

308909

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
**FACULTAD DE DERECHO**

32  
2<sup>o</sup>

con estudios incorporados a la  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE**  
**MEXICO**

**MECANISMOS DE PROTECCION DE**  
**LOS DERECHOS HUMANOS**

Tesis que para obtener el título de  
Licenciado en Derecho presenta  
**YURIRIA MASCOTT PEREZ**

Director de Tesis  
**LIC. JUAN VELASQUEZ**  
México, D. F., 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.

... A ti papá:

Por tu constante apoyo para que logre mis metas, por conocer mis errores y ayudarme a corregirlos, porque con tu vida diaria me has dado un gran ejemplo a seguir; por ser más fuerte que los obstáculos y por el gran amor que le tienes a tu familia.

Gracias papi, por los desvelos y sacrificios para lograr mi realización:

... A ti mamá:

Por tu ternura, tu fe, tu alegría, tu cariño, tu respeto, tu amistad, tu consideración, tu dedicación, por la gran confianza que siempre has tenido en mí.

Mami, día con día le doy gracias a Dios por tenerte junto a mí.

**... A ti Manolo:**

**Por ser un buen hermano, y una excelente persona, por la gran admiración que siento por tí, por tu apoyo, por tu sonrisa, por los grandes momentos que hemos compartido, por enseñarme que hay que volver a volar, por tus pensamientos nobles y por ser mi amigo.**

... A mi abuelita Guillermina:

Que en paz descansa, con quien viví momentos inolvidables, llenos de amor y confianza; quien en vida fué una mujer ejemplar y quién día con día me sigue guiando.

... Tita, siempre estas en mi corazón.

.. A Marylupe:

Por ser como mi hermana, por estar conmigo en las buenas y en las malas, en la tristeza y en la alegría, por tu confianza y amistad y por tratar siempre que cada día sea el mejor de tu vida.

**... Al Lic. Juan Velasquez:**

**Con todo mi agradecimiento, por sus grandes enseñanzas, por ser el mejor ejemplo de profesionista a seguir y porque sin su ayuda y apoyo no hubiera concluido el presente trabajo.**

**... Al Dr. Rafael Marquez Piñero:**

**Con agradecimiento a su gran dedicación a la docencia y por ser pilar en mi formación jurídica.**

# ***INDICE***

<b>INTRODUCCION</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO I. <i>DERECHOS HUMANOS</i></b>	<b>1</b>
<b>A. GENERALIDADES</b>	<b>1</b>
<b>B. DIVERSOS TIPOS (Las tres generaciones)</b>	<b>6</b>
<b>C. FUNDAMENTACION</b>	<b>33</b>
1. Fundamentación Iusnaturalista	39
2. Fundamentación Historicista	43
3. Fundamentación Etica	43
<b>CAPITULO II. <i>MECANISMOS DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS</i></b>	<b>46</b>
<b>A. SUECIA Y EL OMBUDSMAN</b>	<b>49</b>
1. Antecedentes Históricos	51
2. Conceptos Básicos	54
3. Atributos del Ombudsman	57
4. Aspectos normativos	59
5. Procedimiento de los Ombudsmen	65
<b>B. ESTADOS UNIDOS Y EL RECURSO DE HABEAS CORPUS</b>	<b>68</b>
<b>C. MANDAMIENTO DE SEGURIDAD DE BRASIL</b>	<b>75</b>
1. Antecedentes Históricos	75
2. Ambito de protección	79

D.	EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA	84
E.	MECANISMOS DE PROTECCION EN MEXICO	88
1.	El juicio de amparo	88
CAPITULO III. <i>LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH)</i>		91
A.	DECRETRO DE CREACION	93
B.	REFORMA AL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL	96
C.	ESTUDIO Y DICTAMEN	101
D.	LOS DEBATES EN EL PLENO DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS	113
E.	LEY DE JUNIO DE 1992	131
F.	COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS	189
CONCLUSIONES		200
BIBLIOGRAFIA		202

## **INTRODUCCION**

Cualquier estado de derecho debe distinguirse por ser primordialmente un régimen en el que se postule a la dignidad del individuo como valor fundamental. La historia de las sociedades humanas se encuentra llena de ejemplos en los que el sistema jurídico-político se ha establecido en franca oposición a los derechos humanos.

Es característica del Estado moderno reconocer y adoptar los derechos humanos como fundamento de toda relación entre Gobernantes y gobernados.

A partir de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en Francia hace ya más de dos siglos, se inició una cruzada en la que se han escrito páginas pletóricas de fervor humanista y solidario.

Los mecanismos para la protección de los derechos humanos se han multiplicado y fortalecido en este siglo alrededor de todo el mundo.

No obstante, es fácil encontrar todavía, lugares en que los también llamados derechos fundamentales del ser humano son violados constante y sistemáticamente.

La importancia que tienen los valores que se encuentran intrínsecamente relacionados con dichos derechos fundamentales ha sido el motor que nos alentó para abordar precisamente el tema de las formas que se han desarrollado para la protección de los derechos humanos.

Siendo tal nuestro objetivo, el presente trabajo, se divide en tres apartados.

El primero de ellos trata sobre la teoría de los derechos humanos. En él, se retoma la discusión doctrinaria sobre su fundamentación (*Iusnaturalismo Versus Iuspositivismo*), se estudia la clasificación de los mismos, así como sus funciones.

En el capítulo segundo ya se aborda el tema de los mecanismos de protección de los derechos humanos, en el que se tratan a las formas de tutela a tales en el extranjero y en nuestro país. Así, se estudia por supuesto el *Ombudsman* sueco y a otras instituciones que se han desarrollado en diversos países. En el caso de México se menciona al juicio de Amparo y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Y es a ésta última a la que se dedica el tercer Capítulo. La trascendencia de dicho organismo lo hace merecedor de algunas

reflexiones, además de que se aborda su proceso de génesis y su regulación.

En el mismo capítulo se analiza el punto relativo a las comisiones estatales de Derechos Humanos, su tarea, su importancia y relación con la CNDH.

Esperamos que la información que se presenta a continuación sea útil, y hacemos notar el mejor esfuerzo que de nuestra parte se dedicó a este trabajo.

Asimismo, solicitamos la indulgencia a quien deba examinarlo y paciencia al lector que se acerque el mismo.

*Mixcoac, otoño '93.*

¿Qué es lo que hace posible la sociedad? Los derechos individuales. ¿Qué es lo que da consistencia a los derechos individuales? La justicia. Así pues, cuando la justicia y los derechos se conciertan, hay armonía. Donde hay armonía, hay unidad.

Siun-Tseu  
El Camino del Soberano  
Siglo III a. de J.C.  
China

# ***I. DERECHOS HUMANOS***

## ***A. GENERALIDADES***

La mayoría de los textos que abordan el tema de los derechos humanos tienen algo en común. La preocupación por dilucidar en primer lugar, la cuestión terminológica. Tal parece que la acuñación del término "derechos humanos" se pone a prueba. Fallan los autores por la atingencia de diversas locuciones, que no siempre coinciden con la referida. Sin embargo, todos terminan por aceptarla y usarla en sus escritos, disertaciones y conferencias.

Ya que el presente trabajo pretende estudiar a los derechos humanos y los mecanismos que existen para protegerlos, debemos reflexionar en primer lugar sobre los conceptos básicos.

En este primer inciso de generalidades trataremos de dilucidar la cuestión de términos, definiciones y algunas consideraciones de tipo ius-filosóficas.

Dentro de las definiciones de derechos humanos encontramos la de Peces-Barba que los considera "facultades que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la participación política o social, o a

cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del estado en caso de infracción".<sup>1</sup>

Pérez Luño divide la definición en una de los derechos humanos y otra de los derechos fundamentales. Los derechos humanos son un "conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional"; en cambio, los derechos fundamentales son "aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada".<sup>2</sup>

Eusebio Fernández dice que "los derechos humanos son algo (ideales, exigencias, derechos) que consideramos deseable, importante y bueno para el desarrollo de la vida humana".<sup>3</sup>

---

1) V. PECES-BARBA, *Derechos fundamentales*, I. Teoría general, Madrid, 1979, p. 66.

2) V. PEREZ LUÑO, *Los derechos fundamentales*, Madrid, 1984, p. 46.

3) FERNANDEZ, Eusebio, *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Editorial Civitas, Madrid, 1984.

A más de dos siglos de la promulgación de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano avalada por los revolucionarios franceses, aún encontramos posiciones encontradas entre los teóricos que pretenden solucionar el fundamento de los derechos humanos así como sus conceptos básicos.

Para hacer alusión a este tipo de prerrogativas se utilizan varias formas como *derechos del hombre*, *derechos naturales*, o *derechos fundamentales*.

Bidart Campos señala algunas locuciones y sus conceptos:

*Derechos del hombre.* Así los nombró la declaración francesa de 1789, refiriéndose precisamente al sujeto de dichos derechos. Empero, aquella concepción de los tiempos de la revolución se limitaba a las libertades (física, de expresión o pensamiento) la propiedad, la seguridad jurídica (según el ahora conocido principio de legalidad).

*Derechos subjetivos.* Denominados así en razón al titular, el individuo. En este caso se adivina la presencia de la doctrina del derecho privado. Para adecuarlos al constitucionalismo moderno que los adoptó, acota Bidart, se impone añadir el adjetivo "públicos".

*Derechos fundamentales.* Algunos autores afirman que esta expresión es más amplia que la de *derechos subjetivos públicos*, pues estos hacen referencia a los clásicos derechos civiles o individuales propiamente. En tanto, la expresión que nos ocupa, según dicha parte de la doctrina implica la positivización de un más amplio abanico, ya que se trata también de los derechos sociales, económicos y culturales.

Para nosotros esta expresión es la más afortunada, ya que las prerrogativas necesarias para el desarrollo normal de la existencia humana y el ejercicio de diversos "derechos" pueden encuadrarse en este conjunto.

*Derechos naturales.* De este título se infiere su origen supra positivo, apegándose a la doctrina del iusnaturalismo. Bidart afirma que los derechos naturales del hombre son tales, independientemente que se les asiente en el orden positivo o de que el mismo los ignore o los niegue.

Aquí cabe acotar lo dicho en 1906 por Emilio Rabasa: "Lo malo es que no sabemos cuáles son los derechos naturales del hombre".<sup>4</sup> Esta afirmación es capaz de originar los más

---

4) RABASA, Emilio, *El artículo 14*, México.

encendidos debates que difícilmente llevarían a una conclusión satisfactoria.

*Libertades públicas.* De esta expresión quedan excluidos los derechos sociales. Este también es lenguaje francés del siglo XVIII y presuponen acogidas por el orden jurídico superior o constitucional. Se entiende por ellas, el reconocimiento que el estado otorga al hombre del derecho que él mismo tiene de ejercer libremente ciertas actividades cuyo ejercicio deben garantizar los órganos del Estado.<sup>5</sup>

Antes de abordar los siguientes incisos sobre los tipos y clasificaciones consignaremos la fórmula elaborada en julio de 1947 por la Comisión de la UNESCO, presidida por Edward H. Carr, sobre los *derechos fundamentales*: "...condiciones de vida sin las cuales, en cualquier fase histórica dada de una sociedad, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos".<sup>6</sup> Estimamos esta definición en su más amplio significado y desde luego, la suscribimos.

---

5) V. BIDART CAMPOS, Germán, *Teoría general de los derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1989, pp. 13 ss.

6) UNESCO, *Los derechos del hombre*, p. 23.

## ***B. DIVERSOS TIPOS. (Las tres generaciones)***

La mayoría de los estudiosos de la materia coinciden en que existen tres tipos de derechos humanos, a los que corresponde igual número de "generaciones".

Carpizo MacGregor dice que la expresión antedicha hace referencia a dos situaciones: la primera consiste en la temporalidad en que se fueron consagrando jurídicamente, a nivel nacional e internacional, las diversas categorías de derechos humanos conocidas en la actualidad; la segunda atiende a la misma naturaleza de dichas categorías.

La primera de las generaciones inicia con la expedición de la Declaración Universal de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789, y envuelve los derechos humanos clásicos surgidos, como dice Díaz Müller,<sup>7</sup> del liberalismo primario, doctrina que pugnaba por proteger al individuo de los excesos de los monarcas déspotas. La revolución francesa fue medio nutricional para el nacimiento de la declaración referida. Adicionalmente Locke, Montesquieu y Rousseau fundamentan sólidamente los derechos fundamentales, sobre todo en lo referente a las libertades públicas, principalmente el segundo, quien, como es sabido, actualiza la teoría de la separación de poderes en franco reto al

7) V. DÍAZ MÜLLER, Luis T., *Derechos humanos y relaciones internacionales*, FCE, México, 1990.

absolutismo prevalente en la época. No hay que olvidar a Luis XIV: "El Estado soy yo".

Para hablar de la segunda generación (que el mismo Díaz Müller afirma que abarca desde la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917 hasta la aprobación de la carta de la ONU en 1945) es menester hacer mención de que se hizo necesario alcanzar prerrogativas adicionales que permitieran al individuo una realización plena. Surgen en esta segunda etapa, como dice Díaz Müller, el desempleo y multitud de guerras, ahora que los Estados Nacionales habían quedado con existencia plena ante las consecuencias de la primera guerra mundial, estudiosos y ciudadanos en general reflexionaban sobre la necesidad imperiosa de incorporar al catálogo de la segunda generación, derechos que garantizan económica y socialmente una vida decorosa.

La segunda generación, entonces:

Conjuga la igualdad con la libertad, busca satisfacer necesidades humanas cuyo logro no está siempre al alcance de los recursos individuales de todos, pretende políticas de bienestar, asigna funcionalidad social a los derechos, presta atención a la solidaridad social (...) y, en síntesis, recoge la idea de que la dignidad de la persona humana requiere de

condiciones de vida sociopolítica y personal a las que un Estado ya no abstencionista debe proponer, ayudar y estimular, con eficiencia dentro de la legitimidad democrática.<sup>8</sup>

La Segunda Guerra Mundial, con su secuela de genocidio y destrucción va a originar nuevos enfoques y demandas sociales políticas y económicas.

Se ha dicho que la tercera generación inicia con la instalación de la ONU y su Declaración Universal de 1948, a partir de este documento empiezan a surgir instrumentos internacionales que promueven y protegen los derechos humanos. Basta mencionar unos cuantos para demostrar que la tendencia apuntó hacia allá: Los Pactos de 1966, La Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre de 1948, La Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950, Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio de 1948; Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1953; la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, entre otros. Más adelante nos ocupamos con mayor amplitud de los mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos.

---

8) DIAZ MÜLLER, L. Idem.

Los derechos de la tercera generación son, sencillamente, colectivos, aclarando que no deja de ser el hombre, en lo individual, su titular. Son los derechos comunitarios de la Solidaridad, que se refieren a la posibilidad de reclamar internacionalmente a los estados y a la Comunidad internacional. Estamos hablando del derecho al desarrollo, a un ambiente sano, a la paz, al derecho de propiedad sobre el patrimonio común de la humanidad (fondos marinos, espacio aéreo ultraterrestre, etc.) Estos derechos de la tercera generación buscan arribar al desarrollo integral, propugnado también por una nueva relación entre países ricos o industrializados y pobres o subdesarrollados.

Concurrimos con Díaz Müller cuando establece que el nacimiento de esta generación bien podría ubicarse en el año de 1974 con la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas propuesta por México.

Reconocemos la herencia de la carta en la formalización de la 3ª generación de derechos fundamentales.<sup>9</sup>

---

9) Para obtener un panorama integral de la implicación general de la carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, véase Castañeda, Jorge; Kaplan, M. *et al*, Derecho Económico Internacional, FCE, México, 1976, pp. 82 y 83.

Por otra parte y siguiendo a Alemany Verdaguer, podemos usar la terminología de los dos grandes pactos sobre derechos humanos adoptados por la ONU, los derechos económicos, sociales y culturales, agrupándolos en cuatro apartados, sin que ello quiera establecer un orden de prelación, ya que todos son necesarios por igual e imprescindibles.<sup>10</sup>

1. El trabajo y el disfrute del tiempo libre.
2. La familia
3. La educación e instrucción.
4. La vida social.

1. *El trabajo y el disfrute del tiempo libre.*

Caben en este apartado los siguientes derechos:

a) Derecho al trabajo.

Básicamente es el derecho que tiene todo individuo a tener la oportunidad de procurarse el sustento a través de un trabajo escogido libremente y aceptado en esa misma circunstancia.

El Estado debe proteger a las personas contra el desempleo, propiciando los más altos niveles de ocupación, sea cual fuere la política económica

---

10) V. ALEMANY VERDAGUER, S., *Curso de derechos humanos, Bosch, Barcelona, 1984, pp. 66 ss.*

que dicte los parámetros del actuar gubernamental.

- b) Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo.

Las condiciones de trabajo deben ser compatibles con la dignidad del hombre. Entre otras, tales condiciones son: la duración razonable del trabajo diario y semanal; el descanso semanal y las vacaciones pagadas; los días feriados pagados y las fiestas oficiales y religiosas; la igualdad de oportunidad para acceder a puestos de mayor rango, dependiendo únicamente los ascensos de la competencia y la igualdad; la protección a las madres, a los niños y a los jóvenes, limitándose la edad para el trabajo; los servicios sociales para los trabajadores; el alojamiento adecuado y digno para trabajadores; las condiciones de trabajo seguras e higiénicas.

- c) Derecho a una remuneración equitativa.

El pago debe ser suficiente para la manutención del trabajador y su familia, atendiendo al trabajo desempeñado, sin ser objeto éste de discriminaciones en virtud de raza, sexo o

religión. Se incluye en este apartado los derechos de indemnización en los supuestos de despido imputable a la fuente laboral.

- d) Derecho a la seguridad física y moral y a la higiene en el trabajo.
- e) Derechos de los niños y los adolescentes a gozar de protección.

Se proponen las siguientes medidas:

- i Limitación de la edad de admisión al empleo.
- ii Prohibición del empleo a los menores en edad escolar y limitación de la jornada a los menores de dieciséis años para que puedan atender su instrucción.
- iii Remuneración a jóvenes trabajadores o aprendices.
- iv Consideración como jornada laboral las horas de estudio en proceso de formación profesional.
- v Prohibición de empleo nocturno a menores de edad.

vi Procuración médica e higiénica a los menores trabajadores.

f) Derecho de las mujeres trabajadoras a protección.

Esta prerrogativa puede desglosarse en las siguientes:

i Descansos de tres meses a las mujeres trabajadoras antes y después del parto.

ii Intervalos de descansos a las madres trabajadoras para alimentar a sus hijos.

iii No rescindir, despedir o notificar despidos durante el descanso de maternidad.

iv Reglamentar la ocupación femenina en jornadas nocturnas y prohibir trabajos peligrosos, insalubres o penosos.

g) Derecho a la orientación profesional.

Con el objetivo del pleno empleo se deben habilitar mecanismos para que las personas, aún las discapacitadas puedan encontrar una vocación o profesión dignas y útiles a la sociedad.

**h) Derecho a la formación profesional.**

**Este derecho implica:**

- i Favorecer la formación técnica y profesional de todas las personas, especialmente las disminuidas físicamente; proporcionar ayuda para acceder a niveles superiores de preparación de acuerdo a las aptitudes personales.**
- ii Erradicar la discriminación estableciendo sistemas de aprendizaje y capacitación para ambos sexos.**
- iii Formación de los trabajadores adultos y su reeducación en los casos necesarios, tomando en cuenta el desarrollo técnico y la desorganización del mercado de trabajo.**
- iv Conceder facilidades fiscales a los trabajadores de escasos recursos.**

**i) Derecho sindical.**

**Toda persona puede constituir sindicatos y asociaciones profesionales.**

**j) Derecho de negociación colectiva.**

**Para la efectividad de este derecho se debe de:**

- i Favorecer las consultas obrero-patronales.
  - ii Instaurar procedimientos de negociación voluntaria entre patronos y trabajadores.
  - iii Instaurar y respetar los procedimientos de conciliación y arbitraje.
  - iv Respetar y hacer respetar, promoviendo su adecuada utilización del derecho de huelga.
- k) Derecho al disfrute del tiempo libre.  
Implica la adopción de sistemas para asegurar el descanso y el ocio; la ordenación de la jornada laboral para asegurar la mayor continuidad posible en las horas de ocio; y, la creación de instituciones para el empleo del tiempo libre, respetando las aspiraciones, gustos y situaciones particulares de los trabajadores, sin imposiciones.
- l) Derecho de los trabajadores extranjeros.  
Debe regir el principio de igualdad en el trato a trabajadores, sin importar su nacionalidad.

## 2. *La familia.*

Siendo la familia la institución social por excelencia, la célula básica de las naciones, deben de reconocérsele derechos para que ésta pueda alcanzar satisfactoriamente sus objetivos:

### a) Derecho al matrimonio y a fundar una familia.

Los individuos pueden casarse y fundar una familia sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad, religión o posición económica. El matrimonio sólo es válido si se realiza mediante el libre consentimiento de los cónyuges.

### b) Derecho a ayuda y protección de la familia.

Considerando la altísima importancia de esta institución los Estados deben promover su bienestar económico y social, habilitando las medidas que propicien dicho estatus:

- i Protección y ayuda en su constitución y durante el período de educación y crianza de los hijos.

- ii Protección de la madre, especialmente durante el embarazo y la época de lactancia.
  - iii Protección a los niños y jóvenes consistente en asistencia, alimentación, educación y amparo, tanto de la familia como de la sociedad y el Estado.
  - iv Salvaguarda de los hijos en caso de disolución del vínculo matrimonial y de deceso de alguno de los padres.
  - v Impedir el trabajo de los niños y cuidar el trabajo de los adolescentes.
  - vi Creación y mantenimiento de instituciones o servicios adecuados.
  - vii Habilitación de disposiciones de salubridad pública tendientes a reducir la morbilidad y la mortalidad infantil, pugnando por un normal desarrollo de los niños.
  - viii Asignaciones familiares de ayuda a la familia.
  - ix Fomentar el mejoramiento de la vivienda de los económicamente débiles.
  - x Asistencia médica oportuna y suficiente.
- c) Derecho a la integridad física y moral.

Se debe salvaguardar la intimidad familiar. El honor y la reputación no pueden atacarse.

- d) Derecho a la libertad de educar a los hijos.  
Siendo la educación deber de los padres, estos tienen el derecho a la libertad de educarlos, siempre que no atente contra el derecho de los hijos.

### 3. *La educación e instrucción.*

En este apartado incluimos tres derechos: el de educación e instrucción, el de libertad de elección cultural y el de participación en la vida cultural de la comunidad.

- a) Derecho a la educación e instrucción.  
La educación debe inspirarse en los altos principios de libertad, moralidad, tolerancia (base del humanismo) y solidaridad humana, teniendo como objetivo el pleno e integral desarrollo de la personalidad humana (incluidas aptitudes, pensamiento y responsabilidad); debe la educación, fortalecer el respeto a los derechos y las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre

todas las naciones y los grupos étnicos y religiosos.

Las instituciones privadas que se comprometan a seguir estos objetivos fundamentales pueden impartir la educación en los niveles pertinentes. El Estado debe coadyuvar y ejercer la función educadora respetando la individualidad, sin imposiciones políticas, oficiales y debe vigilar el correcto desempeño de todos los centros educativos.

- b) Derecho de toda persona a la libertad de elección cultural.

