

231
2EJ



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

MOTIVACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA LEY DE LA
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

EFREN ELIAS GALAVIZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/154/94.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero EFREN ELIAS GALAVIZ, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "MOTIVACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS", bajo la dirección del Doctor José Luis López Chavarría, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Doctor López Chavarría en oficio de fecha 5 de julio y la Licencia da Claudia Leticia Ortega Medina mediante dictamen de fecha 5 de -- septiembre ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que, con apoyo en -- los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de Elías Galaviz.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 6 de 1994.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/eslv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "MOTIVACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS", elaborada por el pasante en Derecho EFREN ELIAS GALAVIZ, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., septiembre 5 de 1994.

LIC. CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA.
PROFESORA ADSCRITA AL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

CLOM/elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. FAX (52-5) 665-21-95

Ciudad Universitaria, a 5 de julio de 1994.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de
Derecho Constitucional y Amparo
Facultad de Derecho, UNAM.
P R E S E N T E

Muy estimado maestro Venegas Trejo:

Me permito distraer su atención a fin de hacer de su conocimiento, que el C. EFREN ELIAS GALAVIZ, (Núm. de cta. 8565026-6), ha concluido bajo mi asesoría, su tesis de licenciatura intitulada "MOTIVACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS".

Dicho trabajo reúne ampliamente los requisitos señalados por la legislación universitaria de ser una investigación original, de contar con una selecta bibliografía y de tener propuestas muy interesantes.

En tal virtud me permito solicitarle, si usted no tiene inconveniente alguno, sea aprobada su impresión por parte del seminario que tan atinadamente dirige.

Agradeciendo de antemano la atención prestada, aprovecho para externarle muy cordiales saludos.

A t e n t a m e n t e

Dr. José Luis López Chavarria
Profesor de Derecho Constitucional,
Investigador de Tiempo Completo

**A LA MEMORIA DE LUIS DONALDO COLOSIO MURRIETA,
POLÍTICO EJEMPLAR, CUYAS ASPIRACIONES POR CONSTRUIR UN
MÉXICO MEJOR SE VIERON TRUNCADAS AL PRIVÁRSELE DEL MÁS
ELEMENTAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: LA VIDA.**

***Al Dr. Jorge Carpizo McGregor,
funcionario público admirable, decidido impulsor de
la causa de los Derechos Humanos.***

***A Rosa Ma. Rojas-Vertiz Contreras,
compañera inseparable, animadora infatigable de este trabajo.***

ÍNDICE

ÍNDICE	1
INTRODUCCIÓN	4

CAPÍTULO I: LA TEORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS **7**

1. Conceptualización	8
2. Clasificación	13
3. Tendencias de Evolución	19
4. Catálogo de los Derechos Humanos	24

CAPÍTULO II: LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS **41**

1. Características Generales del Ombudsman	42
2. Institución del Ombudsman en el Derecho Comparado	44
3. Evolución Histórica de la Protección a los Derechos Humanos en México	57
4. Constitucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	64

CAPÍTULO III: EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS **77**

1. Iniciativa de Ley	78
2. Comparecencia del Dr. Jorge Carpizo ante las comisiones legislativas	84

3. Dictámenes a la Iniciativa de Ley	91
4. Debates Legislativos	98
5. Cambios realizados	116

CAPÍTULO IV: LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS **126**

1. Informes de la C.N.D.H.	127
2. Actuación de la C.N.D.H. en cifras	138

CONCLUSIONES **153**

1. Consideraciones Generales sobre la Ley de la C.N.D.H.	154
2. Observaciones Particulares a la Ley de la C.N.D.H.	163

ANEXOS **173**

1. Cuadro comparativo entre la Iniciativa de Ley y la Ley aprobada	174
2. Catálogo de derechos humanos contenidos en tratados internacionales y en la Constitución Mexicana	208

BIBLIOGRAFÍA **210**

INTRODUCCIÓN

Es lugar común en la jerga jurídica, sobre todo cuando se habla de interpretación de leyes, hacer referencia al "espíritu del legislador", queriendo identificar con ello la intención de cada una de las partes que intervienen en la elaboración de una ley, así como a sus propósitos específicos al redactar cada artículo de la misma. Sin embargo, y a pesar de ser tan común esta referencia, en pocas ocasiones tenemos a la mano los elementos necesarios que nos permitan dilucidar claramente este "espíritu".

