosos países.(22)

El nombre de ombudsman nos es relativamente extraño y para muchos suena exótico, aunque en los últimos años se ha oído mucho este término. Hoy en día es un vocablo internacional, con un contenido preciso, y se le está dando gran difusión a nivel mundial como institución protectora de los Derechos Humanos.

El Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el poder legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga, emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias.

El Ombudsman nació en Suecia con la Constitución de 1809 y persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar como éstas eran realmente aplicadas por la administración, y crear un nuevo camino ágil y sin formalismos a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios. Aprobándose asimismo el instrumento de gobierno que junto con el Acta de Sucesión, el Acta del Parlamento y el Acta de Libertad de Prensa, conformaron dicha Constitución y los ordenamientos fundamentales vigentes hasta 1974.

El poder judicial se confió a los tribunales encabezados desde entonces por las Cortes Supremas, las que deciden en última instancia. Y en nombre del rey subsistió la figura del canciller de justicia en su calidad de contralor de las oficinas y funcionarios públicos; se le consideró una

autoridad independiente aunque al servicio del rey y del consejo, pero sin que permaneciera ligado como un consejero o ministro, despojándole así del carácter político que en otro tiempo había tenido.

Trascendente innovación, en dicho instrumento de gobierno, fue la creación de la figura jurídica Justitie Ombudsman; al tenor de su artículo 96 aquél expresa:

El parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (Justitie Ombudsman) del parlamento, encargado según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades por parcialidad favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos.

El primer Ombudsman parlamentario electo en 1810, Baron L.A. Mannerheim, había sido jefe del Comité Parlamentario que redactó las leyes constitucionales de 1809 y fue considerado líder del partido constitucional que detentaba en ese entonces, el poder; esta es la única ocasión

que un Ombudsman sueco es nombrado, por razones de peso político.(23)

Cuando comenzó a crecer excesivamente la carga de trabajo del Justice Ombudsman, el parlamento aprobó la institución de otra dependencia homóloga encargada exclusivamente de los asuntos militares; el nuevo comisionado el Ombudsman militar que fue designado en 1915 y tal división duró hasta 1968.

El Ombudsman es generalmente nombrado por el órgano legislativo funciona como órgano supervisor del Parlamento, y sólo interviene cuando se interponen quejas en contra de funcionarios o de instituciones gubernamentales, hechas por la persona agraviada.

El procedimiento es similar por lo regular en todos los países, recibe las quejas de la persona agraviada, inicia una investigación para establecer si está fundada y dentro de su competencia, se le concede acceso a los documentos de todas las autoridades correspondientes para su investigación, realizado esto formula entonces una recomendación, el resultado se le informa al denunciante, a la oficina o autoridad responsable, si no se le da curso la puede someter al parlamento.

Las características principales de la figura del Ombudsman son:

- independencia
- Carácter no vinculatorio de sus resoluciones.
- Autonomía
- Autoridad, prestigio; este más bien es un poder moral y no legal.
- Accesibilidad
- Publicidad

Los países que primero llevaron a cabo la introducción de esta institución, originalmente sueca, fueron sus vecinos escandinavos. A la fecha existe en más de cuarenta países, entre los que se puede mencionar Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Canadá, Francia, Italia, Portugal, España, Costa Rica y Guatemala.

Más de cien años después de su creación, el ombudsman fué adoptado, por primera vez por otro país que no fuera Suecia, por Finlandia en su Constitución de 1919. Más de tres decenios después el ejemplo fue seguido por

Dinamarca. En 1962 se admitió por Nueva Zelanda y fué la primera vez que se instituyó en un país fuera de Escandinavia. Pero a partir de esta fecha es una institución que comienza a ser muy estudiada y discutida en congresos y simposios internacionales y es adoptada, ya sea nacional o localmente, por países como Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia.

En el mundo iberoamericano la figura del Ombudsman se va abriendo camino: en Portugal en 1975 con el nombre de Promotor de la Justicia, en España en 1978 con el Defensor del Pueblo, en Costa Rica en 1982 con la Procuradora de los Derechos Humanos, en Guatemala en 1985 con el Procurador de los Derechos Humanos, y en México con la Comisión Nacional de Derechos Humanos creada en el año de 1990.

Inclusive se crea el Instituto Internacional de Ombudsman en Edmonton, Alberta, Canadá, que reúne la información de todos los Ombudsman que existen en el mundo y la difunde a través de su revista y diversas publicaciones y que ha sido de gran utilidad a nivel mundial.

El éxito del ombudsman en las dos últimas décadas, según Perk-Erick-Nilsson, ex ombudsman-jefe de Suecia, se debe a que la administración pública ha crecido y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta

la posibilidad de problemas entre los órganos del poder y los individuos, porque no existen muchas instancias para presentar quejas y los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos, y cada día es mayor la corriente internacional que está preocupada de que efectivamente se protejan los derechos de los individuos.

En el caso de los Ombudsman, su fuerza radica en su calidad moral. Resulta políticamente grave para los funcionarios rebeldes a cumplir las recomendaciones, su inclusión en el informe periódico, porque entonces, quien los juzga es la sociedad en su conjunto.

"El propósito fundamental del ombudsman es el de tutelar los derechos e intereses legítimos de los administrados. Esta función tutelar se ha extendido cada vez más en sus atribuciones al vincularse en la tutela directa de los derechos fundamentales consagrados en los textos constitucionales."(24)

Los estudiosos en la materia han abordado este tema con la intención de que los diversos gobiernos en el mundo, adopten las medidas necesarias, tanto a nivel externo como interno e incluyan en sus legislaciones principios y organismos que protejan los Derechos Humanos.

Pero cremos que esta figura del ombudsman ha sido reconocida en gran parte del mundo, han sido muchos los países que se han unido a la lucha por los Derechos humanos adoptando muchas de las características del ombudsman, y han tenido buenos resultados.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO SEGUNDO

12 BURGOA Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo";
Décima Séptima edición; Edit. Porrúa S.A., México 1981 pg.
173.

13 BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit. pg.177.

14 BURGOA Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho
Constitucional y Amparo"; Edit. Porrúa S.A., Primera edición;
México 1984; Pg.28.

15 BURGOA Llano, Ignacio. "Antología de su
pensamiento"; Primera edición; Edit. Unión Gráfica S.A.,
México 1987. Pg.172.

16 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "Manual
del Juicio de Amparo"; Tercera edición; Edit. Themis; México
1988; pg.25.

17 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. "Gaceta";
Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos; México 1991.
Pg.13.

18 SEPULVEDA, César. " Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos"; Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos; Primera edición; Colección manuales 91/7; México 1991.Pg.22.

19 RODRIGUEZ y Rodríguez, Jesús. " Estudios sobre los Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales." Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos; Primera edición; Colección manuales 91/2; México 1991. Pg.19.

20 SEPULVEDA, César. Op. Cit. Pg. 24.

21 VENEGAS Alvarez, Sonia. "Origen y Devenir del Ombudsman"; Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas; Segunda edición; México 1988; Pg.13.