Par conseguir este objetivo, habrá de propiciarse la formación integral de los individuos, procurando el más alto nivel educativo de acuerdo a las posibilidades de cada uno de ellos. El combate al analfabetismo debe ser prioritario; se debe intensificar la cooperación internacional mediante el intercambio cultural de libros, revistas, exposiciones, etc.

- c) Derecho a la participación en la vida cultural de la comunidad.

Este derecho implica que toda persona puede:

- i Participar en la vida cultural.
- ii Gozar de las artes
- iii Participar en el progreso científico y disfrutar o beneficiarse de sus aplicaciones.
- iv Obtener la protección pertinente por concepto de creación o invención.

Para la consecución de este derecho es imprescindible la libertad para la investigación y la producción cultural.

#### 4. *La vida social.*

En este rubro se encuentran los siguientes derechos:

a) **Derecho a la propiedad.**

Toda persona física o jurídica tiene derecho a la propiedad. Las modalidades a la propiedad, a su adquisición y disfrute serán determinadas por la ley. Esta salvaguardará la función social de la propiedad, procurando la accesibilidad a todos.

La propiedad puede tener dos formas: la individual y la colectiva.

El derecho a la herencia está relacionado con el derecho a la propiedad.

b) Derecho a un nivel de vida adecuado.

El nivel de vida incluye alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica, educación y demás condiciones vitales.

Con el objeto de proporcionar alimentos, los Estados deben de:

- i Extender los métodos de conservación, producción y distribución de los alimentos mediante la plena utilización del conocimiento técnico y científico, desarrollando y reformando la agricultura.
- ii Asegurar una equitativa distribución de los recursos alimenticios mundiales, en relación con las necesidades, considerando los problemas de los países importadores y exportadores. El comercio internacional, que juega un papel muy importante en este renglón, debe estar fundamentado en la justicia social, sobre todo en las relaciones entre países ricos y pobres.

- iii Crear y mantener granjas, restaurantes populares, cooperativas de consumo y crédito.
- iv Organizar instituciones y fomentar y financiar los servicios necesarios.  
Debe fomentarse la construcción de casas baratas, cómodas e higiénicas para los que carezcan de vivienda.

La procuración asistencial y médica, el Estado debe:

- i Cuidar que toda persona que no disponga de recursos pueda acceder a servicios médicos y preventivos públicos.
  - ii Prevenir, suprimir o suavizar el estado de necesidad por medio de servicios públicos o privados.
- c) Derecho a un nivel de salud física y mental.  
Las medidas que se pueden considerar para la consecución de este derecho son las siguientes:
- i Eliminación de las causas de una salud deficiente, comprendidos los tugurios.

- ii Establecimiento de servicios de consulta y de educación respecto al mejoramiento de la salud.
- iii Desarrollar el sentido de la responsabilidad individual en materia de salud.
- iv Adopción de medidas para la reducción del índice de mortalidad infantil y para el sano desarrollo de los niños.
- v Higiene laboral y de su medio ambiente.
- vi Prevención, tratamiento y control de enfermedades epidémicas, endémicas y otras.
- vii Creación de las condiciones que aseguren cuidado médico a todos en caso de enfermedad.

d) **Derecho a la Seguridad Social.**

La Seguridad Social debe tener como objetivos:

- i Organizar la prevención de riesgos cuya realización prive a las personas de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia.
- ii Restablecer, lo más rápido posible, la capacidad de ganancia perdida o reducida,

como consecuencia de enfermedad o accidente; y

- iii. Procurar los medios de subsistencia en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional.

La aportación de la Organización Internacional del Trabajo ha sido muy valiosa, mediante la regulación de seguros como: desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, accidente de trabajo, de cosecha y de ganado, sobrevivientes, entre otros.

Especialmente la seguridad social ha de enfocarse al cuidado de los niños y las madres, así como los ancianos.

- e) Derecho a la readaptación social y profesional. Aquellas personas que por su estado de salud o por su conducta requieran rehabilitarse, deberán contar con todo el apoyo público y privado para lograr tal fin.

Siguiendo la sistemática de Alemany, nos ocuparemos de los llamados derechos humanos, civiles y políticos. Como se

verá en este catálogo se encuentran comprendidos derechos de la primera y segunda generaciones. Anteriormente dimos cuenta con derechos correspondientes tanto a la segunda como a la tercera generaciones, principalmente. Agruparemos con el mencionado autor, a estos derechos en ocho grupos:

- 1) Derecho a la vida y a la libertad.
- 2) Igualdad de todos ante la Ley y los tribunales y seguridad jurídica.
- 3) Derecho de todos a su personalidad.
- 4) Derecho de reunión y asociaciones pacíficas.
- 5) Derecho de la familia.
- 6) Derecho a la participación en los asuntos públicos.
- 7) Derecho de libertad económica.
- 8) Derechos de las minorías existentes en los Estados.

1) *Derecho a la vida y a la libertad.*

Nadie puede ser privado arbitrariamente de la vida. Este derecho, que es el primero que la persona tiene en la actualidad aspectos conflictivos que aún no se han resuelto en el debate mundial como son la pena de muerte, el aborto y la eutanasia. Igualmente podemos incluir a la inducción al suicidio.

Los condenados a muerte tienen derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Derecho a no sufrir arresto arbitrariamente, detención o destierro.

Sin consentimiento, totalmente libre, nadie puede ser sometido a experimentos médicos o científicos.

Nadie estará sometido a esclavitud, servidumbre ni a ejecutar trabajos forzados obligatorios.

Derecho a la libertad y seguridad personales.

Derecho de todo detenido a ser tratado humanamente.

Derecho de movilidad y de residencia dentro de su nación.

Derecho a circular libremente internacionalmente.

Derecho a la integridad física.

Derecho a vivir en paz.

Derecho de asilo.

Derecho de los refugiados y de los apátridas.

Derecho a la prevención y sanción del delito de genocidio.

Supresión y sanción del delito de apartheid.

Castigo y responsabilidades de las personas culpables de crímenes de guerra.

Represión del tráfico de personas.

Represión de la explotación de la mano de obra por medio del trabajo ilícito y clandestino

Represión del terrorismo internacional y la captura de rehenes.

2) *Igualdad de todos ante la Ley y los tribunales y seguridad jurídica.*

Derecho a la igualdad ante la Ley y los tribunales.

Derecho a la seguridad jurídica.

Derecho a no ser detenido o arrestado si no es conforme a derecho.

Derecho a ser informado de las razones de la detención.

Derecho a una buena administración de justicia.

Derecho a no ser condenado sin defensa.

Derecho a no ser penado por un delito o infracción que no ha cometido.

Derecho a recurrir.

Derecho a la reparación de los derechos perdidos, según establezca la ley.

Derechos de los reclusos.

3) *Derechos de todos a su personalidad.*

Derecho de reconocimiento.

Derecho de respeto a la vida privada y a la intimidad, con el derecho de la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia.

Derecho a una nacionalidad, con reconocimiento del derecho a cambiar de nacionalidad.

Derecho a la integridad moral.

Derecho al honor y a la reputación.

Derecho a la rectificación.

Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión, opinión y expresión.

Derecho a la libertad de comunicación.

Derecho a la libertad de información y prensa.

Derecho a la libertad de idioma.

Derecho a la libertad de enseñanza.

Derecho a la libertad de cátedra.

Derecho a la libertad de culto.

Derecho al ejercicio de la profesión, por la que esté habilitado.

**4) *Derecho de reunión y asociación pacíficas.***

Derecho a la libertad de asociación con otros con cualquier fin lícito, incluyendo la formación de sindicatos.

**5) *Derecho a la familia.***

Derecho a contraer matrimonio.

Derecho a tener descendencia.

Derecho de los hijos.

Derecho del hijo a indagar la paternidad.

**6) *Derecho a la participación en los asuntos públicos.***

Derechos necesarios de organización de la participación en los asuntos públicos de la Comunidad de la que forma parte la persona.

Derecho a votar y ser votado. Se entiende el derecho al ejercicio libre y secreto del voto en elecciones honestas y a empadronarse.

Derecho de acceso a las funciones públicas.

Derecho a defender al país.

Derecho de petición individual o colectiva.

Derecho de tiempo libre para el ejercicio de los derechos políticos.

Derecho de resistencia pacífica.

Libre determinación política.

7) *Derechos de libertad económica.*

Derecho a ejercer cualquier actividad lucrativa lícita.

Derecho a la libertad de comercio e industria.

8) *Derechos de las minorías existentes en los Estados.*

Derecho a la conservación y desarrollo de la propia lengua.

Derecho a la conservación, desarrollo y divulgación de su propia cultura.

A pesar de la extensión de las anteriores listas, no hemos agotado el catálogo de derechos fundamentales reconocidos por los instrumentos y organizaciones internacionales. Así, encontramos que hay: derechos humanos de los pueblos, derechos de los combatientes, víctimas de guerra y poblaciones civiles, además de otros.

1) *Derechos humanos de los pueblos.*

El principal derecho de los pueblos, es el derecho a la libre autodeterminación que comprende la definición interna de el estatuto político y el libre desarrollo económico, social y cultural.

La soberanía es la institución que concreta la propia disposición de los recursos de una nación.

Toda cultura emanada en la faz de la Tierra es digna y valiosa para toda la humanidad, por lo que debe ser respetada amén de preservada y divulgada.

Nada de esto sería posible sin orden internacional que fomenta y proteja los derechos humanos y políticos de las naciones.

2) *Derechos de los combatientes, víctimas de guerra y poblaciones civiles.*

Estos derechos recogen los principios humanitarios que deben aplicarse en el desarrollo penoso de los conflictos armados que se susciten. Comprenden la prohibición o limitación de métodos bélicos y armas excesivamente dañinas.

Derecho de trato humanitario y de protección a los heridos y enfermos de las fuerzas armadas contendientes, a los náufragos, a los prisioneros de guerra y a las poblaciones civiles.

Derecho de protección a los periodistas dedicados a misión informativa en las áreas de conflicto armado.

3) *Otros derechos humanos.*

Existen otros derechos humanos relativos a:

- a) Niños y menores de edad.
- b) Disminuïdos físicos o psíquicos e incapacitados.
- c) Ancianos.
- d) Nuevos derechos humanos. Resultado del desarrollo en las relaciones y actividades del ser humano. Estos son:

- i El derecho a la propia visión del mundo.
- ii El derecho a la imagen.
- iii El derecho a la calidad de los productos.
- iv El derecho a la creatividad.
- v El derecho a la educación en la paz y en el estímulo y respeto a los derechos humanos y en la comprensión y cooperación internacional.

### **C. FUNDAMENTACION**

Aún sin superar la cuestión terminológica, inclinando nuestra opinión respecto de la expresión "derechos fundamentales",<sup>11</sup> nos abocamos al análisis del fundamento de estos, desde las posturas más relevantes.

Sobre la cuestión dice Norberto Bobbio: "...El problema del fundamento de los derechos humanos ha tenido su solución en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948".<sup>12</sup>

---

11) Desde ahora se evidencia que detrás de cada terminología se albergan diversas concepciones e ideas jurídico-políticas. Cfr. CASTAN TOBEÑAS, José, *Los derechos del hombre*, Ed. Reus, Madrid, 1976 2ª ed. pp. 9 ss.

12) BOBBIO, N. "Presente y porvenir de los derechos..." en *Anuario de derechos humanos*, núm. 1 Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense, Madrid, 1982, p. 10.

Sin embargo en este apartado y en virtud de lo difícil que resulta aceptar esta afirmación, nos permitimos ser guiados por autores que no se conforman con la respuesta de Bobbio.

Las diversas formas de conceptualizar el fundamento de los derechos humanos son como varios ríos que desembocan en la misma costa. Sea cual sea la posición filosófica, jurídica o política desde la cual se teorice sobre los derechos humanos siempre se concluirá la imperante de protegerlos.

El tema del fundamento de estos derechos es, como dice Eusebio Fernández,<sup>13</sup> importante tanto para base de una teoría integral como para positivizarlos mediante la praxis jurídico-política.

Volviendo al planteamiento de Bobbio sobre la supuesta fundamentación resuelta, podemos decir que lejos de acercarnos a dicho ideal, cada vez los presupuestos filosóficos o ideológicos que sostienen el estatuto iushumanista son más dispares y excluyentes.

---

13) V. FERNANDEZ, E. *Teoría de la justicia...*, Editorial Cívitas, Madrid, 1984, p. 83.

Sin embargo Bobbio se acerca a la razón al cuestionar si es más importante encontrar un fundamento para los derechos humanos o garantizarlos:

"El problema que se nos presenta en efecto, no es filosófico, sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados".<sup>14</sup>

Ahora bien, no es posible suponer que el simple (siempre complicado) hecho de habilitar instancias judiciales, sociales o políticas para velar por el respeto y cumplimiento de estos derechos sea suficiente. Deben, estas instituciones, estar respaldadas por argumentos sólidos y contundentes para que, precisamente, puedan tutelarlos.

Otro aspecto interesante de la fundamentación de los derechos humanos es que con un adecuado desarrollo teórico fundamental será una tarea sencilla establecer cuáles son las prerrogativas esenciales de la persona y cuáles no.

---

14) BOBBIO, N. Opus cit. p. 9

Independientemente de la suscripción de alguna de las posiciones que más adelante se expondrán, podemos afirmar que la justificación antropológica de los derechos discutidos se encuentra eminentemente en las necesidades del ser humano. No obstante, partiendo de dicha aseveración, no todas las necesidades humanas tienen un correlativo satisfactor en los derechos fundamentales. Por lo tanto es importante jerarquizar los requerimientos tanto individuales como sociales para poder obtener de aquellos primarios y básicos, las prerrogativas que los cumplan. El resultado, será el catálogo casi puntual de derechos que en el inciso anterior desplegamos.

Desde que resaltó la conciencia de los derechos humanos, hasta la actualidad se han desarrollado y propuesto diversas explicaciones. Conjuntamente con Eusebio Fernández, estudiaremos la tríada sintética de fundamentos de derechos humanos:<sup>15</sup>

1. *La fundamentación iusnaturalista*, que considera a los derechos humanos como derechos naturales.
2. *La fundamentación historicista*, que los considera como derechos históricos.

---

15) V. FERNANDEZ, E. Opus cit., pp. 84 ss.

3. *La fundamentación ética*, que los explica como derechos morales.

Las dos primeras posturas en apariencia son excluyentes. (Más adelante se expone en qué consiste el matiz).

Acompañamos a Fernández en la idea de que la tercera posición supera el dilema y puede ser considerada poseedora de un mayor grado de atingencia.

Prolongando el trabajo realizado por la UNESCO en 1947, del que ya hemos hablado, J. Maritain apunta que la aceptación o el rechazo de la ley natural como fundamento de los derechos del hombre dividía en dos grupos opuestos las opiniones sobre el fundamento que nos ocupa:

Para los primeros, el hombre, en razón de las exigencias de su esencia, posee ciertos derechos fundamentales e inalienables anteriores (por su naturaleza) y superiores a la sociedad, y por ella misma nace y se desarrolla la vida social, con cuantos deberes y derechos implica. Para los segundos, el hombre, en razón del desarrollo histórico de la sociedad se ve revestido de derechos de continuo variables

y sometidos al flujo del devenir y que son el resultado de la sociedad misma, a medida que progresa al compás del movimiento de la historia.<sup>16</sup>

La posibilidad de conciliación entre la postura iusnaturalista y la historicista, cabe de acuerdo a Maritain:

Siempre y cuando que por los partidarios de la ley natural se subraye que, si bien ciertos derechos fundamentales responden a una exigencia inicial de esta ley, y otros derechos a una exigencia posterior e incluso a un simple anhelo de esta última, nuestro conocimiento de unos y otros queda en todo caso sometido a un desarrollo lento y azaroso, por lo cual sólo emergen como reglas de conducta reconocidas a medias y en virtud del progreso de la conciencia moral y del desarrollo histórico de las sociedades y siempre y cuando que por los adversarios de la ley natural se recalcará que, si bien hay derechos que aparecen como función de la evolución de la sociedad, en cambio, otros

---

16) MARITAIN, J., Prólogo a *Los Derechos del Hombre*, Ed. Laia, Barcelona, 1973, trad. de Margarita Melken y otros, p. 26.

derechos más primitivos aparecen como función de la misma existencia de la sociedad.<sup>17</sup>

### 1. *Fundamentación iusnaturalista*

El derecho natural, materia defendida por el iusnaturalismo es la contrapropuesta del positivismo jurídico y retoma la idea de un ordenamiento universal deducido de la propia naturaleza humana.

En este siglo, después de las atrocidades sufridas en las grandes guerras, en que los regímenes totalitarios basaron su poder en la aplicación irrestricta del derecho positivo, se produce un viraje de renuncia a este último.

Incluso Radbruch, que en 1932 intentó justificar la actitud positivista, sostuvo después: "La ciencia jurídica tiene que recordar nuevamente la milenaria verdad de que existe un derecho superior a la ley, natural, racional o divina, frente al cual el entuerto sigue siendo entuerto, aun cuando aparezca revestido de formas legales".<sup>18</sup>

---

17) MARITAIN, J. *Idem*.

18) RADBRUCH, G. *Wandlung*, II/19 citado por García Maynes, en *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, UNAM, México, 1986, p. 126.

Para entender mejor la argumentación iusnaturalista de los derechos fundamentales del hombre, se deben distinguir dos tipos por lo menos de iusnaturalismos, el ontológico y el deontológico.

En común, las doctrinas iusnaturalistas están caracterizadas por "el aserto de que el derecho vale, y consecuentemente, obliga, no porque lo haya creado un legislador humano o tenga su origen en cualquiera de las fuentes formales, sino por la bondad o justicia intrínseca de su contenido".<sup>19</sup>

El derecho natural ontológico es el que defienden las teorías iusnaturalistas tradicionales: el iusnaturalismo grecoromano, el escolástico medieval, el racionalista y el neotomista contemporáneo.

El derecho natural deontológico corresponde más bien al pensamiento moderno representado por Passerin D'Entreves, Welzel y Castberg, entre otros.

La influencia del derecho natural racionalista en la historia de los derechos fundamentales del ser humano aparece en una serie de juristas y filósofos de los siglos XVII y XVIII: Grocio y su *apetitus socialis*; Hobbes y "el deseo de no dañar ni ser dañado";

---

19) GARCIA MAYNES, E. Op. cit. p. 128.

"el amor a la libertad y al goce tranquilo de todos los derechos" de Locke; Spinoza con la "tendencia a la conservación del propio ser"; "el anhelo de independencia frente a cualquiera que no sea Dios" en Pufendorf; "el propósito de buscar lo que prolonga la vida humana y la hace feliz" de Thomasius, etc.

Asimismo la influencia iusnaturalista resalta en las declaraciones de derechos del siglo de las luces. (Declaración de Derechos de Virginia del 12 de junio de 1776, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos del 4 de julio de 1776 o la citada Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el 26 de agosto de 1789).

Tres son las características más sobresalientes de la justificación iusnaturalista ontológica de los derechos fundamentales del ser humano.

- a) El origen de los derechos naturales (así se les denomina a los derechos fundamentales) no es el derecho positivo, sino el *orden jurídico natural*.

Se trata -explica Maritain- de establecer la existencia de derechos naturales inherentes al ser humano, anteriores y superiores a las legislaciones escritas y a los acuerdos entre gobiernos, derechos que no le

incumbe a la comunidad civil el otorgar, sino reconocer y sancionar como universalmente valederos y, que ninguna consideración de utilidad social, podría, ni siquiera momentáneamente, abolir o autorizar.<sup>20</sup>

- b) Tanto el orden jurídico natural como los derechos naturales son expresión de una condición común y universal para todos los hombres.
  
- c) Por lo que se refiere a la existencia de estos derechos, estos existen y los posee el sujeto independientemente de que se reconozcan o no por el Derecho positivo. Es precisamente este punto el más débil de la posición iusnaturalista, puesto que en estricta técnica jurídica, derecho solamente es aquella prescripción recogida por el ordenamiento positivo y que se puede hacer valer aún coercitivamente.

En todo caso, mientras una proposición ética, moral no sea validada con la positividad del derecho nos encontramos ante valores, intereses, objetivos y deseos humanos más o menos necesarios, importantes, incluso fundamentales, pero *no son normas jurídicas*.<sup>21</sup>

---

20) MARITAIN, J. Op. cit., p. 116.

21) V. FERNANDEZ, E. Op. cit., pp. 93 ss.

## 2. *Fundamentación historicista*

De acuerdo a esta postura, los derechos no son naturales, universales y absolutos, sino históricos, variables y relativos. Para esta corriente, el derecho no puede ser anterior y superior a la sociedad, sino que este es resultado de la evolución de ésta.

Para el historicismo, los derechos fundamentales del ser humano se fundan "no en la naturaleza humana", sino en las necesidades humanas y en las posibilidades de satisfacerlas dentro de una sociedad.<sup>22</sup>

Esta fundamentación hace una descripción correcta de la evolución y desarrollo de los derechos humanos. Sin embargo, no reconoce que la teoría contemporánea de los derechos fundamentales del ser humano debe mucho en su origen a la fundamentación que propone la corriente iusnaturalista.

## 3. *Fundamentación ética*

Esta propone que el origen y fundamento de los derechos humanos no es jurídico, sino prejurídico. En todo caso, la labor

---

22) FERIS, Manuel, *Juez, Estado y derechos humanos*, Ed. F. Torres, Valencia, 1976, p. 135.

*importantísima* del derecho es precisamente reconocerlos, convertirlos en normas jurídicas y garantizarlos en ese rango.

Es aceptado el hecho de que toda norma moral o jurídica tiene como presupuesto una serie de valores que la sustentan y le proponen un contenido axiológico. Tratándose de los derechos humanos, esto es aún más evidente.

Por tal razón, el fundamento de los derechos humanos se basa en un contenido ético-axiológico o valorativo porque recoge las exigencias imprescindibles para mantener y defender la dignidad de la vida del hombre. La dignidad del ser humano, es entonces, la piedra de toque y los presupuestos morales que la habilitan son los fundamentos directos de los derechos humanos.

La aspiración de la que hablamos, habrá de reflejarse y sustentar los derechos a la vida, a la integridad física, la libertad, la libertad de conciencia y de pensamiento, el honor y la fama, a las garantías procesales y a la legalidad de las penas entre otras.

Para finalizar queremos subrayar la idea de que la importancia y trascendencia de esta materia, el fundamento de los derechos humanos puede ser considerado como de múltiples avenidas.

Las trascendentes aportaciones tanto de iusnaturalistas como de historicistas y axiólogos deben ser consideradas, armonizadas con el único objetivo de eficientizar la práctica del respeto y difusión de los derechos fundamentales del hombre.

## **II MECANISMOS DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS**

Una vez que se han tratado algunas consideraciones generales para entender lo que son los derechos humanos, estudiaremos en este capítulo diversos mecanismos que se han creado para la tutela de los derechos fundamentales del ser humano.

El problema de la efectiva protección a las prerrogativas esenciales de la persona es una de las principales ocupaciones de miles de organizaciones tanto gubernamentales como civiles, nacionales e internacionales. Cada año se gastan miles de millones de dólares en investigación, estudio y desarrollo de instituciones defensoras de derechos humanos.

En muchos países los medios de comunicación masiva juegan un papel muy importante en la difusión de lo que ya se conoce como *cultura de los derechos humanos*.

La democracia recientemente instaurada en decenas de países latinoamericanos y este-europeos ha incrementado el grado de concientización sobre el grave problema de la violación sistemática a los derechos humanos.