22 VENEGAS Alvarez, Sonia. Op. Cit. Pg.12 y 13.

23 VENEGAS Alvarez, Sonia. Op. Cit. Pg. 30 y 31.

24 FIX Zamudio, Héctor. "La Constitución y su defensa"; Edit. Porrúa; Tercera edición; México 1983 .Pg 69.

E V O L U C I O N

H I S T O R I C A

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene antecedentes en México y en el extranjero.

El antecedente mexicano más lejano se encuentra en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 que Don Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí. Debido a la guerra y a la falta de una tradición de respeto a los Derechos Humanos en nuestro país, la existencia de las Procuradurías de Pobres de San Luis Potosí fue breve, estableció tres procuradores de esta naturaleza en ese Estado. Estos Procuradores se ocuparon de la defensa de las personas desvalidas, pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelia que éstas sufrieran en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público. Los Procuradores de Pobres, sin ninguna demora, averiguaban los hechos y decretaban la reparación del daño, teniendo a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones, pero si el hecho merecía pena de gravedad, ponían al presunto responsable a la disposición de Juez competente.(3)

Los Procuradores de Pobres debían visitar los juzgados, oficinas públicas, cárceles y lugares análogos para formular las quejas sobre los abusos que en esos lugares

pudieran cometerse, y podían pedir datos e información a todas las oficinas de estado.

El artículo 18 de la ley que creó este órgano expresaba que "todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto".

En este siglo a partir de la década de los setentas, se han creado órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente a la administración pública o a la administración de justicia.

No se desconoce aunque de naturaleza diferente, la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, -que puede servir también como antecedente de la protección de los Derechos Humanos en México -Comenzó a funcionar el año siguiente, tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos, pero no primordialmente frente al poder público.

En enero de 1979, se creó en Nuevo León, la dirección para la defensa de los Derechos Humanos. En noviembre de 1983, se fundó la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, lo que dio

entrada al establecimiento de esta figura jurídica en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de ese Estado.(4)

En mayo de 1985, se estableció, en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Defensoría de los Derechos Universitarios. Su estatuto le confiere independencia para que pueda recibir las quejas individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico por posibles afectaciones a los derechos que la legislación universitaria les confiere. El Defensor Universitario realiza las investigaciones necesarias y le propone a las autoridades universitarias, la solución del caso.

El proyecto del Estatuto lo formuló el distinguido jurista mexicano Héctor Fix Zamudio y el primer defensor fué también el distinguido jurista Jorge Barrera Graf, a cuya labor y la de sus colaboradores se debe que esa Defensoría se haya prestigiado en poco tiempo.

En septiembre de 1986 y en abril de 1987 se fundaron la Procuraduría para la defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la montaña en Guerrero; sin embargo ambas Procuradurías no prevén una amplia tutela de los derechos que intentan proteger.

En agosto de 1988 nació la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes dentro de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos. La cual tiene como finalidad desahogar las quejas que presenten las personas afectadas por violaciones de las obligaciones que tienen los servidores públicos enunciados en esa ley.

En diciembre de 1988 se estableció la Defensoría de los Derechos de Vecinos en el Municipio de Querétaro. En enero de 1989 se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito federal.

En febrero de 1989, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y en abril de ese mismo año la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

De la labor de los órganos mencionados, podemos constatar la preocupación de proteger los Derechos humanos, en México desde el siglo pasado y sigue latente esta preocupación; consecuentemente para tal fin fué creada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

LEY ORGANICA DE LA

COMISION NACIONAL DE

DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue creada por medio del Decreto Presidencial de fecha cinco de junio de mil novecientos noventa, y entró en vigor un día después al ser publicada en el Diario Oficial de la Federación. Pero debido a las necesidades del país, y para un mejor funcionamiento de dicha Comisión, se previó la reforma al artículo 102 constitucional, adicionando a éste un apartado B, que a continuación se transcribe:

Artículo 102 inciso B), "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".

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

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

organismos equivalentes de los estados".

Por consiguiente fue creada la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es el documento normativo que regula el funcionamiento de dicho organismo. La anterior reforma se debió a su actuación, durante sus dos años de existencia y en base a la iniciativa del Ejecutivo Federal de reconocer constitucionalmente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como establecer en todas las Entidades Federativas organismos que se encarguen de la protección de los Derechos Humanos.

La reforma antes mencionada resulta de particular trascendencia pues amplía facultades, precisa funciones, reordena el funcionamiento interno y fundamentalmente hace más expedito el actuar de la Comisión.

La Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue estructurada con una nueva sistemática dividida en títulos y capítulos, cuyo contenido siguiera un orden lógico de materias.

En tal sentido, dicha Ley quedó dividida en títulos, cuya temática y contenido son los siguientes:

TITULO I "Disposiciones Generales".

TITULO II "Integración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos".

TITULO III "Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos".

TITULO IV "De las Autoridades y Servidores Públicos".

TITULO V "Del Régimen Laboral."

En el Título primero, Capítulo Primero de la mencionada ley se precisa el ámbito territorial y material de validez de la Comisión Nacional.

Destacan también, los supuestos en los cuales los organismos de protección de los Derechos Humanos de las entidades federativas conocerán de quejas relacionadas con presuntas violaciones a estos derechos. Cuándo y bajo qué condiciones, dichas quejas serán competencia de la Comisión Nacional.

Se señalan las características principales de la Comisión Nacional: Es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándole un matiz totalmente distinto al que anteriormente la caracterizaba, porque anteriormente la Comisión Nacional era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, adscrita directamente al titular de la dependencia, y el documento normativo que la regía era su Reglamento Interno, el cual contenía los fines y atribuciones de la Comisión, los órganos de la misma con sus estructuras y competencias, así como el procedimiento para la presentación de la quejas, el período de investigación y la recomendación. Sin embargo ahora todas las características de organización y funcionamiento así como su competencia se encuentran en la Ley Orgánica de la Comisión Nacional.

Es de singular importancia la competencia de la Comisión Nacional, para conocer de quejas relacionadas con violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueran imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial Federal. "Puesto que este Poder realiza la importante función de interpretar la Constitución y se ocupa de velar por la protección de las garantías individuales utilizando un eficaz instrumento jurídico: el juicio de amparo."(25)

Se establece también que cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Así mismo será del conocimiento de la Comisión Nacional las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes a los Estados de la Federación.

Finalmente en este título se señalan los procedimientos que se seguirán ante la Comisión, haciendo hincapié en que estos serán breves y sencillos y sin ningún formalismo.

En el Título II se habla de la Integración de la Comisión Nacional. Se procuró que en forma coherente y sistemática se desarrollaran los distintos órganos que la constituyen.

El título Segundo fue dividido en cinco capítulos que comprenden:

Capítulo I. " De la integración y facultades de la

Comisión Nacional de Derechos Humanos";

Capítulo II." Del nombramiento y facultades del Presidente de la Comisión;

Capítulo III. "De la Integración, nombramiento y facultades del Consejo".

Capítulo IV. "Del nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva"; y

Capítulo V. "Del nombramiento y Facultades de los Visitadores."

En el Capítulo Primero se precisa que la Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo.

En lo que concierne a la Secretaría Ejecutiva se precisaron los requisitos que deben cumplirse para ocupar dicho cargo. Lo anterior con la finalidad de que el titular de la Secretaría Ejecutiva cumpla con los atributos personales necesarios para ejercitar dicho cargo. En esta

ley los requisitos de los Visitadores Generales y Secretaría Ejecutiva coinciden, a excepción de que para los primeros es necesario ser licenciado en Derecho con tres años de ejercicio profesional.

La Comisión Nacional También contará con un Consejo, "el cual estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público".(26)

Se mencionan también, las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como son:(27)

"I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;"

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

"a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;"

"b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;"

"III.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

"IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.;"

"V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones

de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;"

"VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;"

"VII.- Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;"

"VIII.-Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos".

"IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;"

"X.- Expedir su Reglamento Interno;"

"XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en

materia de Derechos Humanos".

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

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

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

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

En éste Capitulo también se establece la competencia de la Comisión Nacional. No será competente respecto de asuntos electorales, jurisdiccionales de fondo, laborales y Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

El Capítulo II habla del nombramiento y facultades del Presidente de la Comisión.

El nombramiento del Presidente de la Comisión, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Presidente de la Comisión durará en su cargo cuatro años y podrá ser designado para un segundo período.

Un aspecto trascendente es que en éste Capítulo se habla sobre la condición (fuero) que tienen el presidente y los visitadores de no poder ser detenido o juzgado por las opiniones o recomendaciones que formulen o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones que les atribuya la ley. Lo anterior se explica en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, afirmando: "Representa una garantía de seguridad jurídica que contribuirá a que las resoluciones de la Comisión Nacional sean autónomas, pues existe la plena confianza de que sus funcionarios no podrán ser objeto de presión alguna durante la investigación y resolución de los casos que sean sometidos a su conocimiento".(28)

Señala también: "El Presidente de la Comisión podrá

ser destituido y en su caso, sujeto a responsabilidad sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".(29)

En el presente Capítulo se habla de las facultades del presidente de la Comisión.

Se menciona que los visitadores tendrán fé pública, con el objeto de certificar la verdad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión. Se señala también en este Capítulo que el Presidente de la Comisión también lo será del Consejo.

En el Capítulo Tercero se refiere a la integración, nombramiento y facultades del Consejo, también se mencionan las características de las personas que formarán parte del Consejo. Así como el nombramiento del Consejo que será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Y se señalan las facultades del Consejo.

El funcionamiento del Consejo, será en sesiones

ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

En el Título Tercero, que se refiere al procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala como deberá llevarse a cabo éste.

Como el que cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

Cuando las personas estén privadas de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos podrán denunciarse por parientes o vecinos de los afectados, inclusive menores de edad y organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas.

Cabe destacar, que la denuncia de la violación sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiere tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. Y no contará con plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan

ser considerados como "violaciones de la humanidad".(sic)

En la presente ley orgánica, a estudio no se define el término "violaciones a la humanidad", lo que es muy importante, ya que este término puede tener variadas connotaciones, o cada quién lo puede interpretar de distintas formas. Como para nosotros una violación a la humanidad puede ser la explosión que hubo en la ciudad de Guadalajara, ocasionado por el mal manejo de combustible; lo cual vino a desembocar en las tuberías de la ciudad, donde se perdieron vidas, viviendas, negociaciones etc. patrimonio de muchas familias; todo esto ocasionado por negligencia y falta de Precaución. Aquí independientemente de quién resulte responsable, las autoridades incumplieron con un deber de cuidado; siendo que los habitantes de la colonia afectada, dieron aviso a las autoridades, cuando empezaron a percatarse de los problemas, y las autoridades no hicieron nada al respecto. Así en diversas épocas nos podemos referir a lo que nosotros podemos entender como violaciones a la humanidad, como el exterminio de miles de judíos en Europa y otros tantos acontecimientos de gran relevancia. Pero volviendo a lo referente a la interpretación de la ley nos parece importante que se señale, lo que se quiere decir con "violaciones a la humanidad".

Otro punto también importante es que los escritos de los afectados que se encuentren recluidos en un centro de detención o reclusorio, respecto de violaciones a sus Derechos Humanos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional.

En este párrafo nos parece, que se debe señalar en la ley, la forma en que pueden ser transmitidos los escritos de las personas afectadas, a la Comisión Nacional. Porque se dice que hay muchas violaciones a los Derechos Humanos en los reclusorios; una más podría ser que se les niegue a los afectados el derecho a transmitir sus escritos.

Y respecto de la formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes. Al igual que el haber agotado otros recursos como el juicio de amparo, revisión, reclamación etc., no afectarán el ejercicio de otros derechos como es el caso de recurrir a la Comisión Nacional en caso de violación de un Derecho Humano.

La Comisión podrá proporcionar orientación a las personas que concurran a ella con alguna queja, pero si la Comisión Nacional se declara incompetente podrá orientarla respecto a que órgano debe acudir, para que su asunto sea

resuelto.

Otro aspecto importante dentro de éste Capítulo es que la Comisión puede declinar su competencia en un caso determinado, "cuando así lo considere conveniente para preservar su autonomía y autoridad moral".(30)

Esta facultad, puede llegar a considerarse arbitraria, porque como no se establecen márgenes en base a los cuales la Comisión se pueda declarar incompetente basándose en una razón fundada, no sólo porque "así lo considere para preservar su autonomía y autoridad moral", porque como podemos saber que va afectar su autonomía y calidad moral, entonces la Comisión Nacional puede considerarse incompetente en un caso en el que sí lo sea, pero por convenir a intereses políticos no intervenga, y sin embargo se pueden estar violando los Derechos Humanos.

Posteriormente se señalan las facultades del Visitador General cuando un asunto requiera investigación.

Las conclusiones del expediente, que serán las bases de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el expediente.

El Capítulo Segundo del Título Segundo en el que se refiere a los acuerdos y recomendaciones, señala:

"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".

"Terminada la investigación, el Visitador General formulará un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en el cual se analizarán los hechos, argumentos y pruebas, para determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los Derechos Humanos de los afectados. 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, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado". Aquí es importante señalar que esta obligación la establece el Código Civil en su artículo 1928 que a la letra dice: "El estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder

por el daño causado."

Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final. Pero en caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, dicha Comisión dictará un acuerdo de no responsabilidad".

La Recomendación que emita la Comisión Nacional respecto al asunto que le haya sido presentado será pública, autónoma, no tendrá carácter imperativo, o fuerza obligatoria para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. En contra de dichas Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

En este caso, nos hemos preguntado si sería procedente el juicio de amparo, respecto de las resoluciones que emita la Comisión Nacional.