Este ámbito es quizá uno de los pocos consensualmente aceptados en todo el mundo: los derechos humanos son promovidos por partidos políticos de la más diversa ideología por empresarios, por gobiernos de muchos países, por representantes religiosos, por una amplia gama de líderes, incluso por artistas, creadores y hasta deportistas.

Sin embargo los derechos humanos se siguen violando. Y tal parece que esta lamentable situación no desaparecerá en un corto plazo.

Decenas de trabajos pueden ser elaborados con la temática exclusiva de la violación a los derechos humanos. La problemática es amplia, compleja y variada. Con un afán ejemplificativo acotaremos las "razones" por las que se viola el ámbito jurídico-moral esencial del prójimo: política, persecución criminal, segregación racial, social, sexual y hasta cultural, enfermedades, guerra, preferencias sexuales, abusos de autoridad, etc.

No obstante lo sugerente e importante del tema, no es el objetivo de esta monografía el de la violación a los derechos humanos, propiamente. Se analizarán en el presente algunos mecanismos (instituciones) que tienen precisamente la función

defensora de los maltrechos derechos fundamentales del hombre. Tanto de los individuales como de los que se conocen como derechos sociales.

Como se verá, las instituciones que estudiaremos, son resultados de esfuerzos tanto nacionales como internacionales cuya efectividad está condicionada a diversos factores como la voluntad política, los recursos económicos y humanos, la cooperación internacional, hasta la voluntad de quien sufre el atentado.

Es bien sabido que a partir de las primeras constituciones liberales del siglo XVIII, la mayoría de los textos fundamentales de las naciones, contienen un catálogo más o menos completo de derechos humanos. En algunos países, como el nuestro, estos derechos se consideran como garantías individuales.

Las generaciones que hemos heredado tales aspiraciones *constitucionales* no siempre valoramos la importancia de dicha circunstancia.

Como se vio en el capítulo anterior, no basta que los ideales éticos revistan la forma de exigencia o reclamos doctrinarios. Es menester positivizarlos. Que el derecho constitucional acoja en su contenido los derechos fundamentales es un avance

importante. Pero falta lo más difícil: actualizar las normas que consagran dichas disposiciones. Dotar de eficacia al derecho.<sup>24</sup>

A continuación se consignará la forma en que se tutelan los derechos humanos.

Estudiaremos el sistema de cuatro países: Suecia, Estados Unidos, Brasil y España.

Asimismo analizamos algunos mecanismos internacionales de defensa de derechos humanos.

Finalizamos este capítulo remitiéndonos al caso de México. Dos instituciones nacionales sobresalen en éste ámbito: el juicio de amparo y la recientemente habilitada Comisión Nacional de Derechos Humanos.

## **A. SUECIA Y EL OMBUDSMAN**

*Ombudsman*, vocablo de origen sueco, referido al que protege intereses de otros. Hace casi dos siglos, en 1809, el gobierno de Suecia nombra un funcionario al que se le unge

---

24) V. BIDART CAMPOS, G. *Opus. cit.* p. 351.

*Ombudsman* para investigar las quejas del público en contra de la burocracia del mismo gobierno.<sup>25</sup>

La problemática de la violación de los derechos humanos, agudizada por los fenómenos políticos, bélicos, demográficos y económicos, entre otros, obliga a la conciencia jurídica de diversas latitudes a voltear la mirada a la institución nórdica.

Debemos pues, a Suecia la habilitación del *Ombudsman*, sin embargo, en la actualidad casi todos los países civilizados cuentan con uno o varios organismos gestores del bienestar y la salvaguarda de los derechos fundamentales del ser humano.

Aunque el *Ombudsman* nació con la única misión de salvaguardar los aspectos de la legalidad de los derechos y atribuciones de administrados, en la actualidad, sus funciones rebasan en mucho tal circunstancia, al grado de responsabilizarlo de la tutela directa de derechos humanos consagrados en textos fundamentales, y más.<sup>26</sup>

Surge la necesidad de un organismo tal, cuando los individuos en sus procesos jurídicos, especialmente con el gobierno, requieren la garantía de la intervención de un órgano

---

25) V. VENEGAS ALVAREZ, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman*, UNAM, México, 1988, p. 11.

26) V. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, p. 69

imparcial, sobre todo al menoscabarse algunas de las prerrogativas legales del mismo.

### 1. *Antecedentes históricos.*

Para remontarnos al período que gestó la institución que nos ocupa debemos afinar la atención hacia las postrimerías del siglo XVI, en Suecia y Finlandia. Entonces, el rey nombraba un funcionario cuya encomienda consistía en la vigilancia de los fiscales públicos y a representar al rey como el fiscal principal. El nombramiento atendido era el de Preboste de la Corona.

Ya en el siglo XVIII, en 1715, el rey sueco Carlos XII, creó el cargo de procurador supremo (*Högste Ombudsmannen*), que tenía el encargo de vigilante del cumplimiento fiel de las obligaciones de los servidores públicos y la correcta aplicación del aparato normativo.

En 1719, el cargo cambia de denominación a la de Canciller de Justicia (*Justitiekansler*), aunque sus atribuciones no varían.<sup>27</sup>

Al expedirse la Constitución sueca en 1720, principia el "período de libertad". En dicho documento se concede primacía

---

27) V. VENEGAS ALVAREZ, Op. cit., p. 28.

al parlamento (*Riksdag*). Este rango colocó a dicho órgano en un nivel superior al rey y su consejo.

Así, las facultades parlamentarias fueron en aumento. Una de esas prerrogativas llegó a ser la del nombramiento del Canciller de Justicia.

Después de transcurridos los severos conflictos en la política interior y exterior de Suecia, en 1809, se aprueba el *Regerinsform*, instrumento de gobierno. Este, junto con el Acta de Parlamento, el Acta de Sucesión y el Acta de Libertad de Prensa, conforman la constitución y las leyes fundamentales, que tuvieron vigencia hasta 1972.<sup>28</sup>

En el instrumento de gobierno se crea la figura del *Justitie/Ombudsman*, mediante a lo dispuesto en el artículo 96:

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 (*Riksdag*) 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

---

28) V. Constitución de Suecia, *Información sobre Suecia*, Svenka Institutet, Suecia, 1983.

cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias 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.

Una de las principales características del *Ombudsman* creado en 1809 en su total independencia del rey y su nexa con el *Riksdag* que le elige y ante quien rinde su información de las actividades que desempeña como vigilante de la administración de justicia, inclusive de la Iglesia.

El primer *Ombudsman* electo en el antedicho sistema fue el Barón L. A. Mannerheim, electo en 1810 y fue denominado por razones políticas, aunque esta circunstancia no ha vuelto a repetirse.<sup>29</sup>

El crecimiento de la Institución fue tal que incluso se habilitó de 1915 hasta 1968 un *Ombudsman* para asuntos militares -

---

29) V. VENEGAS ALVAREZ, Op. cit., p. 30.

La adopción del *Ombudsman* por parte de otros países se inició en los vecinos de Suecia. Finlandia fue el primer país en importar dicha institución.

## **2. Conceptos Básicos.**

El estudio teórico del *Ombudsman* se ha dividido en cuatro tendencias. Tales son las nociones que se consideran:

En el primer conjunto se ubican los autores que estiman al *Ombudsman* como un funcionario que debe atender quejas en contra de la administración pública:

"El *Ombudsman*... es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares o *motu proprio*; que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa, humana".<sup>30</sup>

Para ocupar el cargo deben exigirse ciertos requisitos, el segundo grupo de autores explican éstos:

---

30) CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, La Suprema Corte y los derechos humanos*, Porrúa, México, 1981, p. 251.

"Un *Ombudsman* es un experto en Administración Pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, él informa sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, sin embargo, no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas."<sup>31</sup>

Los esfuerzos del tercer grupo enlistan los atributos del *Ombudsman*:

- a) Estar legalmente establecidos
- b) Funcionalmente autónomos
- c) Ser externos a la Administración Pública
- d) Operacionalmente independientes de los Poderes Estatales
- e) Especialistas
- f) Accesibles
- g) Imparciales
- h) Protectores públicos, pero no por eso deberá estar necesariamente en contra de la administración pública.<sup>32</sup>

---

31) MOORE, John, *Ombudsmen and Ghetto*, Connecticut Law Review, dic. 1° 1968, p. 24.

32) ABA, "Institutionalization, the Ombudsman and bureaucracy", *American political science review*, 68, 1947, p. 1077.

Finalmente encontramos a los autores que han pretendido elaborar una concepción sistemática de la Institución, acotamos a Fix Zamudio:

*Ombudsman* es uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o ambos, con el auxilio personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizados por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación puede proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias; que considera necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.<sup>33</sup>

---

33) FIX-ZAMUDIO, H. "Ombudsman" *Diccionario Jurídico Mexicano*, IJ-UNAM, T. VI, México, 1984, p. 307.

### **3. Atributos del Ombudsman**

Siguiendo a Venégas Álvarez, distinguiremos las peculiaridades más representativas del instituto sueco.

- a) *Independencia.* Para el eficaz desempeño de tan delicada e importante misión es indispensable que el Ombudsman tenga plena independencia de otros órganos gubernamentales. De esta manera ninguno de los poderes (legislativo, ejecutivo o judicial), pueden intervenir directamente en el desempeño del instituto, si bien el modelo clásico del Ombudsman, (el sueco), éste es designado por el Parlamento. La independencia del Ombudsman debe reflejarse en las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario personal y presupuesto.
  
- b) *Autonomía.* El funcionamiento interno del Ombudsman debe ser autorregulado por lo que debe dotarse a los titulares de las más amplias facultades autogubernativas. La vigilancia financiera se exenta en este rubro, pues el Ombudsman debe presentar informes sobre estados financieros al parlamento cada año.

- c) *Accesibilidad del Ombudsman.* Implica esta característica la facilidad que todo individuo debe tener para acceder a la atención del Ombudsman. Por tal razón, los requisitos formales, que en algunas instancias judiciales suelen ser complicados y onerosos, en el caso del Ombudsman son mínimos, presentándose una especie de suplencia de la queja.
- d) *Las resoluciones del Ombudsman.* Después de realizar la investigación correspondiente al acto que presuntamente ha violado algún derecho humano, el Ombudsman emite su resolución.

La capacidad indagatoria de este órgano se fortalece mediante disposiciones que lo facultan para acceder a la información y los archivos correspondientes a las diversas dependencias que son reportadas ante él.

Las resoluciones que emite el órgano pueden adoptar diversas formas: sugerencias, advertencias, recordatorios, amonestaciones, críticas u opiniones. Cualquiera que sea la forma que revista, se debe mencionar que la característica común de todas ellas es la carencia de "potestad coercitiva directa".<sup>34</sup>

---

34) VENEGAS ALVAREZ, S. Opus cit. p. 47.

En todo caso, la eficacia del cumplimiento de las recomendaciones radica en la autoridad moral de que está investido el Ombudsman. Además la opinión pública tiende a erigirse como vigilante de la ejecución de la orden ética promulgada por la institución.

Sobre el particular de las recomendaciones cabe acotar que estas pueden también tener un carácter reglamentario. La sección 1 de las instituciones suecas manifiesta que "El Ombudsman debe actuar a fin de remediar los defectos de la legislación. Si en el desarrollo de sus trabajos de supervisión halla razones para proponer reformas legislativas a medidas de carácter general, puede presentar un informe sobre el tema al *Riksdag* (parlamento), o al gobierno".

#### **4. Aspectos normativos**

A continuación se señalan los aspectos más importantes sobre la institución del Ombudsman en su ámbito jurídico-administrativo.

- a) **Nombramiento.** Se requiere ser una persona con amplios conocimientos jurídicos, honorable y honrado.

Como ya se ha mencionado, es el parlamento el encargado de la designación del Ombudsman. El procedimiento de selección de los cuatro Ombudsman suecos es el siguiente:

De acuerdo a la ley del parlamento, desde el inicio del período de sesiones, se conforman dieciséis comisiones. La más importante de estas es la "Comisión de Constitución". Las áreas que abarca esta Comisión son por ejemplo, las de administración, finanzas, partidos políticos, libertad de expresión, entre otras.

Dicha comisión elige a seis miembros que constituirán la "Delegación para el Ombudsman parlamentario".

En tanto, dentro del parlamento, los partidos políticos conforman un órgano de carácter consultivo al respecto, denominado "Conferencia de representantes".

La "Delegación del Ombudsman" prepara el proceso electoral del titular de la institución, así como la de los suplentes.

Estando todo listo, la designación se cumplimentará en el pleno del parlamento.

- b) *Causas de incompatibilidad.* En Suecia es incompatible con el ejercicio del cargo, la ocupación de cualquier otro puesto.
  
- c) *Duración del cargo.* El período del ejercicio como Ombudsman es de cuatro años. El parlamento tiene la facultad para destituir al Ombudsman si se prueba la inconfiabilidad de éste. La comisión de un delito es otra causa de remoción del cargo. Existe la posibilidad de reelección en el instituto, de acuerdo a la ley sueca.
  
- d) *Organización de la Oficina.* En un principio el Ombudsman fue unipersonal. Debido al crecimiento de la intervención administrativa se impuso la necesidad de nombrar un segundo Ombudsman.

Posteriormente, se dividieron las áreas de actuación en tres, quedando así ampliada la planta de procuradores.

En la Constitución sueca de 1974 se estableció la designación de cuatro Ombudsman, quedando uno de ellos como jefe administrativo.

De las cuatro oficinas, la división de encargos es la siguiente: una de ellas se dedica al acceso por parte del público a documentación oficial y a personal municipal. Otra oficina tiene como función supervisar cualquier aspecto de seguridad social e impuestos. El tercer Ombudsman encuentra su área de acción en las cuestiones relativas a policía, prisiones, tribunales de justicia y ejecución de sentencias. La cuarta oficina del Ombudsman se dedica a los asuntos de la milicia y a los asuntos de orden civil no controlados por los otros tres procuradores.

Uno de los cuatro Ombudsman será habilitado por el parlamento como jefe administrativo. Como tal, estará facultado para la dirección de los trabajos, el nombramiento del personal de la oficina, para autorizar al secretario de la oficina, del cual nos ocupamos a continuación, para tomar decisiones sobre las cuestiones meramente administrativas de la oficina.

La responsabilidad administrativa de la oficina recae en el secretario de la misma. Su función primordial es la de proveer a los Ombudsman la asistencia necesaria para el desempeño de sus funciones.

La indisponibilidad temporal del Ombudsman jefe administrativo será subsanada con la suplencia del Ombudsman que cuente con mayor antigüedad en el cargo, dándose preferencia en caso de empate a quien tenga mayor edad.

El parlamento puede nombrar, previa solicitud del *Ombudsman* jefe administrativo a un *Ombudsman* suplente, en caso de que alguno de los titulares se vea impedido para cumplir con su trabajo por un largo período.

En caso de que ocurra el fallecimiento de alguno de los *Ombudsman*, se podrá nombrar a otra persona para que ejerza el cargo por un nuevo período de cuatro años.

La remuneración de los *Ombudsman* suecos es igual a la correspondiente a los miembros del Tribunal Supremo.

- e) *Competencia.* La función principal del órgano que nos ocupa es la supervisión de la observancia de las leyes y reglamentos correspondientes por parte de los

servidores públicos, cuidando que éstos cumplan puntualmente con sus encargos.

Las autoridades que se hallan sujetas al control por parte del *Ombudsman* son funcionarios del gobierno centrales y locales; funcionarios y empleados subordinados a las autoridades y cualquier otro servidor público cuya esfera de acción comprenda cualquier rama de la autoridad pública.

Otros individuos que son vigilados por el organismo son militares de alto rango, funcionarios judiciales, respecto de el ejercicio jurisdiccional, e incluso el clero, pues este se considera una rama funcional del Estado.

No obstante algunos funcionarios públicos no son fiscalizados por el procurador como son: los integrantes del parlamento, los miembros de la junta Administrativa, del Comité Electoral de la Oficina de Apelaciones y el secretario general del Parlamento, la junta de Gobierno, gobernadores y auxiliar del Banco de Suecia; el controlador general y los comisionados de la deuda nacional; el gabinete de ministros, el Canciller de Justicia y los órganos decisorios de los

Consejos Municipales tampoco se someten a la vigilancia del organismo que nos ocupa.

### **5. Procedimiento de los Ombudsman**

- a) *Legitimación procedimental.* El organismo está facultado y tiene la obligación de atender las quejas provenientes de cualquier individuo, tenga éste interés particular en el asunto o no.

Así, las quejas pueden provenir de todos los sectores sociales, inclusive niños, pacientes de centros de salud y reclusos.

Existe libre acceso al Ombudsman por parte de los que se encuentran privados de su libertad y la ley establece la posibilidad de solicitar a éste un certificado de que ha recibido la respectiva queja.

- b) *Término para interponer queja ante el órgano.* De acuerdo a la sección 20 de la Ley de Instrucciones, es posible que el Ombudsman investigue hechos que se llevaron a cabo hasta dos años antes de la presentación de la queja, salvo en aquel caso que se

considere de interés público, en el que el plazo puede ser más largo.

- c) *Actuación ex-officio.* Dispone la Ley de Instrucciones Sueca que "el Ombudsman ejercita su supervisión examinando las quejas formuladas por el público... y realizando inspecciones y otras investigaciones que estime necesarias". Conforme al mismo ordenamiento, puede el órgano promover procesos judiciales.
  
- d) *La forma de la queja.* La queja que se presente ante el Ombudsman sueco debe ser por escrito, conteniendo el nombre del quejoso, domicilio, firma, así como la motivación de la queja y la fecha de los hechos.
  
- e) *Contenido de la queja.* Siendo la queja la motivación del actuar del *Ombudsman*, es muy importante el contenido que se consigne en ésta, ya que de ésta se desprenderán las indagaciones del órgano.

Las reclamaciones pueden versar sobre cualquier atropello por parte de las autoridades. Estos atentados en contra de los derechos humanos pueden

ir desde un requerimiento de servicio público hasta aprehensiones injustificadas, etcétera.

- f) *Valoración de la queja.* Si el Ombudsman después de estudiar la respectiva queja decide que es competente para actuar, da inicio al procedimiento. Si en cambio se deduce la incompetencia el Ombudsman orienta al quejoso para que recurra a las vías legales adecuadas.
  
- g) *Curso del procedimiento.* Una vez registrada y turnada la queja se le informa al servidor público en contra del cual se presentó de la existencia de la misma y se le invita a exponer sus razones respectivas. Se puede interrogar en el momento al funcionario con la condición de no someterlo a inquisiciones tediosas, largas e innecesarias.

Si el *Ombudsman* encuentra válidas las razones del impugnado, se le informa al quejoso sobre dicha circunstancia. Si por el contrario, éste no está convencido o presenta nuevos fundamentos, el Ombudsman prosigue con la investigación.

El Ombudsman tiene a su disposición todos los medios que puedan contribuir a su convencimiento y

conocimiento de la verdad histórica, como son: inspecciones, interrogatorios, testimoniales, examen de documentos públicos y pruebas periciales.

## **B. ESTADOS UNIDOS Y EL RECURSO DE HABEAS CORPUS**

A diferencia de la institución del *Ombudsman*, el *Habeas Corpus* es de naturaleza judicial. Este recurso (*writ*) ha probado su eficacia en la protección de uno de los derechos humanos más importantes: la libertad física del individuo.

El *writ of habeas corpus* "tiene por objeto proteger la libertad personal contra toda detención y prisión arbitrarias, cualquiera que sea la categoría de la autoridad que las haya ordenado, y aún cuando ellas no sean motivadas sino por el acto de un particular".<sup>35</sup>

La naturaleza del *habeas corpus* es eminentemente judicial y es concebido como un remedio rápido y expedito para proteger especialmente la libertad personal contra las detenciones arbitrarias. La concepción de este procedimiento de acuerdo a los jurisconsultos norteamericanos es la siguiente: "El proceso

---

35) VALLARTA, Ignacio L., *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, México, 1981, p. 34.

legal que se emplea para la sumaria reivindicación del derecho de libertad personal cuando ha sido ilegalmente restringido".<sup>36</sup>

Este mecanismo se aplica principalmente en Inglaterra y los Estados Unidos, es decir países en que se ejerce el *common Law*, sin embargo, en forma similar al *Ombudsman*, ha influido en sistemas jurídicos de todo el mundo como en Latinoamérica, etcétera.

Cualquier acto proveniente de *cualquier autoridad* que provoque una privación ilegal de la libertad física, podrá ser atacado mediante el ejercicio del *habeas corpus*.

En Inglaterra, la única autoridad que está exenta de la decisión jurisdiccional, y por tanto de las resoluciones de la corte, es el Parlamento. Sin embargo, cualquier otra autoridad, incluida el Rey, los consejeros, ministros y todas las demás autoridades deben obedecer las encomiendas de las Cortes judiciales.

En los Estados Unidos la posibilidad de aplicación de este recurso alcanza hasta las esferas locales y federales.

Una de las críticas más sólidas que se realizan al *habeas corpus*, es precisamente la restricción del ámbito de aplicación

---

36) VALLARTA, *Idem*, p. 38.

del mismo. Este es, el de la libertad física del individuo. Se cuestiona dónde queda la tutela de otros derechos fundamentales tan o más importantes que el referido como son la integridad física, la libertad de conciencia, etc.

En el mismo orden de ideas, se afirma incluso que el *habeas corpus*, científicamente apreciado es "una institución que niega las consecuencias del principio mismo del que emana".<sup>37</sup>

La importancia del *habeas corpus* radica, en todo caso, en la relevancia que se otorga a la libertad personal.

Una de las ventajas del *Writ of Habeas Corpus*, consiste en que este es un proceso sumario sumamente eficiente cuyos efectos restituidos de libertad personal se consiguen en períodos de tiempo muy cortos.

Para la defensa de otras garantías individuales o derechos fundamentales de la humanidad, existe una serie de recursos como el *writ of error*, el *writ of certiorary*, entre otros.

Una de las peculiaridades de la institución que nos ocupa es la posibilidad de aplicación incluso en contra de los simples particulares que restringen ilegalmente la libertad de terceros.

---

37) *Idem*, p. 41.

Así, se puede lograr la libertad de un paciente retenido por un hospital que no puede conseguir el pago de sus servicios, etc.

El *writ* de referencia fue incorporado en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, en el párrafo segundo de la sección 9 del artículo I (contando como antecedente el *Habeas Corpus Act de Inglaterra de 1670*). El texto que lo consigna es el siguiente:

*"The privilege of the Writ of Habeas Corpus shall not be suspended, unless when in Case of Rebellion or Invasion the Public Safety may require it"*.

Más de doscientos años de vigencia de esta institución, que a pesar de ser criticada ha podido salvaguardar uno de los derechos fundamentales más importantes: la libertad personal.

Esta institución, de acuerdo al insigne jurista Héctor Fix Zamudio, está adoptada "expresa o implícitamente en casi todos, por no decir la totalidad de los ordenamientos constitucionales de Latinoamérica".<sup>38</sup>

---

38) FIX ZAMUDIO, H., *La protección procesal de las garantías individuales en América en la Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, diciembre 1968, p. 78.