La Comisión Nacional no es Autoridad Responsable para efectos del Juicio de Amparo, en virtud de que carece de imperio para hacer cumplir sus determinaciones. Las

resoluciones que emite dicho organismo, son solamente recomendaciones que no tienen carácter vinculatorio por tanto carecen de coercitividad. Y de acuerdo con la tesis de Jurisprudencia publicada con el número 300, de la página 519, Segunda Parte, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que textualmente dice: " AUTORIDADES, PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.- El término Autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".

Aunque aquí nos surge la duda, si el Juicio de Amparo es procedente respecto de organismos descentralizados, como en este caso lo es la Comisión Nacional. Primero tenemos que ver que es un organismo descentralizado. Gabino Fraga lo define como: "las instituciones creadas por el Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".(31)

Al respecto en el Manual del Juicio de Amparo, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ministro Arturo Serrano Robles, manifiesta: "El estudio de la

autoridad que como parte en el amparo se esta realizando, conduce al tema de si los organismos descentralizados pueden o no ser considerados autoridades responsables para los efectos del amparo y la respuesta se deduce en relación con las facultades y atribuciones de dichos organismos establezca la ley que los crea, ya que es autoridad responsable la que crea o ejecuta el acto reclamado, los mencionados organismos serán autoridades responsables para el efecto que se analiza solamente si la ley que les da vida y regula su funcionamiento las faculta a ordenar o ejecutar el acto impugnado por sí mismas, sin tener que acudir al auxilio de otra autoridad, como ocurre por ejemplo con los acuerdos del Seguro Social que fijan el monto del adeudo del asegurado respecto de los cuales esta legalmente en aptitud de ordenar su cobro y ejecutarlo".(32)

Por lo que podemos concluir que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en virtud de que no puede ser considerada Autoridad Responsable para efectos del amparo debido a que carece de imperio para hacer cumplir sus determinaciones, no dispone de fuerza pública, y su ley orgánica no le faculta a ordenar o ejecutar actos por sí misma, sin tener que acudir al auxilio de otra autoridad.

En el Capítulo Tercero del Título Tercero se refiere a las notificaciones e informes.

La Comisión Nacional notificará a los afectados los resultados de la investigación, la recomendación que se haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como el acuerdo de no responsabilidad, en su caso.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al Titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo.

En el Capítulo Cuarto se señala cómo se substanciarán las inconformidades, que será mediante los recursos de queja e impugnación.

Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no admitirán recurso alguno.

El recurso de queja, sólo podrá ser promovido por los afectados, que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales

de defensa de los Derechos Humanos, siempre y cuando no exista alguna Recomendación respecto del asunto de que se trate.

En caso de que el organismo local acredite estando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

El Título Cuarto precisa las obligaciones de los servidores públicos, federales, locales y municipales de colaborar con la Comisión Nacional dentro de su competencia cuando les solicite información o documentación.

Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de las quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional denunciará ante los órganos

competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, para que sean sancionados conforme a las leyes. Además podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

El Título V se refiere al régimen laboral.

"El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se registrará por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Finalmente el Título VI habla sobre el patrimonio, y el presupuesto de la Comisión Nacional.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. "El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su funcionamiento".(33)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos.

En varios aspectos ha sido valiosa la labor de la Comisión, como es el caso de diversas reformas, a mera propuesta de la misma, debido a que ha vivido de cerca los casos en los que se han considerado necesarias estas, como lo es al Código de Procedimientos Penales, Federal y para el Distrito Federal, la nueva Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como la potestad que hoy tienen los juzgadores de conceder la libertad caucional por la comisión de delitos considerados como no graves, aunque la media aritmética de la pena exceda de cinco años.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos surge como consecuencia de una constante revisión de los conceptos de hombre y dignidad humana, su significado y sus alcances. En su creación fue determinante el auge que ha cobrado en la sociedad civil mexicana la noción de respeto a los Derechos Humanos, así como el trabajo de los organismos no gubernamentales en defensa de los mismos; debido a las constantes violaciones a que nos vemos sometidos los individuos por las autoridades, hasta convertirse en un reclamo general la creación de un órgano para la defensa y protección de los Derechos Humanos.

Asimismo La Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene como principio fundamental, que en México todos los

individuos aún los acusados de los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que otorga la Constitución.

Las características generales de la Comisión Nacional son: (34)

Es un organismo descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propia.

Su actuación es independiente de toda presión del Gobierno.

Acceso directo del ciudadano a este organismo sin necesidad de ser representado por 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. La Comisión Nacional puede tener acceso directo a todos los documentos concernientes, para la resolución del caso.

Su competencia abarca a la administración pública, administración de justicia y la militar.

Elabora informes anuales con el resultado de sus gestiones, que presenta al presidente y le da publicidad.

No tiene poder sancionador respecto de sus resoluciones, sino que son meras recomendaciones que no tienen carácter vinculatorio.

En México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no reúne todas las características de un ombudsman clásico, pero tiene algunas similitudes con él. Como son: (35)

La característica principal es que ambas instituciones tutelan los Derechos Humanos.

La facultad de investigación.

El acceso directo del afectado al órgano.

La facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso.

La informalidad y sencillez en sus procedimientos.

La gratuidad del servicio.

La elaboración de informes periódicos y públicos.

En las características que revisten sus resoluciones; éstas pueden adoptar la forma de una sugerencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero la característica común es la carencia de potestad coercitiva directa, es decir que dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios.

A pesar de la carencia de efectos vinculatorios de sus resoluciones, no debe creerse que el ombudsman se encuentra desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de manera indirecta, cuando el destinatario no quiere aceptarlas; así por ejemplo, en varios países esta institución disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir indicios delictivos.

En cuanto a diferencias son muy pocas, como son:

La elección del ombudsman la realiza el Parlamento.

En México la designación de los funcionarios de la Comisión Nacional, es decir al Presidente y Consejeros la realiza el Ejecutivo Federal.

La Comisión tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un ombudsman: representar al gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos y poseer facultades de realizar programas de prevención de violaciones, y

actividades educativas y culturales respecto a los Derechos Humanos, repito estas actividades no las realiza el ombudsman generalmente.

Quisieramos presentar una comparación de un ombudsman en países industrializados y las características de un ombudsman, en países en vías de desarrollo como lo es México, así podemos apreciar las distintas características que presentan cada uno de ellos dependiendo del desarrollo, cultura etc., de cada país. Ya que en los países industrializados quizá sea más fácil el funcionamiento de esta figura que en los países en vías de desarrollo como lo podemos ver a continuación.

Sí bien es cierto que la mayoría de los países en vías de desarrollo han imitado disposiciones legislativas de países industrializados para la implantación de un ombudsman, también lo es que aquéllos no se han olvidado de sus peculiaridades.(36)

1.- La principal motivación para introducir esta institución ha sido la tutela de los Derechos Humanos, sobre todo aquellos de carácter colectivo.

2.- La preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes estatales que caracteriza a los países menos

industrializados, provoca que las relaciones interinstitucionales entre el primero y el ombudsman se manifiesten en forma diferente de como acontece en los países desarrollados.

3.- Dado el bajo nivel cultural de la población en los países con incipiente industria es normal que el ombudsman asuma la función de pedagogo de tal forma que instruya a la población sobre los derechos que tiene frente a la administración.

4.- Los problemas que resuelve el ombudsman en los países en desarrollo son poco frecuentes en las democracias liberales; v.gr. la corrupción, conflictos de todo tipo de discriminación, abusos de autoridad.

5.- La burocracia de los países menos industrializados, ante la cual se enfrenta el ombudsman, es menos eficiente que en las democracias liberales y, consecuentemente se muestra apática a las resoluciones de la institución.

Reviste gran importancia, que con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el gobernado está en posibilidad de presentar su inconformidad ante dicho

órgano por las posibles violaciones a que está expuesto por parte de las autoridades, y de los funcionarios públicos en el desarrollo de sus funciones y que ve afectado de una forma u otra, las garantías individuales y sociales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, en caso de que sus derechos sean violados, además en la medida de que el gobernado sea oído, escuchado y apoyado en todas y cada una de sus quejas expuestas ante dicho órgano, ira adquiriendo confianza en las autoridades que lo gobiernan, coadyuvando con ello a que se vayan erradicando los abusos por parte de las autoridades.

Se trata, en consecuencia, de conjugar todos los instrumentos jurídicos más adecuados para que los individuos se encuentren realmente amparados ante cualquier vulneración de sus derechos y libertades, y que las declaraciones constitucionales a este respecto no se queden sólo en tales.

Pero lo cierto también es que las vías tradicionales existentes hasta la actualidad para luchar contra la arbitrariedad, el abuso y desviación de poder o la infracción de legalidad o constitucionalidad por parte de la autoridad o sus servidores, es decir los recursos administrativos y las demandas ante los tribunales, aunque son indispensables al Estado democrático no son incompatibles

con otras vías complementarias o auxiliares como lo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por otra parte, acudir a los tribunales comporta gastos económicos cuantiosos. Agotar lentos y complejos procedimientos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se configura como una vía alternativa o como un auxiliar a estos complejos mecanismos, pues de manera informal y gratuita investiga las denuncias sobre vulneración de los Derechos Humanos. La falta de formalismos hace que las personas con un nivel cultural más limitado, o con menos posibilidades económicas, pudieran encontrar en esta institución una opción más para no caer en la resignación ante la arbitrariedad de la actuación de las administraciones o sus funcionarios.

PROCEDIMIENTO DE LAS QUEJAS POR VIOLACION DE
DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede iniciar el procedimiento para conocer si hay o no violación de Derechos Humanos a través de dos caminos: de oficio o por queja presentada ante la Comisión.(37)

Las quejas pueden ser presentadas por cualquier persona que tenga conocimiento de una violación de Derechos Humanos aunque ella no sea directamente la afectada. En el caso de la Comisión cualquiera que conozca de la existencia de una violación a los Derechos Humanos puede presentar la queja y en realidad así sucede: muchas de éstas, se conocen a través de los organismos no gubernamentales pro defensa de los Derechos Humanos, que también realizan una función de gran importancia, ya que muchos de ellos tienen una larga existencia, preocupándose y luchando por los Derechos Humanos.

Las quejas deben ser presentadas por escrito; pero si la persona que la presenta no sabe escribir, la Comisión la auxiliará y lo mismo hace si necesita un traductor. En ningún momento se aceptarán quejas anónimas; por lo tanto, los escritos de queja deben contener el nombre de la persona que la presenta, así como los datos que hagan posible su localización.

Cuando se recibe una queja, lo primero que hace la Comisión es examinar si es competente o no; en caso de no serlo, se le hace saber al afectado y se le orienta respecto a cuál órgano acudir. En el tiempo que lleva funcionando la Comisión se ha declarado incompetente principalmente sobre casos en que no interviene ninguna autoridad como situaciones de compraventa y arrendamiento, sobre sentencias definitivas y sobre aspectos jurisdiccionales de fondo. Si por el contrario, la Comisión es competente, se abre un expediente y se solicita un informe a la autoridad señalada como responsable de violación de Derechos Humanos y se abre un período probatorio.

Una vez concluido este procedimiento, se examina el expediente, a partir de cuya información se determina la no responsabilidad de la autoridad o, en caso contrario, se formula una recomendación.

Todas las autoridades del país están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y con la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en su artículo 47 fracción XXI. Lo que incluye las visitas e inspecciones que sean necesarias.

Una vez terminado el procedimiento, caracterizado por su falta de formalismo, se examina el expediente y de acuerdo con las constancias y pruebas en él contenidas se podrá declarar la no responsabilidad de la autoridad o la emisión de una recomendación a la autoridad que ha violado un Derecho Humano.

La Recomendación es publicada en la gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el informe semestral que rinde el Presidente de la Comisión.

Es importante señalar que no existen violaciones a los Derechos Humanos en las relaciones entre particulares, ya que para que éstas se den, es necesario que intervenga directa o indirectamente, una autoridad o un servidor público.

v.gr:

Juan López asesina a Petra González y ninguno es autoridad, aquí existe el delito de homicidio, que castigan las leyes, pero no hay propiamente una violación a los Derechos Humanos; sin embargo, si Juan López es un policía, y asesina a Petra González, aquí también existe el delito de homicidio, pero además hay violación a los Derechos Humanos por la intervención de un servidor público. En consecuencia, hay violación de Derechos Humanos sólo cuando

en esa relación interviene una autoridad o servidor público.

Tampoco existe violación, cuando se susciten problemas entre compradores y vendedores, entre arrendadores y arrendatarios, ésto no implica violación a los Derechos Humanos lo cual, a su vez, por ningún motivo significa que los supuestos derechos violados no puedan ser protegidos; por el contrario, para hacer prevalecer el derecho existen diversas vías, órganos y procedimientos jurídicos.

R E C O M E N D A C I O N E S

Las recomendaciones serán públicas y autónomas no tendrán un carácter vinculatorio, ni carácter obligatorio, para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. Solamente tienen fuerza moral, la cual está dada por la labor de la Comisión. Obligan en la medida en que ninguna autoridad desea aparecer como violadora de Derechos Humanos, porque sería un desprestigio para ella.

La fuerza moral podríamos entenderla como una auctoritas, que tiene hondas raíces en el derecho romano.

Auctoritas: autoridad, prestigio; éste es más bien un poder moral y no legal.

El término es usado con vista a personas quienes dominan, imponen, dirigen a grupos o personas que les profesan obediencia y respeto. En este sentido textos legales y literarios hablan de auctoritas del pueblo; del emperador, de los magistrados, jueces y jurisconsultos; así como de padres.

Una vez que se emite una recomendación, se le da difusión por los medios de comunicación masiva, y

especialmente a través de la gaceta que publica mensualmente la Comisión.