El origen de la institución puede ser considerado el interdicto romano de *Homo libero exhibendo*, aunque después se halla perfeccionado en el derecho consuetudinario de la Inglaterra medieval.<sup>39</sup>

Visto desde el ámbito netamente procesalista, el *writ of habeas corpus* puede ser considerado como un medio de impugnación *colateral*. Esto es que no se interpone directamente en contra de la autoridad que dictó o provocó la privación de la libertad. Se interpone el recurso que nos ocupa a quien esté encargado de la custodia del detenido.<sup>40</sup> Tratándose de la detención ordenada por autoridades judiciales, generalmente procede cuando la orden emana de juez competente, aunque esto impida que se pueda interponer en razón de vicios procedimentales.<sup>41</sup>

En los Estados Unidos la institución se ha transformado en un verdadero recurso para combatir sentencias definitivas pronunciadas por los juzgados penales, especialmente federales,

---

39) FIX ZAMUDIO, H. *Protección jurídica de los derechos humanos*, CNDH, Manuales-5, pp. 138 ss.

40) RUBINSTEIN, Ammon, "Habeas Corpus as a mean of review" en *The Modern Law Review*, London, mayo de 1964, pp. 223.

41) Cfr. RUBINSTEIN, Ammon, *Habeas Corpus*... p. 331.

procediendo incluso en contra de aquellas resoluciones que han adquirido autoridad de cosa juzgada.

A este respecto podemos suscribir, conjuntamente con un sector de la doctrina estadounidense -dice Fix Zamudio-, y especialmente durante los quince años en que presidió la Corte Suprema de Justicia el Ministro Earl Warren (1953-1968), que el *habeas corpus* interpuesto ante los tribunales federales centralizó prácticamente la impartición de la justicia en materia penal realizada por los tribunales locales.

Esta situación no siempre se presentó. Debe considerarse que la ley de organización judicial de 1789 (artículo 200, párrafo 14, fracción I) era demasiado vaga respecto al alcance del *habeas corpus* federal, por lo que la jurisprudencia de la SCF interpretó las disposiciones legales mencionadas en el sentido de que el citado instrumento protector no procedía contra las resoluciones del tribunal competente, y éste fue el criterio del ilustre Presidente John Marshall en el asunto *Ex parte Watkins* (1832).<sup>42</sup>

En el año de 1873 se estableció que el *writ* en cuestión podía utilizarse en los tribunales federales para revisar los errores sustantivos de los fallos judiciales en 1879, la SCF expresó que

42) Cfr. CORWIN, Edward S. *The Constitution and what it means today*, 12ª ed. New York, 1964, p. 231.

sería posible impugnar a través de este instrumento, las sentencias fundamentadas en leyes inconstitucionales.

Sin embargo, en el campo en el que el *Habeas Corpus* ha realizado una evolución que puede estimarse sorprendente es en el de la impugnación de las sentencias de los tribunales locales, hasta el extremo que se han suscitado roces entre éstos y las cortes federales.

A partir del caso *Brown Vs Allen*, resuelto en 1953,<sup>43</sup> se abre la puerta a las instancias contra resoluciones de las cortes locales ante las de carácter federal, especialmente en materia penal, de modo que estas últimas han tutelado una parte esencial de los derechos fundamentales reconocidas por varias enmiendas a la Constitución Federal, particularmente las relativas a las I (libertad de palabra y de prensa); IV (registros y detenciones arbitrarias); V (derecho a no inculparse); VI (derecho al asesoramiento jurídico) y XIV (*due process of Law*, debido proceso legal).<sup>44</sup>

En varios campos, se advierte una inclinación en el SCF hacia la limitación de la procedencia del writ en comento, dejando mayor independencia a los propios tribunales de los estados en

43) Cfr. BATOR, Paul M., "Finality in criminal law and federal habeas corpus..." en *Harvard Law Review*, enero 1963, pp. 465-466.

44) Cfr. RATALKO, Walter A. "The indigent prisoner's New hope: The old writ of habeas corpus and..." en *North Dakota Law Review*, enero de 1966, pp. 183-184.

cuanto a la impartición de la justicia penal, lo que ha suscitado polémica, ya que en opinión de un grupo de juristas, tal circunstancia limita indebidamente el acceso de los reos a la protección y reivindicación de sus derechos fundamentales.

Lo que realmente se ha propiciado con dicha tendencia es el evitar un excesivo centralismo en la impartición de la justicia penal en los Estados Unidos, al permitir que los tribunales locales decidan sobre la procedencia del debatido recurso.

### ***C. MANDAMIENTO DE SEGURIDAD DE BRASIL***

#### ***1. Antecedentes históricos***

El Mandamiento de Seguridad (*Mandado de Seguranga*) es una institución jurídica vigente en Brasil cuya función es "la tutela de los derechos subjetivos individuales, ofendidos por ilegalidad o abuso del poder".<sup>45</sup>

Se reconoce la influencia de instituciones extranjeras en la creación del mandamiento de Seguridad: el juicio de amparo mexicano y el *writ* de *habeas corpus* norteamericano son fundamento teórico del recurso que nos ocupa.

---

45) BUZAID, Alfredo, "Juicio de Amparo a Mandado de Seguranga" de *Revista de Facultades de Direito de Universidade de Sao Paulo*, año LVI, Fasc. I, septiembre de 1961, Brasil, p. 172.

El mandamiento fue creado en la Constitución de la República de Brasil el 16 de julio de 1934, la que en su artículo 113 parágrafo 33, correspondiente al título III ("de la Declaración de Derechos"), capítulo II, ("De los Derechos y de las garantías individuales"), dispuso:

"Se otorgará mandamiento de seguridad para la defensa de derecho cierto e incontestable, amenazado o violado por acto manifiestamente inconstitucional o ilegal de cualquier autoridad. El proceso será el mismo del *habeas corpus*, debiendo ser siempre escuchada la persona de derecho público interesada. El mandamiento no perjudicará las acciones petitorias competentes".

Se dice que además de encontrar que, por ejemplo, tiene dicho mandamiento en comunidad con el amparo en las instituciones romanas como la *intercessio* o el interdicto de *homo-libero exhibendo*, el mandamiento ha sido influido del *interdicto posesorio* de raíz luso-brasileña.<sup>46</sup>

En el antiguo derecho lusitano encontraron protección los derechos personales *in genere* mediante los interdictos posesorios. El ámbito de aplicación se extendió más allá de los

46). RIOS ESPINOZA, "Mandamiento de seguridad", en *Revista de la Facultad de Derecho de México* Núm. 53, enero-marzo 1964, pp. 77-110.

derechos reales de la doctrina romana. Así fue como se fincó la procedencia de estos interdictos en la defensa de los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos en contra de los abusos de los administradores públicos y gobernadores.

Se considera antecedente al *habeas corpus* "porque fue de la aplicación de este instituto entre nosotros que nació la idea de crear el mandamiento de seguridad. Y eso debido a habersele dado extensión desmedida, impuesta por la necesidad de amparar derechos concluidos por el poder público y para los cuales no existía otro remedio".<sup>47</sup>

El *habeas corpus* vino a proteger innumerables derechos diferentes al de locomoción, como por ejemplo los casos en que se concedió para anular un acto administrativo que ordenara cancelar la matrícula de un escolar en su escuela; por motivos de privación ilegal del ejercicio de la patria potestad, etc.

Otra acción que tiende a proteger los derechos del ciudadano es la acción sumaria especial. Este recurso fue creado por la Ley número 221 del 20 de noviembre de 1894, siendo destinado a "invalidar los actos o decisiones de las autoridades administrativas federales, lesivos de los derechos de los individuos". Siendo característica especial no solamente el

---

47) TEMISTOCLES B., Calvacanti, *Do mandado de Segurança*, 4ª ed. 1957, p. 52

aspecto sumario del proceso, sino la posibilidad de la suspensión del acto. Esta acción, no obstante sus bondades, fracasó por diversas razones de índole jurídico-procesal.

Existe otro antecedente del mandamiento de seguridad, además del *habeas corpus* y el interdicto posesorio. Este es el juicio de amparo, que influyó mucho en la habilitación del proceso que se estudia. En los debates parlamentarios se hacía referencia al amparo como modelo a seguir en la defensa de las garantías individuales.

Las primeras creaciones doctrinales que incluían al mandamiento se dieron a principios del siglo. La primera sugerencia que instaba a crear una forma jurídica tutelar diferente a los interdictos y al *habeas corpus*, aparece en el artículo 73 del proyecto de revisión constitucional elaborado por Alberto Torres y que decía:<sup>48</sup>

"Es creado el *Mandamiento de Garantía* destinado a hacer consagrar respetar, mantener o restaurar, preventivamente los derechos individuales o colectivos públicos o privados, lesionados por acto de poder público o de los particulares, para los cuales no haya otro remedio especial".

---

48) TORRES, Alberto, *Organizagaco Nacional, sff.*

La influencia del juicio de amparo fue determinante para la conformación de la estructura del mandamiento de seguridad.

Así, en la Constitución brasileña de 1934 se cristalizaron los afanes de los jurisconsultos de aquel país.

Después, al sustituirse la Constitución antedicha en 1937 por una "Carta-Política", se promulgó en 1946 la Constitución Federal vigente. Este documento instauró de nueva cuenta a nivel constitucional el instituto que nos ocupa. Reza el artículo 141, parágrafo 24:

"Para proteger derecho líquido y cierto no amparado por *habeas corpus*, se concederá mandamiento de seguridad sea cual fuere la autoridad responsable por la ilegalidad o abuso del poder".

Actualmente, el mandamiento se encuentra reglamentado por la Ley número 1533, de diciembre de 1951.

## **2. *Ambito de protección***

El objetivo del mandamiento de seguridad es el "resolver de manera pronta y eficaz, determinadas situaciones jurídicas sin precisar recorrer el largo camino del proceso ordinario, con sus plazos dilatados

y su complicado sistema de recursos. Su originalidad, sin embargo, consiste no tanto en simplificar actos y términos, cuanto en resolver conflictos de interés entre el particular y la Administración Pública, resguardar de la amenaza o violación de su derecho y en conferir ejecución específica e inmediata al juzgamiento".<sup>49</sup>

Como fin mediato de la institución en estudio, se encuentra la pretensión de defender como "garantía constitucional" específica de los derechos subjetivos públicos de los gobernados (salvo la libertad de locomoción protegida por la garantía constitucional del *habeas corpus* y en general de todo derecho (civil, político, etc.) que se otorgue a las personas en virtud de cualquier ley privada o pública, federal u ordinaria.

En pocas palabras, podemos afirmar que el Mandamiento de Seguridad sirve para proteger todos los derechos que no estén protegidos por el *habeas corpus* (protector de la libertad de locomoción).

Los elementos estructurales del artículo que consagra al Mandamiento son:

---

49) BUZAID, Alfredo "Do Mandado de Seguranga" en revista de Tribunais, Vol. 258, abril de 1957, pp. 36 ss.

- a) Derecho líquido y cierto
- b) Diferencia entre *Habeas Corpus* y Mandamiento de seguridad
- c) Sujeto activo de la relación procesal
- d) Temporalidad, violación actual o inminente
- e) Sujeto pasivo de la relación procesal
- f) Ilegalidad o abuso de poder.

Sobre el concepto de liquidez y pasando por alto (pues no es objeto de este trabajo) la discusión doctrinal que ha originado, el artículo 114, inciso 24 de la Constitución vigente establece de manera negativa el ámbito de los derechos líquidos y ciertos amparados por el mandamiento de seguridad, ya que dispone que serán protegidos por esta vía, todos aquellos derechos que no lo fueran por el *habeas corpus*.

Si el *Habeas Corpus* sirve para reivindicar la libertad de la persona cuando ésta ha sido privada en forma ilegal, entonces queda un campo amplísimo de prerrogativas que puede y debe salvaguardar el Mandamiento.

Las condiciones que hacen exigible el Mandamiento de Seguridad son las siguientes:

- i Existencia de la norma jurídica cuya aplicación se demanda. Tratándose del mandamiento, es preciso, además de la existencia del derecho alegado, que éste llene los requisitos de liquidez y certeza.
  
- ii Legitimación o *legitimatío ad causam*, esto implica la identidad de la persona del actor con la persona favorecida por la ley (legitimación activa) y de la parte demandada, con la persona obligada (legitimación pasiva).
  
- iii Interés de actuar, consistente en la necesidad de recurrir a los procesos jurisdiccionales para conseguir la aplicación de la ley en el caso concreto, pues sin este recurso el actor sufriría un daño o una lesión a su derecho.

La limitación a la legitimación activa se presenta en el hecho de que no se le reconoce la legitimidad a las asociaciones de derecho público, como sindicatos obreros o patronales.

El mandamiento de seguridad no procede únicamente cuando alguien haya sufrido violación de derecho líquido y cierto, sino que también es remedio adecuado cuando se amenace o se

tenga justa presunción de sufrir agravio. Esto último se desprende del artículo 1º de la ley número 1533, que ampliando la disposición constitucional se refiere a que procederá el mandamiento de seguridad cuando alguien "sufra violación o hubiese justo recelo de sufrirla".

Se ha procedido en Brasil a interpretar el alcance del mandamiento en contra de leyes y actos inconstitucionales emanados del poder legislativo. Procede la defensa no en contra de la propia disposición, sino en contra de la ejecución del acto dimanado de la ley.

Sin embargo los actos decisorios y ordinarios practicados por el juez en el curso del proceso de cognición o sea de la declaración del derecho, deberán permanecer rigurosamente inmunes a la censura por vía del mandamiento de seguridad.

Sobre la naturaleza del mandamiento se han presentado diversas posturas doctrinales. La de Castro Núñez nos parece interesante: "El mandamiento de seguridad no es una acción meramente declaratoria sino que siempre es de carácter ejecutorial y su cumplimiento obligatorio o compulsivo está asegurado a través de sanciones penales, ya que de otro modo la defensa del derecho no estaría asegurada y asegurar es garantizar

o restaurar el derecho, es decir, restituirlo, efectivarlo, protegerlo contra la violación inminente".<sup>50</sup>

Concluye el citado autor: "...el mandamiento de seguridad es *materialmente* un recurso administrativo, porque tiene por objeto material contencioso administrativo; jurisdiccionalmente es un remedio judicial".<sup>51</sup>

#### **D. EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA**

Una de las instituciones más recientes de la defensa de los derechos humanos en Europa se reconoce en el *Defensor del Pueblo*. Esta institución fue consagrada en la Constitución democrática española del 6 de diciembre de 1978. Este documento constitucional surgió como respuesta a la prolongada dictadura autoritaria para así conseguir un tránsito acelerado hacia la democracia.

La institución encuentra sustento en el artículo 54, del Capítulo Cuarto, título primero de la Carta Constitucional mencionada. El capítulo cuarto precisamente regula las libertades y derechos fundamentales de España.<sup>52</sup>

---

50) CASTRO NUÑES, *Do Mandado de Seguranca*, 6ª Edicao Forense, Rio-Sao Paulo, p. 69.

51) CASTRO NUÑES, op. cit., p. 73.

52) FIX ZAMUDIO, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, CNDH, Col. Manuales Núm. 5. México, 1991, pp. 208 ss.

La disposición constitucional es breve, sin embargo, Fix Zamudio opina que el objetivo del Constituyente ibérico fue exactamente la instauración de un *Ombudsman* en su aspecto tradicional es decir, como "Comisionado de las Cortes Generales", nombrado por éstas con la encomienda de la tutela de los derechos fundamentales del ser humano.

Las facultades del Defensor del Pueblo están encaminadas a supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las propias Cortes Generales sobre el ejercicio de sus funciones.

El titular de la institución debe ser mayor de edad, en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

Como ya mencionamos, el defensor del Pueblo es electo por las Cortes Generales (Parlamento), así, en el Congreso, lo mismo que en el Senado, se integra una Comisión sobre el defensor del pueblo. Ambas comisiones, a petición del presidente del mismo congreso, se reúnen para seleccionar candidatos. Las propuestas que se obtienen se someten a votación en las Cortes Generales. El nombramiento corresponde a quien obtenga el voto de las tres quintas partes de cada uno de los plenos.

El cargo de Defensor del Pueblo es totalmente incompatible con cualquier otro encargo representativo, puesto político, actividad administrativa o el desarrollo de funciones administrativas o el desarrollo de funciones judiciales o fiscales. Se prohíbe además al Defensor del Pueblo que se dedique a cualquier otra actividad administrativa.

El encargo del Defensor del Pueblo dura cinco años; aunque se preve la conclusión de la encomienda por anticipado en los siguientes casos y causas: muerte (por supuesto), renuncia, incapacidad sobrevenida, negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones o por condena en sentencia firme.

La procedencia de las tres últimas causas, está condicionada a la obtención de una votación mayoritaria de las tres quintas partes del componente cameral. El derecho de audiencia se respetará al acusado.

El titular de la oficina en cuestión está facultado para nombrar y disponer de dos adjuntos, con el consentimiento de las Cámaras y las Cortes. El mismo, y sujetándose a las restricciones presupuestales puede disponer del cuerpo de asesores que estime convenientes.

El ámbito legal de competencia del Defensor del Pueblo comprende a toda persona que sirva en la administración pública. Comprende, asimismo, las decisiones de carácter administrativo del Gobierno y su Presidente, quedando sin ser de su competencia aquellas de carácter político. En su esfera de competencia se incluyen los actos referentes a servicios presentados por particulares merced a un "acto administrativo habilitante", esto es actuaciones originadas por concesiones o autorizaciones administrativas y que repercutan en los derechos de terceros.

Toda persona puede recurrir al Defensor del Pueblo, siempre y cuando tenga un interés en el asunto directamente. Se especifica en la ley:

"Los Diputados y senadores individualmente, las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y cuantas otras se constituyan relacionadas con el mismo o en defensa de los derechos humanos y libertades públicas, podrán solicitar la intervención activa del Defensor del Pueblo en la investigación y esclarecimiento de actos y resoluciones concretas de la Administración Pública en relación con un ciudadano o un grupo de ciudadanos".

En dichos casos, se admitirá también la petición presentada, por el Presidente del Gobierno previo acuerdo favorable del Consejo de Ministros.

En dichos casos, se admitirá también la petición presentada, por el presidente del gobierno previo acuerdo favorable del Consejo de Ministros.

Las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo, se pueden iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte.

## **E. MECANISMOS DE PROTECCION EN MEXICO**

### **1. El juicio de amparo**

El Juicio de Amparo es una de las instituciones jurídicas más importantes que México ha legado al mundo. De origen remoto en los proceso forales aragoneses, contando también con inspiración en el sistema judicial norteamericano,<sup>53</sup> esta institución fue introducida en el ámbito local en la Constitución yucateca de 1841 y en la esfera nacional en el documento llamado "Acta de reformas", promulgado en 1847. Ha sido tal la trascendencia de este mecanismo que diversos cuerpos constitucionales latinoamericanos y europeos lo han adoptado

---

53) V. FIX ZAMUDIO, H. *Protección Jurídica...*, cit. *supra*, pp. 101 ss.

como instrumento funcional en la tutela de las garantías individuales y los derechos fundamentales del gobernado.

El desarrollo del amparo mexicano ha sido tal que en la actualidad la comprensión del mismo es muy compleja. Fix Zamudio, aplicando un criterio funcional para analizar la estructura fundamental del amparo, distingue cinco sectores de aplicación de éste: *amparo de libertad* (similar al *habeas corpus*); *amparo judicial o casación* (con semejanza al recurso de casación); *amparo contra leyes* (control de la constitucionalidad de las leyes) *amparo administrativo* (con funciones de contencioso administrativo); y *amparo en materia agraria ejidal o comunal* (con aspectos peculiares para la tutela de los derechos de los campesinos sujetos al régimen de la propiedad agraria).<sup>54</sup>

El juicio de amparo está destinado a la defensa y protección de las garantías individuales de la Constitución. Tal acierto es la base de un problema importante: El juicio de amparo *no puede* ser usado en la defensa de *todos* los derechos humanos, porque no todos los derechos humanos revisten la forma constitucional de garantías individuales. Esta es una de las razones que impusieron la necesidad de crear otras instancias de tutela de los derechos humanos.

---

54) *Idem*, p. 44.

Sobre la naturaleza del amparo, Fix Zamudio asienta la tesis de Emilio Rabasa,<sup>55</sup> quien intuye un doble carácter estructural de la institución que nos ocupa, considerándolo como juicio (es decir, como proceso en estricto sentido) y como recurso.

Afirmó Rabasa que no se debería otorgar el mismo tratamiento a la protección de los derechos fundamentales de la persona humana, finalidad de nuestra institución, al menos en sus comienzos, que a la revisión de fallos judiciales, particularmente los pronunciados en materia civil.

La eficacia del juicio de amparo ha sido considerable y lo seguirá siendo, sin embargo, la problemática social, jurídica y política del país rebasa la potencia del instituto, por lo que, como ya mencionamos, se ha impuesto la habilitación de otras formas de protección de los derechos humanos, tal es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la cual se le dedica el siguiente capítulo del presente trabajo.

---

55) V. FIX ZAMUDIO, H. "Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo" en *H. Fix Zamudio, Imagen y obra escogida*, UNAM, México, 1984, pp. 37 y 51.

### **III. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH)**

La compleja red de relaciones existentes entre los gobernados y los gobernantes de nuestro país ha desbordado la capacidad de efectividad de los mecanismos tradicionales de la tutela de los derechos fundamentales (de hecho ha desbordado la capacidad de defensa y actualización de *muchos* otros derechos, pero este no es el tema del presente trabajo). El Juicio de Amparo ha demostrado cierta imposibilidad o inoperatividad para remediar cuestiones urgentes, asuntos difusos y problemas de trasfondo no jurisdiccional.

Las presiones sociales justificadas por prácticas nocivas reiteradas como la tortura, los secuestros, la dilación administrativa y otras, fueron consideradas por las altas autoridades del país y así se creó la Dirección General de Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobernación. Bien podemos considerar a dicha dependencia -en la actualidad inexistente- como el embrión que devendría después en uno de los órganos públicos más importantes, por la trascendencia de sus tareas y la calidad de sus miembros: La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Este instituto ha crecido jurídica y administrativamente con gran celeridad; tal era la urgencia de contar con un organismo que paliara el alto índice de violaciones a los derechos fundamentales en nuestro país.

La habilitación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha sido un paso más en la modernización de México. Sin embargo consideramos que todavía hay mucho por hacer no solo para *remediar o evidenciar* (básicamente es lo que hace la CNDH) los ultrajes a las garantías individuales. El sistema jurídico-político-administrativo conserva vicios que solamente serán erradicados con una verdadera conciencia, educación y cultura de, por y para los derechos humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) nació el 6 de junio de 1990. Esta fue creada con la intención de contar con la participación de la sociedad en "la identificación y denuncia de los actos de autoridad que pudieran constituir o configurar una violación de derechos humanos".<sup>56</sup>

Asimismo, se atribuye al instituto que nos ocupa, las funciones de promoción y divulgación de los derechos fundamentales en nuestro país. El trabajo desarrollado ha

---

56) STEIN VELASCO, José Luis, "La reforma constitucional en materia de derechos humanos" en Pérez Nieto, Leonel Comp. *Reformas constitucionales y Modernidad Nacional*, Ed. Porrúa, Cambio XXI, México, 1992, p. 101.

tendido hacia la reivindicación de una extensa gama de derechos fundamentales. Si bien no protege algunos derechos humanos relativos a cuestiones políticas, laborales o jurisdiccionales, el avance significado en los tres años y medio de trabajo es digno de ser tomado en cuenta. La génesis y metamorfosis de la CNDH ha sido muy dinámica. No dudamos que la labor de la misma se irá haciendo más extensa para poder así, intervenir en aquellas áreas descubiertas. La vida democrática *pretendida* en nuestra sociedad marcha hacia rumbos de claridad y no simulación.