La actividad de la Comisión no termina con esto ni se considera concluido el expediente, sino que le da seguimiento a la Recomendación. Las autoridades tienen la obligación de comunicar a la Comisión, en un término de 15 días hábiles siguientes a la notificación de la recomendación, si la aceptan o no, y de presentar pruebas del cumplimiento otros quince días adicionales. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite. En caso contrario, la Comisión puede manifestar públicamente que la recomendación no fue atendida, o totalmente cumplida por la autoridad que violó los Derechos Humanos.

Las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos, las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

I N F O R M E S

El presidente de la Comisión Nacional rinde un informe anual ante el Presidente de la República, el cual contiene una descripción detallada de todas las actividades realizadas por la Comisión durante ese período y en qué medida se han cumplido sus programas.

También dirige otros informes periódicos a la sociedad que tienen una destacada importancia debido al señalamiento de las autoridades que no han cumplido con las recomendaciones de la Comisión, ya que el contenido de éste se hace público y, por lo tanto, la sociedad puede presionar para el debido cumplimiento de las mencionadas recomendaciones.

Con todo lo anterior, esta Comisión no sólo asume su deber de hacer partícipe a la sociedad de toda la información que tiene, sino que hace lo que sea necesario para que sus recomendaciones sean cumplidas, con lo cual se contribuye al reforzamiento del estado de Derecho en México.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO TERCERO.

25 Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Pg 9 y 10.

26 Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Artículo 17.

27 Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Artículo 6.

28 Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Pg.5

29 Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Artículo 14.

30 Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Artículo 35.

31 FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Vigésimo sexta edición; Editorial Porrúa; México 1987; Pg.201.

32 INSTITUTO DE ESPECIALIZACION JUDICIAL DE LA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "Manual del Juicio de Amparo". Quinta edición; Editorial Themis; México, D.F. 1988. Pg. 23.

33 Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Artículo 75.

34 AGUILAR Cuevas, Magdalena. Op. Cit. Pg. 162.

35 Ibidem. pg. 163.

36 VENEGAS Alvarez, Sonia. Op. Cit. Pg. 87 y 88.

37 Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Art.6 fracción II.

**IMPORTANCIA DE LA COMISION
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

CAPITULO IV

En el momento que nos toca vivir, en el que los Derechos Humanos son pisoteados a manos de los servidores públicos. Quienes están encargados de impartir justicia y velar por los intereses de los individuos, omiten por completo su función. y en virtud de que este abuso prolifera a todos los niveles, siendo patente y singular en algunas organizaciones policiacas, ha sido necesaria la creación de un organismo, que ayude a devolver la tranquilidad a los individuos que conforman la sociedad mexicana o por lo menos sea otra opción, dentro de la administración pública.

Si sufrimos abusos por parte de las autoridades, éstas también deben ser sancionadas como cualquier otro ciudadano que ha cometido algún ilícito. Por consiguiente ha sido muy importante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque en su corta existencia hemos podido apreciar que en algunos aspectos ha sido relevante su función. Como las reformas en materia penal, a mera propuesta de la Comisión Nacional, muchas de ellas con el propósito fundamental de humanizar el derecho penal y mejorar los procedimientos relativos en respeto y preservación de los Derechos Humanos.

Así como las reformas al Código Federal de

Procedimientos Penales y para el Distrito Federal, y la nueva Ley para Prevenir Y Sancionar la Tortura tan practicada en nuestro medio, entre otras.

"Las reformas a los códigos penales tienen como propósito, principal, despenalizar conductas delictivas que se consideran como no graves; establecer la pena alternativa de multa a la de prisión para los casos igualmente de delitos menores y la posibilidad como complemento de lo anterior, para las personas de escasos recursos de cubrir su caución con facilidades desde el punto de vista económico y administrativo".(38)

"La Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura se estableció con el objeto de incrementar la penalidad para quien la practicare o, en el ejercicio de sus funciones, permita que otro u otros lo hagan; además de establecer para éstos la obligación de reparar el daño, de indemnizar a la víctima o a sus familiares y de sufragar los gastos que hubieren tenido que erogar como consecuencia de la comisión del delito de tortura".(39)

"Estas iniciativas recogen las propuestas que al efecto formulara, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como resultado de los estudios y consultas que ha venido

llevando a cabo para continuar con su propósito de contribuir a perfeccionar nuestro orden jurídico penal".(40)

La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores también propone un sistema y métodos más acordes con la realidad social de nuestro país, pero fundamentalmente busca lograr una efectiva adaptación a la vida en sociedad de los menores que infringen la ley; las más de las veces llevados a ello por precarias condiciones socioeconómicas y culturales.

Ha sido de gran importancia la reforma al artículo 102 Constitucional con la adición de su apartado B, porque con esto podemos apreciar desde otro ángulo muy distinto, la configuración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al que inicialmente tuvo. Ahora es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y creado por el Congreso de la Unión. Con esto al dejar de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, sus resoluciones y recomendaciones revisten el mismo carácter autónomo. Ahora ya es un órgano totalmente independiente y sus recomendaciones también lo son.

En otros países del mundo en donde operan estos organismos, no los crea el Poder Ejecutivo, sino el Congreso o el Parlamento. Por consiguiente consideramos que este es el camino más adecuado, porque de esta manera un

organismo como la Comisión Nacional tiene mayor fuerza ante el gobierno y ante sus instituciones.

También es importante señalar que el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional, sería conveniente que estuviera formado no sólo por las personalidades que ya lo integran, sino por representantes de las Cámaras del Congreso de la Unión y representantes de los organismos no gubernamentales en defensa de los Derechos Humanos como lo es la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, así como el Centro Binacional de Derechos Humanos entre otros, que los hay en muchas partes de nuestro país, y que tienen grandes conocimientos en cuanto a Derechos Humanos.

Sin embargo, es de gran importancia reconocer la labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, singularmente la expedición de sus recomendaciones. Resulta de gran trascendencia que el gobierno federal reconozca la comisión de violaciones intolerables a los Derechos Humanos, por parte de las autoridades, reciba quejas de los ciudadanos e investigue cada una de ellas.

El hecho de que en algunos casos de presunta responsabilidad de servidores públicos, en actos que violan los Derechos Humanos de los individuos, se haya abierto un

expediente ya sea administrativo o penal, una averiguación previa, que ocurran destituciones o consignaciones, significa que vamos avanzando. Aunque esto, realmente en muchos de los casos no se llegue hasta sus últimas consecuencias, porque muchas de las recomendaciones que ha dado la Comisión Nacional, no han sido cumplidas en su totalidad o ni siquiera parcialmente, ha habido autoridades que se han negado a dar los informes respecto a determinados casos, no obstante la publicidad que se les da en los informes que presenta la Comisión Nacional, como autoridades violadoras de los Derechos Humanos.

Con todo lo anterior, la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos influyó en la creación de comisiones con el mismo objeto, en diversos estados de la República y aumentó el interés sobre el concepto y práctica de los Derechos Humanos.