En este capítulo estudiaremos la forma de creación de la CNDH. Asimismo se analizan el decreto y el reglamento, la reforma constitucional del artículo 102, apartado B, la Ley de la CNDH y algunos aspectos jurídicos de las Comisiones estatales de derechos humanos.

## ***A. DECRETO DE CREACION***

La CNDH se creó en principio mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

En dicho decreto (abrogado por la ley de la CNDH), se disponía que la CNDH estaría adscrita administrativa y

financieramente a la mencionada Secretaría de Gobernación. El estatuto en comento implicaba la desaparición de la ya señalada Dirección General de Derechos Humanos.

Dicho decreto asignaba como objeto único de la CNDH "proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos", otorgándole seis atribuciones.

En virtud del decreto, la estructura de la CNDH estaba conformada por un Presidente, un Consejo, Secretario Ejecutivo, un sólo visitador y los recursos humanos de la Dirección General de Derechos Humanos, quedarían adscritos entonces a la flamante CNDH.

Sobre los nombramientos y designaciones, el decreto "no contenía un precepto específico de naturaleza procedimental, por lo que éste se resolvía de acuerdo con las atribuciones de sus órganos competentes".<sup>57</sup>

Respecto de las obligaciones y responsabilidades de las autoridades, el decreto otorgaba exclusivamente la facultad a su Presidente para solicitar información a cualquier autoridad.

---

57) RABASA GAMBOA, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México*, CNDH, México, 1992, p. 3.

Opina Rabasa Gamboa: "En junio de 1990, cuando se publica el decreto que crea la CNDH, México no contaba con experiencia jurídica, política y social sobre el funcionamiento de un *Ombudsman* como organismo defensor de los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros en territorio nacional. Si bien existían varios antecedentes aislados de órganos defensores de los Derechos Humanos en algunas entidades federativas y con atribuciones muy limitadas, además de un número creciente de organismos no gubernamentales; así que se debía de dar el primer paso para crear una entidad de dimensión nacional, que fuera creciendo con el aprendizaje que sólo brinda la experiencia adquirida; de ahí que lo lógico fuera iniciar las operaciones de la CNDH con un decreto".<sup>58</sup>

La evolución de la institución y las experiencias acumuladas apuntaron hacia el otorgamiento de una mayor independencia. Fue así que se suscitó una reforma a la Constitución, siguiéndole a ésta su respectiva ley reglamentaria y reglamento interno.

---

58) RABASA GAMBOA, E. *Idem*, p. 4.

## ***B. REFORMA AL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL***

### *1. La iniciativa de la reforma*

La trascendencia de la misión tutelar de la CNDH tanto en el ámbito de promoción y defensa de los derechos fundamentales, así como la necesidad de implantar una imagen de respeto a la legalidad ante la apertura del país, fueron algunos de los motivos para darle rango constitucional al organismo.

Esto se lograría mediante la reforma (adición) al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa de reforma fue presentada por el titular del Poder Ejecutivo, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y uno. En dicho acto se propuso dividir al entonces vigente artículo 102 de la Carta Magna en dos apartados: el "A" en que se recogería el texto íntegro original del precepto y el "B" en que se establecería la habilitación constitucional de organismos gubernamentales de protección de *algunos* derechos fundamentales.

El apartado en mención fue insertado precisamente tomando en consideración el espíritu social del precepto. Al decir

de Stein, "de esta manera, la representación de los intereses de la sociedad, que en el apartado "A" otorga facultades para tal efecto al Ministerio Público de la Federación, se complementa y refuerza a través de la creación y operación de órganos protectores de los derechos humanos".<sup>59</sup>

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República sometió a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto en la forma en que se transcribe a continuación:

**"Artículo 102.-**

La ley organizará al Ministerio Público de la Federación.....

.....

**"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. Dichos organismos conocerán de quejas contra los actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier

---

59) STEIN VELASCO, J.L., Opus cit., p. 102.

autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones autónomas públicas, no obligatorias para 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".

### **TRANSITORIOS**

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

**"Artículo Segundo.-** En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas en los términos del presente decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos

podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional, en un término de 30 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto en el diario Oficial de la Federación".

"Reitero a ustedes CC. Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración".

***SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION***

***Palacio Nacional, a 18 de noviembre de 1991.***

Rubrica del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

***LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI***

La adición propuesta por el titular del Ejecutivo al numeral en comento observa trascendentes características de entre las cuales podemos destacar las siguientes:

"Establece la existencia de un organismo defensor de los derechos humanos estructurado con acuerdo a la ley expedida por el H. Congreso de la Unión".

"Faculta a las legislaturas de las Entidades Federativas para crear organismos equivalentes a nivel local".

"Excluye a los organismos de derechos humanos de ejercer competencia en materia electoral, laboral y de análisis jurisdiccional".

"Preve que en tanto las legislaturas estatales expiden leyes correspondientes, la Comisión Nacional de Derechos Humanos seguirá conociendo de las violaciones de (a) los derechos humanos en el ámbito local".

"Dispone que en caso de existir el respectivo organismo defensor de derechos humanos en una Entidad Federativa, la Comisión Nacional de Derechos Humanos le enviará las quejas que les corresponden y que estén pendientes de resolución".<sup>60</sup>

---

60) STEIN VELASCO, J.L., *Opus cit.*, p. 102.

### **C. ESTUDIO Y DICTAMEN**

La iniciativa a la reforma que se comenta se presentó al pleno de la H. Cámara de Diputados el 18 de noviembre de 1991. Después, y de acuerdo con lo estipulado en los artículos 72, 73 fracciones XXIX C, XXIX E, XXX y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicha iniciativa fue turnada por la presidencia de la Mesa Directiva a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la Comisión de Derechos Humanos a fin de que ambas instancias estudiaran y emitieran sus dictámenes respectivos.

Con la finalidad de contar con más y mayores elementos de juicio y estudio para emitir los dictámenes respectivos, acordaron ambas comisiones -las de gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos- el día 26 de noviembre de 1991, convocar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que ofreciera una explicación amplia y detallada del contenido de la iniciativa de adición al artículo 102 Constitucional. La comparecencia aludida se realizó el día 27 de noviembre de ese año, ante la presencia de las diputaciones de los partidos políticos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Frente Cardenista de

Reconstrucción Nacional y Popular Socialista, así como la de tres miembros de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República.

En dicha oportunidad diputados del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática objetarían uno de los aspectos más controvertidos de la iniciativa durante todo el proceso de discusión y que ha trascendido a la discusión teórica sobre las funciones del Ombudsman. Nos referimos desde luego al hecho de que no se le daba a la Comisión de Derechos Humanos competencia para intervenir en asuntos electorales.

Quien entonces fungía como presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a quien en lo personal consideramos como el Primer *Ombudsman* mexicano, el Doctor Jorge Carpizo, señaló sobre la falta de competencia electoral de la organización, que las instituciones de derechos humanos no son creadas para intervenir en la contienda política y que por la naturaleza de sus funciones requiere de estar fuera de las controversias electorales. Aprovechando el foro y dando un evidente gesto partidista, el jurista convocó a los partidos políticos inconformes a dirimir los conflictos electorales ante los órganos públicos competentes. Expresó Carpizo en forma contundente: "Los defensores de los derechos humanos, por su

función moral, no deben estar en controversias políticas. No tendrían nada que ganar y sí mucho que perder".

Asimismo, hubo algunas observaciones de inconformidad de algunos diputados sobre la inconveniencia de limitar la intervención de la CNDH en asuntos laborales y jurisdiccionales. Sobre dichos temas la respuesta del Doctor Carpizo fue igualmente claridosa. Indicó que los conflictos laborales ocurren entre particulares y que para resolver dichos problemas existen instancias específicas. Sobre los asuntos jurisdiccionales indicó que no se faculta a la CNDH a intervenir en ellos porque de lo contrario se correría el riesgo de vulnerar la autonomía y soberanía del poder judicial. No obstante, se reconoció la posibilidad de que la CNDH intervenga en casos de violación a las garantías individuales durante cualquier procedimiento judicial sin lesionar la soberanía del poder judicial.

La reunión entre los miembros del Poder Legislativo y el funcionario duró aproximadamente 5 horas. En ella el Doctor Carpizo explicó que "al adquirir rango constitucional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no intenta convertirse en supertribunal no pone en peligro y tampoco pretende rebasar la legalidad institucional en su lucha por la dignidad del hombre".

Según se desprende de documentación oficial de las dos Comisiones convocantes, la comparecencia del presidente de la institución fue muy importante y útil para enriquecer el conocimiento sobre la iniciativa presidencial puesta a su consideración.

Después de realizado el estudio y análisis por ambas Comisiones, fueron emitidos sendos dictámenes el día 9 de diciembre de 1991. En las consideraciones respectivas se hizo alusión particular sobre los siguientes temas: el Estado de derecho, los valores fundamentales del Estado Moderno, el *ombudsman* mexicano, la competencia y alcances de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Los señalamientos realizados entonces se refieren a continuación.

Ambas Comisiones citadas estimaron que la propuesta de elevar a rango constitucional a organismos defensores de derechos humanos, constituye una respuesta obligatoria y necesaria para combatir la impunidad, el abuso, la arbitrariedad, la prepotencia y todo exceso de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.

Se subrayó la importancia de que nadie pueda estar por arriba de la ley y de que todos deben estar sometidos al imperio de la misma. Así, concluyeron las Comisiones, el Estado de

Derecho tiene plena realización sólo cuando sus instrumentos jurídicos son adecuados para dar orden a la realidad social. En este quehacer, deben salvaguardarse las libertades, preservarse los derechos sociales e impedirse la inmunidad de los violadores del orden jurídico.

Sobre los valores fundamentales del Estado Moderno, esas dos Comisiones señalaron que la dignidad del ser humano es la propia columna del orden jurídico, que se ramifica en dos elementos esenciales para construir la convivencia social: los derechos humanos y la justicia social. En ese contexto, se apunta que la Comisión Nacional de Derechos Humanos creada el 5 de junio de 1990 fue destinada para luchar contra las ínsulas que ejercen poder sin someterse o desbordando el marco de la ley, y a recuperar la confianza y credibilidad de la sociedad en las instituciones del gobierno, así como para asegurar la seguridad en la aplicación y actualización del estado de derecho con todas sus consecuencias.

En el dictamen emitido por las mencionadas comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, se indicó que la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue estructurada de acuerdo a la primogenia experiencia escandinava de la institución que ya hemos estudiado, el *ombudsman*. Sobre el extremo, las Comisiones señalaron que dicha institución

funciona con buenos resultados en más de 40 países, tanto desarrollados, como en vías de desarrollo, cosechando satisfacciones en culturas jurídicas diversas y realidades socioeconómicas y políticas de los más variados matices. En muchos de los países en que subsiste el defensor de los derechos humanos, éste posee rango constitucional como por ejemplo en Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Noruega, Nueva Zelanda y Portugal. Las dos Comisiones indicaron que la institución del *ombudsman* no ha sido un sustituto de las instituciones encargadas constitucionalmente de la función de impartición de justicia, sino que por el contrario ha fungido como órgano auxiliador en la prevención y corrección de los actos ilegales de autoridad. En este mismo tenor se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos en nuestro país, que no sustituye en el orden jurídico a tribunal, procuraduría o recurso procesal alguno. Uno de sus principales cometidos es precisamente el de coadyuvar con las instituciones jurisdiccionales en la impartición de justicia.

Las explicaciones brindadas en el dictamen que se comenta tocaron el extremo de que en los hechos se demuestra cómo en innumerables ocasiones la renuncia del individuo a acudir ante los tribunales para ejercer un derecho o reclamar una prestación legítima. La causa que motiva dicho proceder según las comisiones es motivada en gran medida a que los procedimientos

jurisdiccionales no responden a la celeridad con que debe ser atendida la demanda o bien, a causa de que para llevarla a cabo se necesitaría de altas erogaciones económicas. Con la finalidad de habilitar instituciones auxiliares de la justicia más cercanas a la realidad social, más flexibles, con procedimientos abreviados y simples y que no impliquen gastos fuertes por parte de los ciudadanos, se dio lugar a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De igual manera, las Comisiones señalaron que la institución encuentra fuertes antecedentes con el mismo espíritu social en la tradición jurídica mexicana con el que fueron inspiradas las procuradurías de pobres; ideadas por Ponciano Arriaga, adoptadas en 1847 por los Estados de Guanajuato y San Luis Potosí.

Por otra parte, las Comisiones legislativas encargadas del estudio de la reforma propuesta al numeral de la Ley Fundamental destacaron que la Comisión Nacional de Derechos Humanos contaba con un Consejo integrado por diez miembros de la sociedad que contaban con reconocimiento y prestigio por su solvencia moral e independencia, así como con distintas ideologías y diversas actividades profesionales, si bien las más de las veces vinculadas con el quehacer intelectual.

Por lo que respecta a la propuesta del Presidente acerca de el ámbito de competencia y alcances de la Comisión Nacional de

Derechos Humanos, ambas comisiones Legislativas hicieron en su dictamen especial énfasis en la conveniencia de que esa institución defensora de los derechos humanos fundamentales no poseyera atribuciones en materia electoral, laboral y de análisis o impugnación jurisdiccional. Sus razonamientos fueron sistematizados y basados de la siguiente forma:

- a) La Comisión Nacional de Derechos Humanos no debe tener competencia en materia electoral ya que por su propia naturaleza debe situarse al margen del debate político. Por el contrario, esta institución quedaría involucrada en controversias partidistas. Por ello ningún *ombudsman* del mundo interviene en esa materia.
  
- b) La Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede atender quejas relacionadas con cuestiones de naturaleza laboral en las que no exista violación de derechos de los trabajadores por autoridades o servidores públicos. Precizando que cuando el Estado es patrón, no actúa como ente público, sino como patrón. Las Comisiones Legislativas señalaron que si se permitiera a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, intervenir en asuntos de fondo cuya competencia es exclusiva de los tribunales laborales

(Juntas de Conciliación y Arbitraje), se daría lugar consecuentemente para usurpar funciones a los órganos colegiados laborales constituidos para el efecto antedicho.

- c) La Comisión Nacional de Derechos Humanos no tiene facultad para conocer materias correspondientes al análisis meramente jurisdiccional. En dicho aspecto, las comisiones que realizaron el dictamen, se refirieron a la separación de poderes establecida por el poder constituyente como una garantía para asegurar la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica del individuo. En tal suerte, el espectro de intervención y de facultades otorgadas al poder Judicial, debe ser respetado y encontrarse libre de interferencias y obstáculos en lo que respecta a asuntos jurisdiccionales de fondo. Por las razones que se han expuesto, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como la de Derechos Humanos consideraron que el otorgar facultades a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en las materias referidas, no enriquecería el orden jurídico, sino que en todo caso propiciaría su anarquía. Las Comisiones mencionadas, manifestaron su satisfacción por que la iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo Federal

también incluía la propuesta de creación de organismos defensores de los derechos fundamentales del ser humano en las entidades federativas de nuestro país. En virtud de tal acierto, se reconocía el ánimo de extender el fortalecimiento de los derechos humanos a distantes lugares de todo el territorio nacional, sin importar su ubicación o su importancia en el contexto político o económico.

En el dictamen que se comenta, se expuso que en virtud de que hay Estados donde las legislaturas locales estaban próximas a renovarse, y aunque en otros casos las legislaturas se encontraban recién electas, era necesario establecer un plazo a partir del inicio de la vigencia de la reforma del artículo 102 constitucional, de un año para dar mayor espacio al análisis y debate en esos congresos locales sobre las características que debieran conferir a los organismos locales encargados de la defensa de los derechos humanos. Con este criterio, propusieron la respectiva adición al Artículo Transitorio Segundo del Proyecto de reforma Presidencial. De igual modo, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos consideraron necesario formular una precisión de índole técnico-jurídica en el Artículo Transitorio Segundo, a efecto de substituir el término Entidades Federativas por el de Estados.

En la conclusión de estas Comisiones legislativas se establece que el elevar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a nivel constitucional garantiza la existencia y permanencia de una institución de altos fines que impulsa la cita democrática así como la preservación, respeto y defensa de los derechos fundamentales del ser humano en nuestro país. Con base en las diversas consideraciones y conclusión realizada; el día 9 de diciembre de 1991, las Comisiones que se han mencionado, sometieron ante el H. Pleno de la Cámara de Diputados el Decreto que se transcribe a continuación:

**ARTICULO UNICO.-** El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser del apartado "A" del propio artículo y se adiciona a éste un apartado "B" para quedar como sigue:

**ARTICULO 102.-**

"A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación

.....  
.....

"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 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, y no obligatorias para 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".

### **TRANSITORIOS**

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

**"Artículo 2º.-** En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados en los términos del presente decreto, la Comisión

Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local".

"Los Estados que ya cuentan con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el *Diario Oficial de la Federación*".

"Las legislaturas de los estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los derechos humanos".

#### ***D. LOS DEBATES EN EL PLENO DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS.***

A continuación se dará cuenta del proceso de discusión de la iniciativa de reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el seno de la Cámara de Diputados, una vez que dicha iniciativa fue dictaminada por las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la misma Cámara Baja.

El 13 de diciembre de 1991, el Pleno de la Cámara de Diputados llevó a cabo la discusión sobre la iniciativa que estudiamos.

Las diversas participaciones que ocurrieron en ese debate fueron para aprobar en lo general la propuesta formulada. En lo particular se hicieron observaciones, que fueron principalmente vertidas acerca de la carencia de facultades de la institución para conocer sobre asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, así como sobre el sistema de designación del Presidente de la Comisión.

El C. Diputado Héctor Ramírez Cuellar de la fracción parlamentaria del partido Popular Socialista intervino explicando que los derechos fundamentales se encuentran estrechamente ligados a las prerrogativas de carácter social, como son el derecho a la vivienda y a la salud. En tal virtud, adujo el legislador del PPS, que el ámbito de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no debería ceñirse únicamente al ámbito de las garantías individuales. En tenor diverso, manifestó la insatisfacción del partido al que pertenece por la falta de acatamiento de las recomendaciones de la institución por diversas autoridades a nivel nacional.

El Diputado del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana Félix Bautista Macías habló para indicar que su partido consideraba un acierto al desvincular a la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. Sobre el mismo punto afirmó que dicha institución sería viable siempre y cuando se garantizara su plena independencia y autonomía del poder público; no sería sensato crear un organismo autónomo si él quedara subordinado a las decisiones del gobierno o de sectores de la burocracia del Estado. Por último señaló que para conseguir congruencia con el principio federal de los tres niveles de gobierno (Nacional, estatal y municipal), la iniciativa debería incorporar la creación de órganos defensores de derechos humanos en el ámbito municipal.

La participación del C. Diputado Humberto Zazueta de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, versó acerca de una inconformidad del representante porque la Comisión Nacional de Derechos Humanos no estuviera facultada para conocer asuntos de índole político, laboral y jurisdiccional, contrapunteando la posición de las Comisiones dictaminadoras. Del mismo modo expresó una queja porque la Comisión no protegería derechos económicos, sociales, culturales, etc. También apuntó que es fundamental garantizar la independencia de la Comisión respecto del Poder Ejecutivo y que por dicha razón la institución en crecimiento y consolidación debería ser emanada

del Poder Legislativo, gozando además de plena autonomía en sus funciones, decisiones y presupuesto. Al finalizar manifestó que a pesar de las objeciones planteadas, el partido de la Revolución Democrática sostenía que al habilitarse la institución del *Ombudsman* y elevarse a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a nivel constitucional, asegurando así una permanencia en la vida del país, se abría la posibilidad para los partidos, la sociedad civil y organismos no gubernamentales de derechos humanos, de continuar luchando porque se legisle a favor de la plena garantía de los derechos humanos en nuestro país.

Al turno del C. Diputado Luis Felipe Bravo Mena del Partido Acción Nacional, éste mencionó la falta de atribuciones de la Comisión en materia electoral, sosteniendo que su partido reconocía que el órgano defensor de los derechos fundamentales del hombre debería quedar fuera de la contienda partidista a efecto de que cumpliera plenamente su función; esta institución requiere del apoyo de toda la sociedad y la contienda partidista lo expone a perder su respaldo. Sin embargo, añadió Bravo Mena, su partido consideraba que los derechos políticos en este país requieren estar protegidos y garantizados. Finalmente expresó que su partido veía con beneplácito la creación del *ombudsman* en nuestro país, porque la institución está directamente vinculada con la condición democrática del Estado mexicano.

El C. Diputado Salvador Valencia Carmona del Partido Revolucionario Institucional, se refirió al hacer uso de la palabra en la discusión plenaria de la reforma propuesta al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los beneficios de excluir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los ámbitos electoral, laboral y jurisdiccional. También comentó algunas de sus experiencias que obtuvo como miembro del Consejo de la CNDH, y formuló una convocatoria para emitir un voto parlamentario por arriba de las ideologías propias de los diferentes partidos políticos o los credos encontrados para favorecer a la iniciativa en cuestión.

E. C. Diputado del Partido de la Revolución Democrática, Carlos González Durán manifestó que su partido entendía la elevación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a rango constitucional. Sin embargo, señaló que la designación de los funcionarios de los organismos defensores de las garantías individuales debería ser hecha por la Cámara de Diputados y por los Ayuntamientos.

Posteriormente tomó la palestra el C. Diputado Víctor Martín Orduña Muñoz del Partido Acción Nacional. El Diputado Orduña expresó el beneplácito de su partido porque la CNDH obtuviese un rango constitucional. También añadió que la iniciativa en discusión podría ser enriquecida con algunas

modificaciones a efecto de que no surgiese con graves vicios esa Comisión Nacional. Sobre lo mismo propuso que la CNDH tuviese un carácter autónomo, que se eliminase la excepción respecto al Poder Judicial, y que se otorgara competencia para conocer quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público.

Del Partido Revolucionario Institucional, el C. Diputado Juan Ramiro Robledo, realizó diversos comentarios sobre la autonomía de la CNDH. Por otra parte planteó su argumentación central sobre el Poder Judicial, particularmente sobre su naturaleza, la jerarquía y relación con los otros dos poderes. Sus argumentaciones invitaron a réplica por parte de los ciudadanos diputados panistas Víctor Orduña, José Octaviano Alaniz, Juan de Dios Castro y Fauzi Hamdan Amad. De Dios Castro manifestó en su intervención de réplica que consideraba que el Poder Judicial debería ser autónomo y que nadie debería interferir con sus resoluciones, que el juez debería dictar en plenitud de jurisdicción y valorar las pruebas; sin embargo, cuando en el proceso se violaba indebidamente la libertad, el afectado cuando menos debería contar con el apoyo de la recomendación del organismo defensor de los derechos humanos.

Al hacer uso de la palabra, el C. Diputado del Partido Revolucionario Institucional, Amador Rodríguez Lozano, indicó que existía un aspecto toral por el que la iniciativa no incluía al Poder Judicial dentro del ámbito de trabajo del CNDH, "de acuerdo con nuestro sistema jurídico constitucional, el Poder Judicial es el órgano útil o que emite un dictamen sobre la constitucionalidad de leyes y actos".