Todos éstos abusos por parte de las autoridades, se deben a que están en crisis los poderes públicos. Como consecuencia ha habido necesidad de crear una Comisión encargada de señalarles públicamente sus graves ilícitos.

La reforma constituyó un reconocimiento a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a todas aquellas comisiones que sean creadas por las legislaturas estatales en

el texto de la Carta Magna.

Para descentralizar el funcionamiento de la Comisión Nacional se establecieron organismos de protección a los Derechos Humanos en todas las entidades federativas para cada uno de ellos, dentro de su ámbito de competencia territorial y personal para que funcionen con total independencia y autonomía, dejando a la institución nacional, como instancia de inconformidad contra las recomendaciones y acuerdos de los órganos locales.

Lo anterior contribuirá a que los estados de la República, quienes atendiendo en primera instancia a la problemática surgida en su jurisdicción, instituirán los organismos adecuados para resolverla.

Es importante señalar la limitante de la Comisión Nacional en torno a su competencia en materia laboral, electoral y jurisdiccional.

La Comisión Nacional sí puede intervenir tratándose de vicios en los procedimientos, porque en esas situaciones, no se examina ningún aspecto jurisdiccional de fondo y si se pueden estar violando Derechos Humanos consagrados en la Constitución; v.gr:

Si en un proceso penal el término constitucional máximo para dictar la sentencia ha sido rebasado. En este

caso la Comisión puede dirigirse al juez en cuestión para recomendarle que acelere, dentro de los mandatos legales, ese proceso. En esta situación no se da ninguno de los graves peligros mencionados respecto a la intervención en sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo, porque en ningún momento y por ningún motivo, esa recomendación se está refiriendo a ellos, sino única y exclusivamente a un vicio en el procedimiento.

En cuanto al aspecto laboral, la Comisión Nacional no es competente para conocer los conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajador y patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional; por consiguiente no es posible sustituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación Y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito. Ahora bien, la Comisión Nacional sí es competente tratándose de asuntos laborales en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa, con este carácter, y supuestamente se hayan violado Derechos Humanos.

En cuanto al aspecto electoral, la Comisión Nacional tampoco es competente. El Tribunal Federal Electoral fue creado con la finalidad de resolver las controversias electorales. La Comisión está facultada para conocer

violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución y que se cometan durante los procesos comiciales;

v.gr: Petra González es secuestrada por servidores públicos para impedirle que pueda depositar su voto en las urnas o la propaganda política de un candidato es destrizada por servidores públicos, vulnerándole su derecho de libre expresión.

En los casos denunciados a la Comisión Nacional, así como a otros organismos no gubernamentales pro defensa de los Derechos Humanos como lo es la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (41) se acusa a la Policía Judicial de la práctica de la tortura, llegando así en muchos casos al homicidio. Quisieramos hacer patente, la especial atención que merece, a nuestro juicio el desempeño de la Policía Judicial, como la corporación que más viola los Derechos Humanos.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional se expresa: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos, se enfrenta o se ha enfrentado a tres problemas básicos de violación de Derechos Humanos. En primer lugar, se ha enfrentado a los abusos de autoridad; en segundo

término se ha enfrentado a la aplicación de tortura; en tercer término a la aprehensión de ciudadanos sin la respectiva orden de un juez competente; y en cuarto lugar, se ha enfrentado a la dilatación y al rezago que hay en el poder judicial en materia de sentencias y también a la dilatación en los procedimientos judiciales que hay en el caso de detenidos".(42) Ese ha sido el campo en que este órgano ha actuado y al parecer ese será el campo en el que se mueva, en el futuro.

Desde que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha quedado claro que las garantías individuales consagradas en los artículos 14, 16 y 19 de la Constitución, prácticamente no son observadas por las autoridades policíacas. La Comisión Nacional se ha encargado de documentar las constantes violaciones a los Derechos de los detenidos.

Han pasado dos años desde la creación de la Comisión Nacional y el problema de la tortura, si bien ya no aparece en la magnitud en la que se observaba, todavía ocupa un elevado porcentaje en quejas que recibe la Comisión. Por consiguiente, esperamos que al respecto tenga una buena respuesta la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, creada con la finalidad de erradicar dicho mal. Porque la práctica de la tortura en México es constante, es sistemática

en todo el país, en las zonas rurales, en los estados, y todo esto debido a que los cuerpos de la policía judicial no están debidamente capacitados, no están seleccionados conforme a métodos científicos y por lo tanto opera el primitivismo, la ignorancia y la arbitrariedad contra los individuos en general. Por eso es importante atender a que el problema radica en que los cuerpos policíacos que son constitucionales, no están seleccionados debidamente, ni están capacitados para descubrir a los delincuentes, ni para encontrar elementos que los lleven ante un juez.

Sin evadir la responsabilidad de otros agentes gubernamentales, podría afirmarse que la Policía Judicial Federal, en especial su brigada antinarcóticos, ha sido la corporación, que más violaciones a los Derechos Humanos ha cometido en los últimos años. Sus acciones ilegales en perjuicio de las garantías individuales de personas que han delinquido, tanto como de inocentes que nada tienen que ver con hechos delictivos, son conocidas en todos los sectores de la población.

Comerciantes, maestros, abogados, ejidatarios, campesinos, militantes de oposición, etc. todos los individuos que alguna vez han tenido la desgracia de caer en manos de la policía judicial, han sido sometidos a acciones ilegales por parte de ésta corporación.

Las quejas que ha recibido la Comisión Nacional el mayor número, son violaciones consistentes en allanamientos, amenazas, privaciones ilegales de la libertad, tortura, fabricación de delitos, homicidios, etc. Pese a que la tortura de encuentra prohibida expresamente por el artículo 22 Constitucional.

Al respecto sobre las quejas dirigidas a la Comisión, durante el segundo semestre de actividades, las diez autoridades que con mayor frecuencia fueron mencionadas por los afectados, como violadoras de Derechos Humanos, fueron las siguientes: (43)

1.-Procuraduría General de la República-
Policía Judicial Federal. 264 ocasiones.

2.- Procuraduría General de Justicia del
Distrito Federal. 90 ocasiones.

3.-Procuraduría General de Justicia del
Estado de México- Policía Judicial del Edo. de Mexico.
34 ocasiones.

4.-Secretaría de la Reforma Agraria 34 ocasiones.

5.-Secretaría de la Defensa Nacional 27 ocasiones.

6.-Procuraduría General del Estado de Chiapas. 26 ocasiones.

7.-Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz. Policía Judicial del Estado Veracruz 20 ocasiones.

8.-Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo. Policía Judicial del Estado de Hidalgo. 17 ocasiones.

9.-Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca. Policía Judicial del Estado de Oaxaca. 15 ocasiones.

10.- Departamento del Distrito Federal. 14 ocasiones.

De los números anteriores, se desprende por qué muchas de las recomendaciones, se refieren a casos que involucran a Procuradurías o policías judiciales.

Con esto, no queremos decir que dicha organización policíaca sea la única autoridad que viole los Derechos Humanos, pero sí es la que más y con más frecuencia lo hace, por eso insistimos en que sería importante que las autoridades hicieran algo al respecto, ya que como mencione anteriormente de estadísticas se desprende tal situación.

También sería de gran utilidad que se les diera una capacitación adecuada a las personas que ingresan a esta corporación, que tuvieran una mejor preparación académica, así como que se les exigieran más requisitos para ingresar, como lo es tener estudios, superiores, etc.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO CUARTO.

38 Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y uno. Pg.989.

39 Ibidem.

40 Ibidem.

41 Este organismo, no gubernamental hace patente las crueles violaciones a los Derechos Humanos, por parte de las autoridades; sobre todo de la policía judicial, en varios casos específicos; tal y como afirman : BARRAGAN, José; RUIZ Harrell Rafael y SIERRA Guzmán Jorge Luis. en su obra: " Una visión no gubernamental de los Derechos Humanos"; Primera edición; Ediciones Crisol del Partido de la Revolución Democrática. México, D.F. 1991. Pg. 133.

42 Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. P.2632 y 2633.

43 Esto con base en las estadísticas que presentó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (primer informe semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos junio-diciembre de 1990.) en cuanto a qué autoridades han violado con más frecuencia los Derechos Humanos.

C O N C L U S I O N E S

1) Los Derechos Humanos son todos aquellos que tiene cada individuo por el simple hecho de serlo, es decir derechos inherentes a él y en las distintas legislaciones se establecen medios para hacer efectiva su protección.

2) Los Derechos Humanos se garantizan frente a las autoridades. Por ello es que para que exista violación a tales derechos es necesario que ésta se cometa por la mencionada autoridad. Ya que no es posible que los particulares cometan violaciones a estos derechos.

3) Violaciones a los Derechos Humanos siempre existirán mientras el hombre viva, porque es un ser complejo; por un lado, es capaz de actos heroicos y de bondad infinita; por otro, de grandes atrocidades, pero lo importante es que si las autoridades violan estos derechos, se les aplique la ley, que de acuerdo con el derecho esa violación no quede impune, porque si la impunidad triunfa en uno y otro caso, entonces éstas se sentirán libres para cometer arbitrariedades.

4) Una buena parte del futuro de los Derechos Humanos depende del conocimiento que se tenga sobre ellos.

Hay que instrumentar campañas para difundirlos. En este campo todo lo que se realice será insuficiente, más educación, más conocimiento sobre Derechos Humanos el cómo son y cómo protegerlos siempre será útil.

5) Por ejemplo en la Segunda Guerra Mundial, el ejército Nazi cometió las violaciones masivas más horribles en este siglo, y podemos considerar que el alemán, es un pueblo educado. En consecuencia, la sola educación no es suficiente para asegurar una adecuada protección de los Derechos Humanos, es indispensable la formación de una cultura de respeto a la dignidad humana, aunada a la aplicación de la Ley y lucha contra la impunidad.

6) Los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales forman una unidad. No se podría llevar una vida digna si falta libertad, igualdad y seguridad jurídica, pero éstos poco dirán sino existen satisfactores económicos y sociales mínimos para poder subsistir como ser humano. Sin embargo, no puede negarse que mientras unos implican una abstención del Estado, los otros necesitan de una actuación que en muchos caso implica la disposición de cuantiosos recursos económicos por parte del Estado, y si éstos no existen, difícilmente se

podrá impulsar el cumplimiento de éstos últimos derechos mencionados.

7) Los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas al adherirse a su Carta, reconocen que los Derechos Humanos son parte ineludible del mundo internacional y por lo tanto no son exclusivamente preocupación de cada uno de ellos. Esta es la razón de que a partir de 1948 se han expedido declaraciones universales y regionales, pactos, convenciones, protocolos sobre Derechos Humanos. Todos son muy importantes, crean conciencia, precisan estos derechos y ayudan a que se les conozca. Cada día más estados aceptan la competencia de las Comisiones y Cortes, como ha acontecido en Europa Occidental y como ya está sucediendo en América, aunque en este continente el proceso sea más lento.

8) La Comisión Nacional de Derechos Humanos actúa como un auxiliar de la Administración Pública. No viene a invadir esferas ajenas a su competencia, ni a duplicar funciones.

9) La Comisión Nacional de Derechos Humanos, no reúne todas las características de un Ombudsman, como se le ha llamado desde sus inicios, aunque no se niega que tiene algunas similitudes con él.

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

L E Y E S

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores
Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos
Humanos.

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Comisión
Nacional de Derechos Humanos.

AGUILAR Cuevas, Magdalena. "Derechos Humanos, manual de Capacitación". Primera edición; Comisión Nacional de Derechos Humanos; México, D.F. 1991.

BARRAGAN, José; RUIZ Harrell Rafael y SIERRA Guzmán Jorge Luis. "Una visión no gubernamental de los Derechos Humanos"; Primera edición; Ediciones Crisol del Partido de la Revolución Democrática. México, D.F. 1991.

BURGOA Liano, Ignacio. "Antología de su pensamiento"; Primera edición; Edit. Unión Gráfica S.A., México 1987.

BURGOA Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales" Décimo séptima edición; Editorial Porrúa. México 1983.

BURGOA Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo"; Décima Séptima edición; Edit. Porrúa S.A., México 1981.

BURGOA Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo"; Edit. Porrúa S.A., Primera edición; México 1984.

CARPIZO Mac.Gregor, Jorge. "La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución Mexicana". Segunda

edición; Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1979.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.- "Los Derechos Humanos de los Mexicanos". Primera edición; México 1990.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Vigésimo sexta edición; Editorial Porrúa; México 1987.

FIX Zamudio, Héctor. "La Constitución y su Defensa"; Edit. Porrúa; Tercera edición; México 1983.

HERRERA Ortiz, Margarita. "Manual de Derechos Humanos". Primera edición; Editorial Pac; México 1991.

INSTITUTO DE ESPECIALIZACION JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "Manual del Juicio de Amparo". Quinta edición; Editorial Themis; México, D.F. 1988.

LOZANO, José Ma. "Estudio Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre". Quinta edición; Editorial Porrúa S.A. México, 1980.

NORIEGA Cantú, Alfonso. "La Naturaleza de las Garantías Individuales de 1917." Primera edición; UNAM, Coordinación

Humanidades.

RODRIGUEZ y Rodríguez, Jesús. " Estudios sobre los Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales." Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos; Primera edición; Colección manuales 91/2; México 1991.

ROWAT, Donald C. "El Ombudsman el Defensor del Ciudadano"; Segunda edición; Fondo de Cultura Económica; México 1986.

SEPULVEDA, César. " Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos"; Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos; Primera edición; Colección manuales 91/7; México 1991.

VENEGAS Alvarez, Sonia. "Origen y Devenir del Ombudsman". Primera edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas; México 1988.