Apoyando la proposición de la fracción parlamentaria del partido Acción Nacional de incluir dentro de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al Poder Judicial, hizo uso de la palabra el C. Diputado del Partido de la Revolución Democrática, Jorge Moscoso. El Representante opinó que si no se permitía esa facultad al órgano defensor de los derechos humanos, se estaría retrocediendo. Más adelante, insistió en eliminar de la iniciativa la limitación en materia electoral, laboral y jurisdiccional.

El C. Diputado Pablo Emilio Madero del Partido de Acción Nacional, argumentó que la raíz de todos los problemas del pueblo mexicano está localizada en el problema político. Así, y dejando a un lado la falta de jurisdicción o competencia de la CNDH para conocer de asuntos de índole electoral, esta Comisión debería intervenir en los casos en que se violen derechos políticos de cualquier mexicano. En tal sentido, se debe ubicar en la

reforma debatida la facultad para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos intervenga en asuntos referentes a la violación de derechos políticos. (Los problemas o asuntos electorales *no son* los únicos casos de índole política en que se encuentra la posibilidad de violación a derechos fundamentales).

El C. Diputado Guillermo González Díaz fue el último legislador en ocupar la palestra y a nombre del partido de la Revolución Democrática expresó un amplio reconocimiento a todos los diputados que participaron en el debate de la iniciativa que se estudia, por la calidad de sus exposiciones, razonamientos y propuestas. En dicha ocasión dijo que para su partido el derecho y la integridad de la persona son valores incuestionables, y no admiten como factores de la vida social a la violencia o la anarquía, como tampoco a un orden surgido de la fuerza o el abuso. Después mencionó que a dieciocho meses de funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta ya había justificado plenamente su habilitación y propiciado una nueva conducta, cultura y educación de la legalidad a través del combate que había realizado sobre los excesos, arbitrariedades y abusos de autoridades públicas. Para terminar adujo que el carácter de organismo autónomo, así como la naturaleza de sus recomendaciones, le conferían a esa institución una fuerza de singular eficacia. El hecho mismo de limitar la

competencia de la CNDH sobre asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, precisó el diputado González Dfáz, apartan a esa institución de las pasiones y pugnas partidistas y se impide colocar al *ombudsman* como amortiguador político o como fiel de la balanza en la lucha electoral. Basándose en dichos razonamientos afirmó que la iniciativa de accionar la fracción B al artículo 102 constitucional contribuía a encauzar por la vía del derecho el fortalecimiento de la dignidad humana.

Acto seguido y a instancia de las instrucciones del C. presidente del pleno de la H. Cámara, la Secretaría a cargo de la C. Diputada Irma Piñeiro dio lectura a las propuestas de modificación o adición sobre la iniciativa surgida durante los debates para su correspondiente votación. Tales propuestas fueron las siguientes con la respectiva suerte:

La propuesta del C. diputado del partido Popular Socialista Héctor Ramírez Cuellar para realizar la siguiente adición: "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 otorgue 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 esos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas y no obligatorias para las autoridades respectivas". Esta propuesta fue aceptada.

La propuesta del C. Diputado Víctor Orduña del partido Acción Nacional, para modificar el primer párrafo del apartado B de la Iniciativa, en la siguiente forma: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos autónomos de protección a los derechos humanos. Dichos órganos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas". Esta propuesta fue desechada.

La propuesta del C. Diputado Jorge Ocegüera Galván del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, contenía la siguiente fórmula: "En diferentes instancias judiciales, delegacionales, municipales, estatales y federales se crearán oficinas dependientes de la comisión autónoma que permitan a

los ciudadanos detenidos por haber cometido un delito, tener comunicación y que su caso siga los procedimientos jurídicos establecidos, así como para que vigilen permanentemente la situación de los internos en los centros de readaptación social". Esta propuesta fue desechada.

La propuesta del C. Diputado del Partido de la Revolución Democrática, Jorge Moscoso que constituyó un proyecto de adiciones y reformas para sustituir el dictamen de las Comisiones dictaminadoras, con el siguiente tenor: "B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, incluyendo los municipios, establecerán organismos autónomos de protección de los derechos humanos que conocerán las quejas en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas no obligatorias para las autoridades respectivas."

"La elección de los funcionarios dentro de la acción de los derechos humanos corresponderá a la Cámara de Diputados mediante la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes".

"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 y cuando a petición de parte o por las características especiales de la queja, así se amerite". Esta propuesta fue desechada.

La propuesta del C. Diputado Pablo Emilio Madero del Partido Acción Nacional, que promovía la modificación al segundo párrafo del Apartado B de la Iniciativa, con el siguiente texto: "Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos laborales y jurisdiccionales, ni en lo concerniente al desarrollo y calificación de los procesos estrictamente electorales, pero sí lo serán en el ámbito general de los derechos políticos de los ciudadanos. Sin embargo, serán competentes en todo lo relativo al funcionamiento interno de tales autoridades". Esta propuesta fue desechada.

La propuesta del C. Diputado Amador Rodríguez Lozano del Partido Revolucionario Institucional para adicionar el texto de la iniciativa con un último párrafo: "Formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante

las autoridades respectivas". Esta propuesta evidentemente fue aceptada.

Posteriormente se decidió a través del sistema de votación económica que el proyecto de decreto de reforma constitucional ya había sido suficientemente discutido y se procedió a efectuar la votación correspondiente. El resultado de dicha votación fue el siguiente: 229 votos a favor, 55 a favor con reserva y 3 en contra.

La iniciativa de reforma al artículo 102 constitucional fue llevada a la aprobación de la Cámara de Senadores y después a las legislaturas de cada Entidad de la Federación. El 24 de enero de 1992, la comisión Permanente del Congreso de la Unión la ratificó. Posteriormente, el 28 de enero de 1992 apareció su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por su importancia en el contexto de los derechos fundamentales de nuestro país, se transcribe a continuación el decreto de reforma del artículo 102 constitucional, aparecido en el *Diario oficial de la Federación* en la fecha que ya se indicó:

**PODER EJECUTIVO**

**SECRETARIA DE GOBERNACION**

**DECRETO** por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen de un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**CARLOS SALINAS DE GORTARI**, *Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

**"LA COMISION PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES DEL CONGRESO DE**

**LA UNION, ASI COMO DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARO REFORMADO EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTICULO UNICO.-** El artículo 102 de la Constitución Política de los estados Unidos mexicanos pasa a ser el apartado *A* del propio artículo y se adiciona a éste un apartado *B* para quedar como sigue:

**ARTICULO 102.-**

"A. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación.....  
.....  
.....

*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 órganos 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 presentan (*SIC*) en relación con las recomendaciones, acuerdo u omisiones de los organismos equivalentes de los estados".

## ***TRANSITORIOS***

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

***ARTICULO 2º.-*** En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados en los términos del presente Decreto, la Comisión

Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo las quejas que deban ser de competencia local.

Los Estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el *Diario Oficial de la Federación*.

Las legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos.

*SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION.- México, D.F., 22 DE ENERO DE 1992. - Dip. Fernando Ortíz Arana, Presidente.- Dip. Manuel Jiménez Guzmán.- Secretario.- Sen. Germán Sierra Sánchez, Secretario.- Rúbricas".*

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de enero de mil novecientos noventa y dos.- *Carlos Salinas de Gortari*.- El Secretario de Gobernación *Fernando Gutiérrez Barrios*.- Rúbrica.

La importancia del decreto anteriormente transcrito y su impacto en la sociedad civil de todo el país ha sido patente. La modernización del país en áreas económicas debe ser respaldada por una actualización de las reglas políticas dentro de las cuales, las respectivas a los derechos humanos deben ser las primeras. El otorgar al concepto de los derechos fundamentales del hombre, aun en forma parcial (ver catálogo de prerrogativas aceptadas como derechos humanos en el primer capítulo), rango constitucional es de por sí, un avance que no puede ni debe soslayarse, si bien es necesario pugnar por la defensa y protección de la diversidad de derechos humanos que no se encuentran dentro de la esfera competencial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En tanto reconocemos y consideramos muy importante que la sociedad apoye y colabore para que la disposición jurídica que se ha estudiado cobre

vigencia y las instituciones que nazcan a propósito de dicho ordenamiento sean realmente de utilidad para la consecución del tan anhelado y a veces lejano estado de derecho que debe imperar en nuestro país.

### ***E. LEY DE JUNIO DE 1992***

Expide el titular del Poder Ejecutivo Federal, a los veinticinco días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos el decreto de promulgación de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Ley que se comenta está constituida por seis títulos, trece capítulos, setenta y seis artículos y ocho transitorios.

En el capítulo único del título primero, disposiciones generales se contienen los siguientes ordenamientos:

Considerando la importancia de los derechos humanos en nuestro país, se dispone en el artículo primero que la ley es de

orden público y su aplicación deberá practicarse en todo el territorio nacional en el ámbito del campo que se regula, que es el de los derechos fundamentales del hombre. La aplicación de la Ley cabe tanto para nacionales como para extranjeros que se encuentren en el país debiéndose ceñirse dicha aplicación a los lineamientos establecidos en el apartado "B" del artículo 102 constitucional que ya se ha tratado.

La naturaleza jurídico administrativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como su objeto primordial se encuentran previstos en el artículo segundo en el que al respecto de lo primero establece que dicho organismo es descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que trae como consecuencia que el instituto cuente ahora con plena autonomía técnica, operativa y financiera de acuerdo a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Sobre el objeto de la CNDH, dispone la Ley que éste será la protección, observancia, promoción y divulgación de los derechos humanos. Cuenta asimismo, con catorce atribuciones que le confiere el artículo sexto.

La competencia de la CNDH se define en virtud de la ley de acuerdo a los siguientes lineamientos contenidos en numerales 3º, 7º y 8º.

En el artículo 3º se dispone que la CNDH tendrá competencia en todo el país, respecto de las quejas en que se presuma exista alguna violación a Derechos Humanos siempre y cuando las violaciones provengan o fueren "imputadas" a autoridades y servidores públicos de carácter federal, excepción hecha, como ya ha quedado asentado con amplitud, de las autoridades correspondientes al Poder Judicial Federal.

En el caso en que se confundan competencias, por existir relación entre autoridades o servidores de diversos ámbitos como el Estatal o Municipal y servidores de la Federación, atraerá la competencia del asunto la Comisión Nacional.

Se reserva en el mismo numeral la competencia para conocer de violaciones a derechos humanos a nivel municipal o estatal, a la correspondiente Comisión Local, salvo lo dispuesto en el artículo 60 de la ley, que establece que la Comisión Nacional podrá atraer alguna queja de la esfera local si estima

que el trámite de una queja importante pueda ser atendido con lentitud por la Comisión Local.

En consonancia con los preceptos constitucionales correspondientes, en el artículo 4º de la ley ordena que los procedimientos que se tramiten ante la institución no deben revestir fórmulas complicadas, rigiéndose por los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

Se ordena también que la información y documentación que obre en poder de la CNDH en virtud de sus funciones, debe ser manejado de manera confidencial por el personal de la institución.

En el título segundo de la ley, que trata de la integración del organismo protector de los derechos humanos a nivel nacional se encuentra la estructura fundamental del mismo, siendo ésta compuesta por un Consejo, un Presidente, un Secretario Ejecutivo, hasta cinco visitadores generales y los visitadores adjuntos, así como el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones.

Para el mejor desempeño de las responsabilidades del organismo, se dispone la existencia de un Consejo.

El artículo sexto es de radical importancia, puesto que en él se contienen las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, siendo estas:

- I. La recepción de quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos.
  
- II. A petición de parte, o en forma oficiosa, avocarse a conocer y realizar investigaciones sobre presuntas violaciones a derechos humanos cuando se trate de: a) actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal; b) la comisión de actos ilícitos por particulares o diverso "agente social" bajo la tolerancia o anuencia de algún servidor público a autoridad, o cuando dichas autoridades se abstengan sin fundamento a ejercer sus atribuciones que jurídicamente les correspondan en relación con dichos actos ilícitos, especialmente cuando dichos actos y

conductas que afecten la integridad física de las personas.

- III. La formulación de recomendaciones "públicas, autónomas no vinculatorias" y denuncias y quejas ante las autoridades que correspondan de acuerdo a lo establecido en el apartado *B* del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades presentadas sobre las recomendaciones y acuerdos de los organismos estatales de derechos humanos a que se refiere el reformado artículo 102 constitucional.
  
- V. Conocer y decidir "en última instancia" las inconformidades por omisiones incurridas por los organismos estatales de derechos humanos a que se refiere la fracción IV, y por insuficiencia en el acatamiento de las recomendaciones de éstas por

parte de las autoridades locales, en los términos que señale la propia ley.

- VI. Actuar como conciliador entre los quejosos y las autoridades presuntamente responsables así como la inmediata solución de conflictos planteados que puedan ser resueltos jurídicamente.
  
- VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.
  
- VIII. Realizar propuestas a las diversas autoridades en el país en el sentido de promover cambios y modificaciones en disposiciones normativas en el exclusivo ámbito de su competencia, así como la variación de prácticas administrativas con la finalidad de conseguir una mejor protección y salvaguarda de los Derechos Humanos, a juicio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- IX. Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos Humanos tanto en el ámbito nacional como en el internacional.
  
- X. La expedición de su Reglamento Interno.
  
- XI. La elaboración y ejecución de programas de prevención sobre derechos humanos.
  
- XII. La supervisión al respeto y salvaguarda a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social en el país, que es una de las áreas más conflictivas y en donde se presenta una alta vulnerabilidad y alta incidencia de casos de violaciones a derechos fundamentales. Estimamos pues, que esta fracción es de suma importancia para la consecución de los fines primordiales del derecho penal mexicano.
  
- XIII La formulación de programas y la proposición de acciones en coordinación con las autoridades que tengan competencia que impulsen el acatamiento en el

país de los tratados, convenciones y demás instrumentos internacionales ratificados por México en los que se contraigan obligaciones y adquieran derechos en materia de derechos humanos.

XIV. Elaborar propuestas al titular del ejecutivo Federal en los términos de la ley, sobre la suscripción de instrumentos internacionales en la materia de derechos humanos, y

XV. Las demás atribuciones y facultades que se le otorguen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la ley que se analiza y en otros ordenamientos legales.

En el artículo séptimo se contienen las limitaciones a las que debe sujetarse la Comisión Nacional. Es decir las áreas en que no puede conocer, que son: asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades *electorales (no políticas)*; asuntos relativos a resoluciones de carácter jurisdiccional, con el objeto de conservar la autonomía del poder judicial y no menoscabarle atribuciones; asuntos sobre conflictos

de carácter laboral para los que ya existen instancias eficientes de naturaleza administrativa-jurisdiccional como son las juntas de conciliación y arbitraje y las procuradurías de defensa de los intereses laborales de los trabajadores. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tampoco conocerá, ni podrá conocer sobre consultas formuladas por instancias de gobierno o por particulares u otras entidades, acerca de la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. Este último dispositivo de restricción debe ser manejado con sumo cuidado, puesto que la interpretación legal se realiza con fines de ejecución. Si la ejecución de una ley va en detrimento de los derechos humanos, basándose en alguna consulta de las descritas, debe acatarse por la Comisión Nacional, precisamente la ejecución.

La Comisión Nacional no podrá conocer ni examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo, pudiendo sólo admitirse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, siempre y cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo, según dispone el numeral octavo de la ley que se analiza. La dificultad impuesta por este artículo sobre todo, estriba en definir qué o cuáles son los actos emitidos por autoridades judiciales, de carácter administrativo.

El capítulo segundo de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos trata sobre el nombramiento y facultades del Presidente de la misma institución.

En el artículo noveno se disponen los requisitos que debe reunir para su designación el candidato a ocupar la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Siendo tales requisitos los siguientes:

- I. La nacionalidad mexicana por nacimiento, en plenitud de ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Contar por lo menos con treinta y cinco años de edad, el día del respectivo nombramiento; y
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin embargo, tratándose de los delitos de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público", imposibilitaría para

ocupar el cargo a quien lo hubiere cometido, sin importar la pena que se hubiere impuesto.

De acuerdo al artículo décimo de la Ley, el nombramiento del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será facultad del Presidente de la República previa la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La duración del encargo de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será de cuatro años, pudiendo ser nombrado el titular para otro segundo período y último, según dispone el numeral décimoprimer de la ley en comento.

En el artículo décimosegundo se establece la incompatibilidad entre el ejercicio de las funciones de Presidente de la Comisión Nacional, de visitadores generales y de la Secretaría Ejecutiva con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, de los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, excepción hecha de la realización de actividades académicas, como son la investigación y docencia. En este extremo se debe

plantear la duda siguiente: ¿Es acertado considerar como actividad académica la función de dirección de escuelas o universidades?.

De acuerdo al artículo trece, el Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formularsen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones que sean propias de los cargos que les asigne la ley.

Se preve la destitución y sujeción a responsabilidad del Presidente de la Comisión Nacional, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si se actualiza el anterior presupuesto previsto por el artículo catorce de la ley, el mismo numeral ordena la substitución interina de la Presidencia por el primer visitador general, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional, de acuerdo al procedimiento que ya se mencionó.

El Presidente del organismo que se estudia en el presente capítulo tiene las siguientes facultades, que son las que le concede el artículo 15 del ordenamiento en estudio:

El ejercicio de la representación legal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; elaborar los lineamientos generales de las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar al personal directivo y empleados de la institución; emitir las medidas que considere necesarias para eficientar las labores de la comisión que se le ha encomendado; con sujeción al Reglamento Interno designar funciones y actividades a los Visitadores Generales; remitir anualmente al Congreso de la Unión y al Presidente de la República un informe sobre las actividades de la Comisión; la celebración de acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con otras autoridades y diversos organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos (organismos no gubernamentales), así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos, todo, de acuerdo y en los términos de la legislación que deba aplicarse; sancionar y emitir las recomendaciones públicas, autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los

visitadores; la formulación de propuestas generales tendientes a mejorar el nivel de protección de los derechos humanos en el país; la elaboración de anteproyecto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; así como las demás facultades y atribuciones señaladas en la ley y otros ordenamientos.

Como se puede observar la independencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos queda patentada por el amplio abanico de atribuciones jurídicas y administrativas con que se invistió el titular del organismo. Especialmente en lo relativo a la elaboración del anteproyecto de egresos de la Comisión.

Por virtud de el artículo dieciséis, se les otorga, al Presidente de la Comisión, a los Visitadores Generales y a los visitadores adjuntos, fe pública en sus actuaciones para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional. Este dispositivo reviste gran importancia por la razón de que se les reconoce fe pública a diversos funcionarios del organismo para que hagan constar los hechos que certifiquen y puedan así, desarrollar una mejor tarea.

El capítulo tercero de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos trata sobre la integración, nombramiento y facultades del Consejo.

El Consejo, órgano previsto en el artículo quinto de la ley que se analiza, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, debiendo ser mexicanos en pleno uso de sus derechos de ciudadanos. Cuando menos siete de los diez consejeros no deben desempeñar cargo o comisión como servidores públicos. Quien presida la Comisión, lo hará también con el consejo. Los demás consejeros no tendrán cargo administrativo dentro de la institución, por lo que se estipula en el artículo que sus cargos serán honorarios. Se dispone asimismo que cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad, dispositivo que garantiza la renovación del órgano.

Al igual que con el presidente de la Comisión Nacional, el nombramiento de los Consejeros es facultad exclusiva del Presidente de la República, mediante la aprobación posterior de la Cámara de Senadores y en los recesos de ésta mediante la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, según reza el numeral dieciocho de la ley de la Comisión

Nacional. Dicho artículo dispone que el propio Consejo contará con un Secretario Técnico que deberá ser designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

Las atribuciones del Consejo serán, de acuerdo al artículo diecinueve las siguientes: I. El establecimiento de los lineamientos generales de desempeño de la Comisión Nacional; II. La aprobación del Reglamento Interno de la Comisión Nacional; III. La aprobación de la reglamentación interna relacionada con la Comisión Nacional; IV. Emitir opinión acerca del informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional tiene que hacer llegar al Titular del Poder Ejecutivo Federal así como al Congreso de la Unión; V. Pedir al Presidente de la Comisión Nacional información sobre el seguimiento de asuntos que se encuentren en trámite o que ya haya resuelto la propia Comisión Nacional; VI. Tener conocimiento del informe del Presidente de la Comisión Nacional sobre el ejercicio presupuestal.

Con estas atribuciones se erige al Consejo como un órgano de apoyo, supervisión y vigilancia hacia la Presidencia del Presidente de la Comisión Nacional. Es un órgano de apoyo por lo que toca a las fracciones I, IV y VI del artículo que se

comenta, mientras que en las demás fracciones se encuentran disposiciones de supervisión, vigilancia y aprobación.

El funcionamiento del Consejo se realizará mediante sesiones ordinarias y extraordinarias, tomando las decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes. Tal formalidad, así como la imposición de la celebración de sesiones ordinarias por lo menos una vez al mes, se encuentran en el primer párrafo del artículo veinte de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas por el Presidente de la Comisión Nacional o a través de solicitud dirigida a éste por lo menos suscrita por tres de los diez miembros del Consejo, cuando existan razones que imponen la urgencia para realizar una sesión de esta especie. Tal es el imperativo del segundo párrafo del artículo veinte de la ley.

Sobre el nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva trata el Capítulo IV de la ley. En el artículo veintiuno se mencionan los requisitos que debe reunir el candidato a ocupar la Secretaría Ejecutiva. Tales cualificaciones son: I: Ser ciudadano

mexicano en pleno ejercicio y goce de derechos; II. Buena reputación; y III. Tener más de treinta años cumplidos al día del nombramiento.

Dicho órgano tiene las siguientes atribuciones:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional los lineamientos y políticas generales que en materia de derechos humanos debe desempeñar la Comisión Nacional ante organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales.
- II. La promoción y fortalecimiento de las relaciones de la Comisión Nacional con organismos gubernamentales o no, nacionales o internacionales, en el ámbito de los derechos humanos.
- III. Realizar estudios sobre los instrumentos internacionales relativos al área de los derechos humanos.

- IV. La preparación de anteproyectos de leyes y reglamentos que en forma de iniciativa haya de entregar la Comisión Nacional a los órganos competentes. También corresponde al Secretario Ejecutivo la preparación y entrega de estudios técnicos-jurídicos que respalden los anteproyectos de iniciativas legislativas a los que se hace mención en la primer parte de la fracción correspondiente del artículo veintidós de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- V. La colaboración y apoyo a la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales y especiales que dicho órgano deba suscribir.
- VI. El enriquecimiento del acervo documental de la Comisión Nacional así como su mantenimiento y custodia.
- VII. El resto de facultades y atribuciones que le sean concedidas a la Secretaría Ejecutiva en virtud de otras disposiciones legales y reglamentarias.

En el capítulo V, se reglamenta el nombramiento de los visitadores, así como sus facultades.

Para ser elegible como Visitador General de la Comisión Nacional, se deben satisfacer los siguientes puntos: I: Ser ciudadano mexicano en el pleno ejercicio de derechos como tal; II. Contar con por lo menos treinta años al día del respectivo nombramiento; III. Tener título de licenciado en derecho expedido conforme a la ley y contar con una experiencia en el ejercicio de la profesión de por lo menos tres años y IV. Tener buena fama.

Las facultades y obligaciones de los Visitadores Generales son, de acuerdo al artículo veinticuatro de la ley que estamos analizando, las siguientes:

- I. La recepción, admisión o rechazo de las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus respectivos representantes o denunciantes sin interés ante la Comisión Nacional;

- II. Iniciar a petición de parte las investigaciones de las quejas e inconformidades que sean presentadas ante la Comisión Nacional, o de oficio investigar sobre presuntas violaciones a derechos humanos presuntivamente consumadas y que sean denunciadas en medios masivos de comunicación, aunque no medie queja;
  
- III. Intervenir como conciliador en los asuntos en que por medio de la vía de la negociación pueda ser resuelto el problema de la violación a derechos humanos, cuando la naturaleza del asunto así lo permita;
  
- IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y
  
- V. Las demás atribuciones, facultades y derechos que le señale la ley que se analiza.

Se habilita a visitadores adjuntos para que auxilien a los Visitadores Generales en los términos fijados por el Reglamento y que se mencionan a continuación.

En el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre de 1992, se dispone que para ser Visitador Adjunto se requiere: I. Tener un título profesional legalmente expedido; II. Ser ciudadano mexicano; III. Ser mayor de veintiún años de edad y; IV. Tener la experiencia necesaria, a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes.

Los Visitadores Adjuntos serán designados por el Presidente de la Comisión Nacional a propuesta de los Visitadores Generales.

De acuerdo con el mismo reglamento, los Visitadores Adjuntos son miembros del personal profesional que laboran en las Visitadurías Generales, que han recibido el nombramiento específico correspondiente, y se encargan de la integración de los expedientes de queja y de su consecuente investigación. Entre

otros, pueden ser investigadores, peritos en medicina, medicina forense, criminología y otras que resulten necesarias para el trabajo de la Comisión Nacional.

Los Directores Generales, los Directores de Area, los Coordinadores de Programas Especiales, los Coordinadores de Procedimientos Internos adscritos a las visitadurías Generales, así como el Director General de Quejas y Orientación, serán considerados como Visitadores adjuntos para los efectos del artículo dieciséis de la Ley, y consecuentemente sus actuaciones estarán revestidas de fe pública.

El título tercero de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se denomina "Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos".

El Capítulo I de dicho título trata de disposiciones generales en el siguiente tenor:

En el artículo 25 de la ley se dispone que cualquier persona está facultada para presentar denuncias sobre presuntas

violaciones a los Derechos Humanos, y para acudir ante las Oficinas de la Comisión Nacional para quejarse contra dichas violaciones, ya sea directamente o por medio de representante.

Si es el caso que el afectado está privado de su libertad o no se sabe su paradero, se podrá hacer la denuncia de los hechos por parte de los familiares o vecinos del interesado, pudiendo incluso presentar la queja, personas menores de edad.

En el anterior dispositivo contenido en el segundo párrafo del artículo 25 de la ley de la Comisión Nacional se da una evidente muestra de la importancia que otorga el Estado al acto de presentar quejas ante la Comisión Nacional, facultando inclusive a menores de edad para ejercer el derecho de comparecer ante las oficinas de la institución a interponer quejas. Sin duda alguna la bondad y utilidad de dicho precepto se encuentra a toda prueba y constituye un claro avance en la defensa de los derechos fundamentales del ser humano en nuestro país.

Los organismos no gubernamentales que se encuentren legalmente constituidos están facultados para acudir ante la

Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

Entendemos por "legalmente constituidas" a toda organización nacional o internacional constituida de acuerdo a la ley del país de origen, según lo dispone el Código Civil, por lo que se legitima la actuación de asociaciones internacionales de defensa de derechos humanos como *Amnistía Internacional* entre otras.

De acuerdo al artículo veintiséis la queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, desde que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos que puedan ser violatorios o bien contando a partir de que el afectado o quejoso hubiese conocido sobre los mismos. El plazo antedicho podrá ser ampliado en forma discrecional por parte de la Comisión Nacional, siempre y cuando se trate de infracciones graves a los Derechos Humanos y se trate de casos excepcionales. En todo caso, cuando se infrinjan violaciones que lastimen los derechos fundamentales del género humano y puedan afectar a grupos de personas o que tengan que ver con cuestiones raciales o sociales

y sean en contra de la dignidad del ser humano, no se contará plazo alguno para interponer queja.

La queja deberá interponerse en forma escrita. Aunque se permite la posibilidad de que tratándose de casos urgentes se pueda formular mediante cualquier medio electrónico. Se restringe la aceptación a comunicaciones anónimas y toda queja o reclamación debe ser ratificada dentro de los tres siguientes días a su presentación si el quejoso no se identifica y la suscribe como propia en un primer momento.

Si los quejosos se encuentran privados de su libertad en centros de detención o reclusorios, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin retraso por quien esté encargado del centro respectivo, siendo entregados sus escritos a los visitadores Generales o a los visitadores Adjuntos.

En este dispositivo el veintisiete de la ley se instruye sobre las formalidades que debe revestir la queja y sobre la necesidad de que toda queja se encuentre debidamente suscrita por el quejoso. Asimismo, se establece que las quejas de reos que se encuentren privados de su libertad, tienen una prioridad reflejada

en la orden de que sean transmitidas "sin demora alguna por los encargados de dichos centros de detención". Sin embargo esta disposición no preve la posibilidad de que quien sea precisamente la autoridad que viole derechos humanos de los internos sean los directores o encargados, por lo que estos difícilmente acatarán el mandato que se comenta.

En virtud del numeral veintiocho de la ley, se habilitan en las instalaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos personas que reciban y atiendan las reclamaciones o quejas urgentes en cualquier hora del día y de la noche.

Más facilidades hacia los quejosos se disponen en el artículo veintinueve de la ley. En dicho artículo se preve que en la Comisión Nacional se encuentren a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite de levantamiento de queja. Ordenándose asimismo que en todo caso se orientará a los comparecientes acerca del contenido de la queja o reclamación. Lo anterior constituye una verdadera asistencia jurídica, puesto que la forma de quejarse y las manifestaciones que se asienten en el respectivo documento repercutirán sensiblemente en la investigación.

Otra facilidad que se brinda en virtud del artículo veintisiete estriba en la posibilidad de presentar la queja en forma oral cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Esta facilidad es de suma importancia dado el alto nivel de analfabetismo que impera en el país. En el caso de que el quejoso no hable o entienda deficientemente el idioma español, será proporcionado a este, en forma gratuita un traductor para realizar las diligencias de reclamación.

En el artículo treinta de la ley se preve que la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones en los casos en que se requiera.

Si el quejoso o quien presente la denuncia no pueden identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones hagan presumir la violación de derechos humanos, se admitirá la queja con la condición de que se pueda integrar el expediente identificando a la autoridad o a los servidores públicos en el transcurso de la investigación.

Por disposición del artículo treinta y dos de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la formulación de

quejas y denuncias así como las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

Para el caso de que la queja no pueda ser admitida por tratarse de alguno de los casos de improcedencia o sea infundada, se rechazará inmediatamente la misma. Si no le corresponde de manera ostensible la competencia a la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, para que acuda a la instancia correspondiente a fin de que se le pueda ayudar a resolver el problema en que se halle el ciudadano.

Siendo admitida la instancia, se debe poner en conocimiento de la misma a las autoridades o funcionarios públicos señalados como responsables, tomando en cuenta que si la urgencia es extrema se podrá notificar a estos incluso por cualquier medio electrónico. En el mismo comunicado se requerirá a las autoridades o funcionarios públicos que rindan un informe que verse sobre los actos que presumiblemente

constituyan violaciones a los derechos humanos, que se mencionen en la queja. Dicho informe debe ser presentado en un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean más convenientes de acuerdo con el caso. Si a juicio de la Comisión Nacional el caso es muy urgente, el plazo para presentar el informe puede ser reducido.

Consideramos que el artículo *treinta y cuatro* es adecuado para el fin que se persigue como forma de iniciar la notificación y solicitar el informe correspondiente. Sin embargo este artículo adolece de un defecto que no es privativo del mismo. Dicho error es una imprecisión jurídica que podría acarrear consecuencias de seriedad. Como ya lo dijimos, es un defecto que también aparece en otros artículos y se encuentra en expresiones como la que se toma del artículo treinta y cuatro de la ley y que se transcribe:

"...En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido".

En la partícula subrayada se expresa el error sintáctico que aparece en diversos numerales más. No es posible que una

institución como la Comisión Nacional de Derechos Humanos como sujeto ejerza acciones propias únicas y exclusivas para individuos. Tal es el caso de emitir un juicio. En todo caso dicha acción debe recaer sobre algún responsable. En el artículo que se comenta no se especifica quién debe o puede emitir el juicio a nombre de la Comisión Nacional, quedando abierta la riesgosa posibilidad de que cualquier empleado profesional o administrativo emita dicho juicio en forma arbitraria.

El artículo treinta y cinco dispone que la Comisión Nacional -aquí sí se menciona- por conducto de su Presidente, previa consulta al Consejo pueda declinar la competencia de la institución para conocer de determinado asunto en virtud de ubicarse en el riesgo de menoscabar la autonomía y la autoridad moral de la institución. La valoración de que el asunto pueda menoscabar la atribución moral de la Comisión Nacional; queda entonces bajo el arbitrio de el Consejo y de la Presidencia. Es muy delicado este precepto, puesto que siendo los derechos humanos valores fundamentales que deben ser preservados y defendidos a toda costa, se contraponen un interés de índole institucional a costa de la sanción positiva de algún acto que viole derechos fundamentales. Es muy importante que la aplicación de este artículo se realice las menos de las veces en forma realmente concienzuda.

En virtud del artículo treinta y seis se ordena que desde el momento de admisión de una queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y el personal técnico o profesional, se pondrán en contacto inmediatamente con las autoridades señaladas como responsables de la posible violación a derechos y prerrogativas fundamentales para, si es posible jurídicamente, intentar una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre desde la postura de respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, para poder obtener una solución inmediata del conflicto.

En este primer párrafo se habilita la función conciliadora y de buenos oficios del personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el loable fin de solucionar en un lapso corto de tiempo, el conflicto que se trate.

Si es el caso de haberse logrado una solución satisfactoria o alguna de las partes responsables se allana a la queja, la Comisión Nacional lo hará constatar así y se ordenará el archivo del expediente. Mismo que podrá reabrirse si es el caso de que las autoridades responsables no hubiesen cumplido con sus compromisos y así lo comunicarán a la Comisión Nacional los denunciantes, si el incumplimiento ha perdurado por lo menos noventa días después de haber sido contraído. Si es tal el caso, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará

el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

Este segundo párrafo del artículo treinta y seis, preve la forma en que debe actuar la Comisión Nacional en caso de incumplimiento por parte de la autoridad o autoridades responsables del compromiso contraído. Siendo la previsión muy amplia, permitiendo el arbitrio de la institución.

Dispone el siguiente numeral que si de la presentación de la queja no se deducen elementos que permitan o faculten a la Comisión Nacional a intervenir, esta requerirá al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no da una contestación subsanando la omisión, el asunto se archivará motivado por la falta de interés jurídico del propio quejoso.

Los requisitos que deben reunir los informes que deben expedir las autoridades señaladas como responsables, son los siguientes, de acuerdo al artículo treinta y ocho de la propia ley: Contar con antecedentes del asunto, los fundamentos, motivaciones de los actos u omisiones de los actos impugnados, la constatación de que estos realmente hubiesen existido, así como los elementos de información necesarios para la documentación del negocio.

Se tendrán por ciertos los hechos alegados por el quejoso, salvo prueba en contrario, si la autoridad responsable no presenta oportunamente su informe o no lo respalda con la documentación correspondiente. Independientemente de que el funcionario incurra en la responsabilidad que le corresponda.

El artículo treinta y nueve dispone en cinco fracciones las facultades que tendrá el Visitador General cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación:

- I. Solicitar a las autoridades o funcionarios a los que se señalen como responsables por la violación de derechos humanos, que presenten informes o documentos adicionales al informe de rigor.
- II. Pedir a diversas instancias como autoridades, servidores públicos o incluso a particulares información o datos que sean necesarios incluso documentos.
- III. Realizar inspecciones o visitar lugares por sí o por medio del personal de la Comisión Nacional que se encuentren bajo sus órdenes en los términos de la ley que se comenta o del reglamento interno de la misma Comisión Nacional.

- IV. Citar a quienes deben comparecer como testigos o peritos en las investigaciones.
  
- V. Realizar bajo su arbitrio todas las demás acciones que estime convenientes para la mejor integración de las investigaciones siempre y cuando se desempeñe bajo los cauces de la ley y el derecho.

Puede también el Visitador General solicitar cuando lo estime conveniente a las autoridades competentes que se habiliten todas las medidas necesarias precautorias o cautelares para evitar la "consumación irreparable" de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños que sean difícilmente reparables, así como pedir su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Las medidas que solicite el Visitador General pueden ser de conservación o restitución, de acuerdo a los requerimientos del particular.

Tales situaciones se disponen en el artículo cuarenta de la ley analizada en este capítulo.

El artículo cuarenta y uno dispone que las pruebas presentadas en los asuntos que se conozcan en la comisión, ya sea por los reclamantes, como por las autoridades o funcionarios públicos a los que se les imputen violaciones a los derechos humanos, o las que la propia Comisión Nacional de derechos Humanos solicita y oficiosamente recabe, serán valoradas en sus conjuntos por el Visitador General, basándose en los principios de la lógica, la experiencia e incluso en los de legalidad, para que se pueda producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

Es de gran importancia jurídica el artículo que se ha comentado, ya que en él, encontramos el sistema de valoración que se debe seguir de las pruebas que obren en el expediente, poniendo relieve en los "principios de la lógica y de la experiencia", relegando el principio de legalidad a un tercer término.

Las conclusiones del expediente, de las cuales dependerán las recomendaciones, exclusivamente estarán fundadas en la documentación y material probatorio que obre en el mismo instrumento. Este artículo cuarenta y dos recoge el principio de la "verdad del expediente" y lo consagra en el ámbito de los derechos humanos. Nos causa extrañeza por otra parte que si bien se han sacrificado otros principios jurídicos en aras de la flexibilidad de un procedimiento asequible a los particulares, a la

hora de la valoración se incurra en un rigor procesal formalista que pueda perjudicar el interés del quejoso.

Otro principio del cual no se hace mención expresa pero que se dibuja una intención es el de la suplencia de la queja. Sabemos perfectamente que éste no es un proceso jurisdiccional, pero su importancia y las formalidades que él mismo reviste hacen necesario que se aclare más la posibilidad de aplicar dicho principio ya que como es sabido el interés por la salvaguarda de los derechos humanos en nuestro país es ya una realidad de alto interés social y político.

El capítulo segundo de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos trata sobre los acuerdos y recomendaciones. Como ya se ha asentado, el carácter de dichos actos es autónomo y no vinculatorio, es decir que no obstante ser el resultado de un procedimiento parajudicial, las resoluciones no tienen fuerza coactiva. Esta característica es común en todas las resoluciones de los *ombudsman* alrededor del mundo. Si bien, en nuestro país, esta institución puede dar vista a las autoridades responsables de la procuración de justicia en el caso de encontrarse o descubrir actos que pueden constituir algún ilícito.

Sin embargo, de acuerdo al artículo cuarenta y tres de la ley, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede dictar

acuerdos "de trámite", mismo que sí serán obligatorios para que las autoridades y funcionarios comparezcan ante la Comisión Nacional en el desarrollo de las investigaciones, aporten información o documentos. El caso de incumplimiento acarrearía para el responsable las sanciones que se señalan en el título IV, Capítulo II de la misma ley.

El Visitador General formulará un proyecto de Recomendación al concluir la investigación correspondiente. En caso de que no se hubiera cometido violación alguna a derechos humanos se realizará un proyecto de acuerdo de no responsabilidad. En los proyectos de la Visitaduría General se contará con un análisis de los hechos, las argumentaciones y las pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, con el fin de precisar si las autoridades o servidores públicos han incurrido en la violación de derechos humanos mediante actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas o que hubiesen "dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados en un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes".

En esta primera parte del artículo cuarenta y cuatro se vuelve a poner de relieve que la legalidad no es el valor primordial tutelado por la ley y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, puesto que se mencionan aspectos metajurídicos en los actos de

autoridad como son los adjetivos "irrazonables", "injustas", "inadecuadas" o "erróneas".

El segundo párrafo del artículo que nos concierne menciona que en el proyecto de recomendación, se deben señalar las medidas que deben tomarse para conseguir una efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si es que procede la reparación de daños y perjuicios que se ubiquen como provocados a instancias de la violación particular.

Para la consideración final, antes de ser emitidos, los proyectos elaborados por la Visitaduría General deberán ser sometidos al examen del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Lo anterior, de acuerdo al artículo cuarenta y cuatro de la ley que se analiza, en su tercer párrafo.

El dictado del artículo cuarenta y cinco dispone que en el caso de que no se comprueben las violaciones de derechos fundamentales imputadas, se dictará acuerdo de No Responsabilidad al funcionario o autoridad al que se le hubiere seguido investigación.

El artículo cuarenta y seis ordena que la recomendación será pública y autónoma, sin tener carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los que se dirija,

consecuentemente no podrá por sí mismo dejar sin efecto, anular o modificar resoluciones o actos en contra de los cuales se hubiese presentado la queja o reclamación.

Insistimos que esta es la nota característica de las resoluciones emitidas por los organismos defensores de los derechos humanos de carácter gubernamental o no en el mundo.

Se dispone en el segundo párrafo de tal dispositivo que en todo caso, después de recibida, la autoridad o servidor público de que se trate, informará a la Comisión Nacional, en el lapso de quince días hábiles después de haber recibido la recomendación mediante notificación, si acepta la misma. Si es el caso, entregará en otros quince días hábiles, las pruebas correspondientes de que ya ha acatado y cumplido con la recomendación. El plazo antedicho podrá ser aumentado si el caso ameritase tal circunstancia.

La aceptación de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha probado ser una de las áreas neurálgic-s del sistema institucional de nuestro país. Evidentemente el hecho de que la autoridad acepte y acate una recomendación tal implica un ejercicio de alta autocrítica y saludable rectificación que por otro lado es muy difícil de conseguir en un medio político como en el que se vive. No

obstante debemos resaltar que el hecho de acatar o cumplir una recomendación no va en detrimento de la imagen de la autoridad correspondiente, sino todo lo contrario, devuelve la confianza y aumenta el aprecio al gobernador funcionario, secretario o autoridad que lo realice.

Sobre la publicación de las recomendaciones debemos expresar que es supuestamente en esa circunstancia en la que radica la fuerza de dichos actos. Sin embargo solamente conocemos un órgano informativo en el que se publican dichas recomendaciones y que es de una limitada penetración en la opinión pública, siendo este la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que se edita en forma mensual. En todo caso, si el asunto de la violación de derechos humanos involucra a altas autoridades se encontrarán notas dispersas en los periódicos. Por tales motivos debe dejar de apelarse a la fuerza de dichas recomendaciones en virtud de su publicidad, ya que en realidad, no son públicas. En resumen, habrá autoridades que no se amedrenten porque algunos suscriptores de la Gaceta de la Comisión Nacional se enteren de la existencia de recomendaciones en tal o cual sentido, en el mejor de los casos.

No procede recurso alguno en contra de las recomendaciones de la Comisión Nacional. Tal disposición se

encuentra señalada en el artículo cuarenta y siete, y consideramos que es acertada.

En el numeral cuarenta y ocho se exime de la responsabilidad a la Comisión Nacional de proporcionar pruebas a las autoridades sobre recomendaciones giradas. En todo caso y discrecionalmente podrá la Comisión Nacional evaluar dicha petición, y si estima conveniente podrá entregarlas o no.

Las recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad estarán referidos a casos concretos y las autoridades o funcionarios no podrán aplicarlos a diversos asuntos por analogía o mayoría de razón.

Se aplica en este artículo cuarenta y nueve el principio de relatividad dirigido a la autoridad para que no escude su actuación en diversos asuntos en recomendaciones o acuerdos de no responsabilidad referidos a otros casos.

El Capítulo tercero se titula "De las notificaciones y los Informes", comprende de los artículos cincuenta al cincuenta y cuatro y sus disposiciones son en el siguiente sentido:

Los resultados de cada investigación serán notificados inmediatamente a los quejosos por la Comisión Nacional,

asimismo hará del conocimiento de éste de la recomendación que hubiere dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de los prejuicios causados, la aceptación y la ejecución de la recomendación, así como en su caso, del acuerdo de no responsabilidad.

Se obliga al Presidente de la Comisión Nacional a publicar ya total, ya parcialmente en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad del organismo a su cargo. Obligación que se desahoga mensualmente en la Gaceta que ya hemos mencionado. En casos excepcionales el Presidente podrá decidir si la recomendación o el acuerdo de no responsabilidad sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo a las circunstancias del propio caso.

Siendo la privacidad reconocida como un derecho humano así como el derecho a la secrecía y a la intimidad esta parte del artículo cincuenta y uno encaja perfectamente dentro del sistema que se pretende habilitar de protección y defensa de los derechos fundamentales.

Se preve en el artículo cincuenta y dos que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos envíe un informe anual al Congreso de la Unión y al Presidente de la República

acerca de las actividades que hubiese realizado la institución durante el período correspondiente. Ordena el numeral que dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para el conocimiento de la sociedad.

Sobre las características del informe, éste de acuerdo a la ley deberá comprender una descripción del número y particularidades de las quejas y denuncias presentadas, los efectos de la labor conciliatoria, las investigaciones que se efectuaron, así como las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad emitidos, en resumen, los resultados obtenidos (informes de acatamiento y cumplimiento de recomendaciones), estadísticas, programas desarrollados y demás datos convenientes para conocer las actividades de organismos, como pueden ser convenios interinstitucionales, congresos sobre derechos humanos, intervención en asuntos de interés nacional de derechos humanos que no estén relacionados u originados por queja alguna, etc.

Se pueden disponer en dicho informe proposiciones hacia las autoridades y funcionarios públicos competentes ya sean federales, locales o municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como depurar las prácticas administrativas correspondientes, para proteger mejor los derechos fundamentales de los

governados y eficientar la prestación de servicios públicos de gobierno y administración.

Para salvaguardar la categoría de las recomendaciones de la Comisión Nacional el último artículo correspondiente al capítulo tercero dispone que ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional, con motivo de dichos informes.

Sobre las inconformidades dispone el capítulo cuarto de la ley que se analiza.

Estas se sustanciarán ante la Comisión Nacional mediante los recursos de queja o impugnación con base en lo dispuesto en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de acuerdo a las disposiciones que se comentarán más adelante. Serán de aplicación supletoria en lo procedente las disposiciones del Título III, capítulo I de la ley. Las resoluciones de la Comisión Nacional sobre los recursos no admiten medio de impugnación alguno.

El recurso de queja sólo podrá ser promovido por los quejosos o denunciantes a los que se les cause algún perjuicio grave, en virtud de las omisiones o inactividad de los organismos estatales de derechos humanos, con motivo de los

procedimientos que se hubiesen sustanciado ante los mismos, y siempre que no exista recomendación sobre el asunto que se ventile. Además es requisito para interponer la queja que hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local.

Si el organismo estatal acredita estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado en términos del artículo cincuenta y seis de la ley en comento.

Según el artículo cincuenta y siete el recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito, o en casos de urgencia en forma oral o por cualquier medio de comunicación. De realizarse bajo el último supuesto, la inconformidad deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En el escrito o comunicación que contenga la queja se deberán precisar la comisiones o la inactividad en que ha incurrido el organismo estatal responsable. A dicho recurso debe acompañarse las pruebas documentales que sustenten la queja. La institución antes de pronunciarse acerca de la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las infirmaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

En el artículo que se comentó en el anterior párrafo se le otorgan amplias facultades a la Comisión Nacional en el trámite de queja para poder resolver como mejor convenga.

El trámite por supuesto se prevé "breve y sencillo", ya que una vez que se admitió el recurso, la Comisión Nacional debe correr traslado del mismo al organismo estatal contra el cual se interpuso al recurso, para que éste rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles que deberá contener como anexos las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. En caso de que no se presente informe en el plazo prescrito, se tendrán como ciertos los hechos alegados por el quejoso en el recurso, salvo prueba en contrario. Este artículo no señala que material probatorio podría desvirtuar dicha circunstancia.

El numeral cincuenta y nueve de la ley ordena que la Comisión Nacional deba pronunciarse sobre la queja en un término no mayor a los sesenta días, contados a partir de la fecha en que se admitió el recurso, formulando una recomendación al organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido; o bien declarará injustificada e infundada la instancia cuando la institución local hubiera comprobado la justificación de su actuación. Dicho organismo deberá informar

en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha recomendación.

En el caso en que el organismo estatal pueda tardarse en emitir su resolución y la queja se encuentre en trámite, podrá la Comisión Nacional atraer el asunto y dictar la recomendación que corresponda, según manda el artículo sesenta del cuerpo que se estudia.

Se presenta la posibilidad de impugnar las resoluciones definitivas de los organismos estatales de Derechos Humanos o las informaciones definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos. La impugnación deberá proceder únicamente ante la Comisión Nacional. En casos excepcionales también se podrán impugnar los acuerdos de los propios organismos estatales cuando se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o los denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos y dichos derechos deberán ponerse a salvo de inmediato.

El recurso de impugnación que se trate deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren

necesarias. A su vez, el organismo estatal de derechos humanos deberá enviar con la instancia del recurrente un informe sobre la recomendación que se imponga con los documentos justificativos que considere necesarios.

El recurso que se analiza se debe presentar por escrito ante la instancia recurrida dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia recomendación.

El recurrido, es decir, el organismo estatal deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los siguientes quince días.

Únicamente estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación, quiénes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo estatal de Derechos Humanos.

En el numeral sesenta y cinco se ordena que una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y si lo estima necesario solicitará las informaciones sobre el asunto que considere necesarias del organismo recurrido o de la autoridad que corresponda. La Comisión Nacional puede desechar de plano los

recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.

Una vez admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u organismo estatal contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso, se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad responsable acerca del acatamiento de la que se le hubiere formulado. En casos excepcionales y sólo cuando se considere que es preciso un período probatorio, se admitirán las probanzas ofrecidas por los interesados y los respectivos representantes de los organismos públicos que se encuentren involucrados en el asunto.

Agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá emitir su resolución sobre el recurso de impugnación en un plazo no

mayor a sesenta días hábiles, el cual podrá ser en distintos sentidos como:

- a) Confirmar la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.
- b) La modificación de la propia recomendación, supuesto en que a su vez se le formulará una recomendación al organismo local.
- c) Declarar suficiente el cumplimiento de la recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.
- d) Declarar la insuficiencia del cumplimiento de la recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en que la Comisión Nacional formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, que deberá rendir información sobre su aceptación y cumplimiento:

Con este artículo concluye el título tercero de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En el último capítulo del mismo, como se pudo apreciar, se establece un sistema de recursos análogo al judicial respecto de la actuación de la

Comisiones Estatales de derechos humanos. Sobre las Comisiones Estatales se hablará en el último inciso del capítulo. Nos atrevemos a comparar al procedimiento de inconformidades de los organismos de derechos humanos con el judicial puesto que como se desprende del articulado comentado, se erige a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como una especie de Tribunal de Alzada con amplias atribuciones de indagación, aunque al igual que en los casos de violación, su única fuerza ante los organismos estatales consiste en la posibilidad de dictar recomendaciones.

El siguiente título, el cuarto se denomina "De las autoridades y los servidores públicos". El primer capítulo de dicho apartado trata sobre las obligaciones y la colaboración.

En el artículo sesenta y siete se ordena que las autoridades y servidores públicos de carácter federal, que se encuentren involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus atribuciones o actividades estén en posibilidad de proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión Nacional en tal sentido.

Se dispone la obligación de las autoridades locales y municipales para que proporcionen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite.

El artículo sesenta y ocho de la ley dispone que las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla como tal. En tal caso, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva y pedir que se les obsequie información o documentación, que se manejará bajo la más estricta confidencialidad.

Generalizando, el artículo sesenta y nueve dispone la colaboración de las autoridades y funcionarios públicos federales, locales o municipales, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias.

Podrán asimismo las comisiones estatales de protección a los derechos humanos, en virtud del artículo que se menciona, fungir como receptores de las quejas y denuncias de violaciones de competencia federal, mismas que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.

En el capítulo segundo del título cuarto se dispone acerca de las responsabilidades de las autoridades y servidores públicos.

En el primer artículo del correspondiente capítulo se ordena que las autoridades y servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con estricto apego a las disposiciones constitucionales y leyes aplicables.

El artículo setenta y uno faculta a la Comisión Nacional para informar sobre la persistencia de actuaciones u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus indagaciones, sin obstar que hayan sido requeridos por la Comisión Nacional.

Esta podrá denunciar a los responsables ante los órganos competentes sobre la posible comisión de un delito o faltas, independiente de dichas conductas y actitudes, que se hubiesen cometido por las autoridades o funcionarios públicos.

Acerca de los particulares que durante el procedimiento seguido por la Comisión Nacional hayan incurrido en faltas o

delitos, la mismo lo hará del conocimiento de las autoridades competentes.

El artículo setenta y dos dispone que la Comisión Nacional debe hacer del conocimiento de las autoridades superiores competentes sobre los actos u omisiones en que incurran las autoridades o servidores públicos durante y con motivo de las indagaciones desarrolladas por la misma Comisión, con la finalidad de que se actualicen las sanciones administrativas correspondientes. Por su parte la autoridad superior debe informar a la Comisión Nacional sobre la suerte de la respectiva denuncia.

Una más de las atribuciones del instituto que se nos ocupa respecto de su relación con otros organismos públicos es la de solicitar la amonestación pública o privada al titular de la dependencia de que se trate.

Esta sanción es muy importante aunque debe tratarse con cuidado su naturaleza, puesto que puede llegar a convertirse en una pena trascendental, que indica sobre la persona del titular del organismo responsable y no sobre la institución que representa.

El título quinto de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que contiene un sólo capítulo trata sobre el régimen laboral.

El único artículo de dicho título, el setenta y cuatro ordena que el personal que trabaje para la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encontrará regida 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. Además dispone la incorporación del personal al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Se precisa además que TODOS los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que desempeña.

Los dos últimos artículos de la ley, forman parte del título sexto de la misma y disponen sobre el patrimonio y el presupuesto de la Comisión Nacional.

Como organismo autónomo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno

Federal deberá proporcionar los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

En el artículo setenta y seis se ordena que la comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá facultad de elaborar su presupuesto anual de egresos, el cual será remitido directamente al Secretario de Estado competente (SHCP), para el trámite correspondiente.

Prosiguen al cuerpo de la ley ocho artículos transitorios hacia la plena vigencia del ordenamiento.

Ya hemos mencionado al Reglamento de la Institución. A continuación damos breve cuenta del mismo.

De acuerdo al artículo primero del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dicho cuerpo normativo reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción y el estudio además de la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

Dicho reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.

El Reglamento está compuesto con seis títulos, veinte capítulos, ciento setenta y cuatro artículos y dos transitorios.

Como menciona el primer artículo en el Reglamento se especifica con minucia lo dispuesto por la ley siendo dicho ordenamiento de naturaleza obligatoria.

#### ***F. COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS.***

En la reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación del establecimiento en todos los Estados de la República de organismos estatales para la protección de los derechos humanos.

A la fecha, ya han sido establecidas las Comisiones de Derechos Humanos estatales en el país.

En diversas instancias se ha enfatizado acerca de la importancia que dichas instituciones tienen para la vida jurídica y de la tutela de los derechos fundamentales en el país.

Tal fue el pronunciamiento del Doctor Jorge Carpizo:

Durante la ceremonia de clausura del simposio "Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y La Comisión Nacional de Derechos Humanos", explicó el entonces Presidente de la Comisión Nacional:

"...el país quiere y requiere de Comisiones Locales autónomas, presididas por personas que gocen de prestigio en sus respectivas entidades, que tengan los recursos materiales suficientes y todas las facultades que la Ley otorga a la Comisión Nacional. La fortaleza de esas Comisiones será el termómetro real de cual es la efectividad de la protección de los derechos humanos en México.

El artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un voto a favor de nuestro federalismo. Nuestra Carta Magna quiere que los problemas locales se resuelvan en los propios Estados que las Comisiones Locales se robustezcan y cumplan muy bien sus funciones. Todo México espera que así sea y en primer lugar la Comisión Nacional, la cual está para apoyar y auxiliar a las Comisiones Locales cuando así se lo soliciten y

para cumplir cabalmente con todas las funciones que le señale la Constitución y su Ley.

"Mientras las Comisiones Locales cumplan muy bien con sus atribuciones, menor será la intervención de la Comisión Nacional en los asuntos locales y ello será lo más saludable.

Estoy seguro que todas, Comisión Nacional y Comisiones Locales, haremos un esfuerzo para que el esquema estructurado en el mencionado artículo constitucional 102 sea todo un éxito. Debe serlo. Es lo conveniente para el bien de la República y para la causa de los derechos humanos".<sup>61</sup>

En el mismo evento, el Presidente de la República, el Licenciado Carlos Salinas de Gortari señaló lo siguiente:

"...en el marco del artículo 102 "B" de nuestra Constitución, las Comisiones Estatales han de ser Comisiones respetadas y reconocidas por la comunidad, altamente representativas en su composición, autónomas en sus decisiones, con facultades debidamente asignadas en la ley y con suficiencia material y administrativa para el

---

61) CARPIZO, Jorge, "Mensaje de Clausura", en *Memoria del simposio Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la CNDH*, México, 1990, CNDH, P. 177.

desempeño eficiente y decoroso de sus responsabilidades. Se trata, ni más ni menos, de asegurar la protección de los Derechos Humanos sin excepciones, para todos los habitantes de toda condición y a lo largo de todo espacio, incluso los más recónditos de nuestra patria. De ahí también la importancia de inscribir estos pasos en el robustecimiento del Pacto Federal, pacto democrático de los mexicanos, del que es un buen ejemplo este encuentro de la Comisión Nacional y las comisiones Estatales de Derechos Humanos, con respeto pleno a las atribuciones que corresponden a cada jurisdicción".<sup>62</sup>

Hacia julio de mil novecientos noventa y dos, los estados de Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas ya contaban con legislación reguladora de su respectiva Comisión Estatal de Derechos Humanos. Asimismo los estados de Chihuahua y Veracruz contaban con *Ombudsman*.<sup>63</sup>

A guisa de ejemplo se aportan los perfiles de dos Comisiones Estatales de Derechos Humanos, para posteriormente pasar a describir un listado ideal general para uniformar los criterios y características de las Comisiones.

---

62) SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Mensaje de Clausura", en *Memoria del Simposio Experiencias de los Organismos Estatales*, cit. p. 183.

63) CNDH, *Documentos y Testimonios de cinco Siglos*, CNDH, México, 1991, Colección Manuales, 9, pp. 328 ss.

Comisión de Defensa de los derechos Humanos del Estado de Nayarit. Fue creada en el año de 1990 como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo Estatal con personalidad jurídica e integración plural. La estructura de dicha institución es similar a la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su principal objetivo es el de promover y vigilar el cumplimiento de la política estatal en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Dicha Comisión Estatal está integrada por un Presidente, un Secretario y un Visitador General, además de representantes de los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, quienes fungen como enlaces de coordinación en los casos que así se requiera. Otra característica que la distingue es que está integrada por Consejeros designados por el C. Gobernador del Estado y cuyo nombramiento recae en personas honestas y de reconocido prestigio para fungir con carácter honorario. Dentro del grupo de consejeros hay un indígena nayarita por cada una de las etnias huichola, cora, tepehuana y mexicana.

En el Estado de Baja California, se creó la Procuraduría de los derechos Humanos y Protección Ciudadana del estado de Baja California en 1991. Dicha institución se asemeja a la figura del *Ombudsman*, toda vez que el titular de esta Procuraduría es aprobado por el Congreso local, al cual se le informará todos los años de su actuación. Consta de un Consejo Consultivo integrado por siete personas de reconocido prestigio entre la

sociedad de esta entidad federativa. Da una atención particular a la difusión y capacitación sobre el tema.

En el simposio referido se elaboró un listado de características recomendables para los organismos que nos ocupan:

1. Las leyes de cada entidad deben garantizar la autonomía, imparcialidad y suficiencia de recursos económicos de los organismos Estatales protectores de derechos humanos.
2. Que los organismos no tengan la representación de los Gobiernos locales.
3. Los Presidentes de las Comisiones deben de ser personas que gocen de respeto social y sin participación partidista activa, y que su nombramiento sea ratificado por el Congreso Local.
4. Los miembros de las Comisiones Locales deberán ser los más calificados y no deben tener participación activa partidista. Que estén igualmente integrados predominantemente por personajes ajenos a la administración pública, y sólo excepcionalmente y en

proporción limitada, por servidores públicos de singular dedicación y ejemplaridad. En ningún caso es recomendable que formen parte *ex officio* de estos Consejos los titulares de las distintas áreas del gobierno, y menos aún los de las instituciones más propensas a recibir recomendaciones, la pertenencia a estos Consejos debe ser sobre méritos personales, y no a partir de una representación institucional.

5. Que los Consejos de las Comisiones no sean muy numerosos, oscilando el número de sus miembros entre siete y once.
6. Que los miembros del Consejo sean substituidos individualmente, uno cada año. No se debe cambiar totalmente al Consejo y menos aún cuando se renueve la Presidencia.
7. La función de los Consejeros en las Comisiones estatales deberán definir lineamientos generales de actuación de los organismos, servirán cómo organismos legislativos y de consulta para su presidente, así como para requerir a éste la información que estime pertinente acerca de los asuntos que se ventilen o se hayan resuelto. No

resulta operativo que se someta a su aprobación cada una de las recomendaciones.

8. Las Comisiones no deben conocer sobre asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
9. Las Comisiones Estatales no estarán facultadas para conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional de fondo, aunque sí podrán sustanciar quejas por actos u omisiones de carácter administrativo provenientes de las autoridades judiciales estatales como puede ser el caso de la dilación en el dictado de una sentencia. Lo mismo reza respecto de los tribunales administrativos: ellos no podrán conocer o recomendar sobre resoluciones de fondo, pudiendo hacerlo en aspectos de la administración de dicho género de justicia.
10. Las Comisiones Estatales tampoco deben conocer sobre cuestiones de fondo laborales, aunque si tienen competencia para tramitar quejas por actos u omisiones provenientes de las autoridades laborales, siempre y cuando aquellos tengan un carácter administrativo exclusivamente.

11. Fuera de actos electorales, jurisdiccionales y laborales, de la interpretación de la Constitución y la Ley, no pueden las Comisiones locales excluirse de su competencia a autoridades diversas a las señaladas limitativamente en la Constitución.
12. Que las leyes locales que regulen a dichos organismos no puedan establecer como condición para acudir ante ellos el haber agotado un determinado procedimiento.
13. Las recomendaciones de dichos organismos deben ser públicas y autónomas, sin tener carácter vinculatorio para las autoridades.
14. Que se abra la posibilidad de que las leyes en cada Estado establezcan, entre las formas de la pronta solución de las quejas, la de amigable composición, entre el quejoso y las autoridades, cuando la naturaleza del asunto lo permita.
15. Que las leyes de los Estados contengan medidas cautelares, bien que sea con efectos de conservación o restitutivos.

16. Los Organismos estatales deben tener amplias facultades para investigar la verdad sobre presuntas violaciones a los derechos humanos.
  
17. Los acuerdos de trámite dictados dentro del procedimiento de investigación de las quejas deben tener efectos obligatorios para las autoridades como por ejemplo, la presentación de informes y la responsabilidad en que se incurra si son desatendidos dichos acuerdos.
  
18. Los Organismos locales al realizar sus investigaciones deben sujetarse a su propia ley, sin podersele objetar acceso a las constancias, por ejemplo, de averiguación previa, argumentando que de acuerdo a dichas leyes éstas son secretas.
  
19. La promoción, defensa y difusión de la causa de los derechos humanos no es exclusiva del organismo estatal de Derechos Humanos. Se debe considerar la existencia y trabajar conjuntamente con organizaciones no gubernamentales y con los individuos que promuevan dicha causa.

20. No sólo es obligación de los Organismos de Derechos Humanos en los estados al atender las quejas respectivas, sino además la educación y difusión de dichas prerrogativas fundamentales.

## CONCLUSIONES

- I. Los derechos humanos son las prerrogativas fundamentales que debe gozar todo individuo para poder desarrollar su vida de acuerdo a su libertad y a sus circunstancias personales.
- II. El catálogo de los derechos humanos es tan amplio como las necesidades de desarrollo y realización que cada individuo tiene para sí mismo.
- III. Algunos de los derechos humanos son recogidos y reconocidos por el sistema jurídico de varias naciones y el de la comunidad internacional. En todo caso, deben realizarse esfuerzos para que sea cada vez más amplio el catálogo de derechos humanos protegidos por la ley.
- IV. Una de las instituciones primordiales en la historia de la defensa de los derechos humanos es el *Ombudsman* sueco cuya misión primordial es la defensa del pueblo.
- V. En nuestro país se ha habilitado como *Ombudsman* a una institución oficial denominada *COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*.

- VI. Si bien es cierto que la institución de la CNDH representa un *francisco avance* en la defensa y tutela de los derechos humanos en nuestro país, también debe subrayarse que del amplio espectro de los derechos humanos que se catalogan en el presente trabajo, la CNDH sólo protege a los derechos fundamentales que se violentan en virtud de actos de la administración pública, exceptuando a los de índole jurisdiccional, laboral y político.
- VII. Además de los esfuerzos gubernamentales para proteger los derechos humanos, se debe involucrar a la sociedad civil para adquirir una conciencia sobre la importancia que los derechos humanos tienen en la vida de los individuos.
- VIII. Se debe respetar la autonomía de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos para lograr una consonancia con el régimen republicano federal que aspira el pueblo de México en su Constitución Política.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. ABA "Institutionalization, the Ombudsman and Bureocracy", *American Political Science Review*, 68, 1947.
2. ALEMANY VERDAGUER, S. *Curso de Derechos Humanos*, Bosch, Barcelona 1984.
3. BATOR, Paul M., "Finality in criminal Law and Federal habeas Corpus..." en *Harvard Law Review*, enero 1963.
4. BIDART CAMPOS, Germán, *Teoría General de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1989.
5. BOBBIO, N. "Presente y Porvenir de los Derechos..." en Anuario de Derechos Humanos, núm. 1, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense, Madrid 1982.
6. BUZAID, Alfredo. "Do Mandado de Seguranga", en *Revista de Tribunais*, Vol. 258, abril de 1957.

7. BUZAID, Alfredo, "*Juicio de Amparo a Mandado de Seguranga*", Revista de Facultades de Direito de Universidade de Sao Paulo, año LVI, fase I, septiembre 1961, Brasil.
8. CARPIZO, Jorge, Mensaje de Clausura, en *Memoria del simposio Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales*, de Derechos Humanos y la CNDH, México 1990, CNDH.
9. CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, México 1981.
10. CASTAN TOBEÑAS, José, *Los Derechos del Hombre*, Ed. Reus, Madrid 1976, 2ª ed.
11. CASTAÑEDA, Jorge; Kaplan, M. et al, *Derecho Económico Internacional*, FCE, México 1976.
12. CASTRO NUÑEZ, *Do Mandado de Seguranca*, 6ª edicao Forense, Río-Sao Paulo.
13. CNDH, *Documentos y Testimonios de Cinco Siglos*, CNDH, Colección Manuales 9, México 1991.

14. **CONSTITUCION DE SUECIA**, *Información sobre Suecia*, Svenka Institutet, Suecia 1983.
15. **CORWIN, Edwards**, *The Constitution and what it means today*, 12º ed. New York 1964.
16. **CUADRA, Héctor**, *La Proyección internacional de los derechos humanos*.
17. **DIAZ MÜLLER, Luis T.**, *Derechos Humanos y Relaciones Internacionales*, FCE, México 1990.
18. **FERIS, Manuel**, *Juez, Estado y Derechos Humanos*, Ed. F. Torres, Valencia 1976.
19. **FERNANDEZ, Eusebio**, *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*, Madrid 1984.
20. **FIX ZAMUDIO, Héctor**, *La Constitución y su Defensa*, UNAM, México 1984.
21. **FIX-ZAMUDIO, H.** *La protección procesal de las garantías individuales en América*, en la Revista de la Comisión Internacional de Juristas, diciembre 1968.

22. FIX-ZAMUDIO, H. "Ombudsman", *Diccionario Jurídico Mexicano*, II J-UNAM, México 1984, T. VI. MARITAIN, J., *Prólogo a los Derechos del Hombre*, Ed. Laia, Barcelona 1973, Trad. de Margarita Melken y otros.
23. FIX-ZAMUDIO, H., *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, CNDH Manuales-5, México 1991.
24. FIX-ZAMUDIO, H., "Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo", en H. Fix Zamudio, *imagen y obra escogida*, UNAM, México 1984.
25. GARCIA MAYNES, *Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo*, UNAM, México 1986.
26. HERVADA, Javier, *Juan Pablo II y los Derechos Humanos*.
27. MOORE, John, *Ombudsmen and Ghetto*, Connecticut Law Review, diciembre 1º, 1958.
28. PECES-BARBA, *Derechos Fundamentales*, I. Teoría General, Madrid 1972.
29. PEREZ LUÑO, *Los Derechos fundamentales*, Madrid 1984.

30. RABASA, Emilio, *El artículo 14*, México 1990.
31. RABASA GAMBOA, Emilio, *"Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México"*, CNDH, México 1992.
32. RATALKO, Walter A., *"The indigent prisoner's New hope: The old writ of habeas Corpus and..."*, en *North Dakota Law Review*, enero de 1966.
33. RIOS ESPINOZA, *"Mandamiento de Seguridad"*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*", núm. 53, enero-marzo 1964.
34. RUBINSTEIN, Ammon, *"Habeas Corpus as a mean of Review"* in the *Modern Law Review*, London mayo 1964.
35. SALINAS DE GORTARI, Carlos, *"Mensaje de Clausura"* en *Memoria del Simposio Experiencias de los organismos Estatales*.
36. STEIN VELAZCO, José Luis, *"La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos"*, en Pérez Nieto, Leonel *Comp Reformas constitucionales y Modernidad Nacional*, Ed. Porrúa, Cambio XXI, México 1992.

37. TEMISTOCLES B., Calvacanti, *Do Mandado de Seguranga*, 4º Ed. 1957.
38. TORRES, Alberto, *Organizagaco Nacional*, S/F.
39. UNESCO, *Los Derechos del Hombre*. ONU, *Derechos humanos, Los pactor internacionales y el protocolo facultativo*.
40. VALLARTA, Ignacio L., *El Juicio de Amparo y el writ of habeas Corpus*, México 1981.
41. VENEGAS ALVAREZ, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman*, UNAM, México 1988.