Este trabajo busca reunir y analizar, los elementos necesarios para precisar el Espíritu del Legislador en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sin pretender con ello realizar un análisis jurídico exhaustivo de todos los aspectos legales y funcionales de la propia C.N.D.H., pero esperando que nuestra labor de síntesis sirva de punto de partida para desarrollos posteriores de este tipo.

Aparte del propósito inicial hemos elaborado una serie de cuadros, gráficas y esquemas que faciliten el estudio de la evolución de la ley. Aún siendo la parte medular de este trabajo, el seguimiento de proceso legislativo de esta ley, hemos buscado hacer aportaciones específicas en lo que se refiere a la conceptualización de los Derechos Humanos, además de un intento de clasificación de las garantías individuales previstas en nuestra Carta Magna para la protección de los Derechos Humanos.

Inicia nuestro estudio con la identificación de los fundamentos teóricos de los Derechos Humanos, abordando la problemática de su conceptualización, dando cuenta de las principales clasificaciones que, distintos autores ha elaborado, identificando las principales tendencias en su evolución y finalmente mostrando un catálogo de los Derechos Humanos contenidos en documentos internacionales y en nuestra Constitución.

Después tratamos el tema de la protección a los Derechos Humanos identificando las características generales que debe tener el ombudsman y dando cuenta de los rasgos distintivos de diversos ombudsman. Proseguimos dando un somero bosquejo histórico de la evolución de la protección a los Derechos Humanos en nuestro país y finalizamos esta parte con una descripción del proceso legislativo de la constitucionalización de la C.N.D.H., lo cual constituye el fundamento jurídico directo de la ley que analizamos.

Como ya dijimos, la parte medular de esta exposición esta dedicada describir el proceso legislativo de la Ley de la C.N.D.H.. Para ello exponemos los puntos principales de la exposición de motivos de esta ley, analizamos la comparecencia del Dr. Jorge Carpizo, entonces Presidente de la Comisión, ante las comisiones

legislativas de análisis de la iniciativa, así como los dictámenes a la iniciativa de ley, elaborados por cada una de las Cámaras legislativas. Después de reseñar y comentar los debates legislativos de ambas Cámaras, hacemos un análisis de los cambios realizados a la iniciativa de ley a lo largo de todo este proceso.

Nos fue sugerido, y nos pareció muy oportuno, mostrar los logros de la Comisión a lo largo de sus primeros cuatro años de existencia. Para ello recurrimos a los informes presentados por la Comisión en este periodo de tiempo. Para facilitar el análisis de la actuación de la C.N.D.H. nos dimos a la tarea de elaborar una sección que, mediante un análisis estadístico y numérico, mostrara gráficamente la evolución de este organismo.

Finalizamos nuestra disertación haciendo una serie de consideraciones generales acerca del contenido de la ley y formulando algunas propuestas específicas en torno a la misma.

Sirva este ensayo como un reconocimiento a la labor realizada por la LV Legislatura del Congreso de la Unión y especialmente al grupo de diputados federales, encabezados por el Lic. Amador Rodríguez Lozano, que dieron muestra del alcance de la labor del Poder Legislativo, cuando hay decisión por desarrollar a plenitud sus facultades constitucionales.

También es nuestro deseo que esta monografía sea un aporte, aunque sea ínfimo, a la causa de los Derechos Humanos y a la construcción de un México mejor.

CAPÍTULO I:

Teoría de los Derechos Humanos

I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Tratar de elaborar una definición que nos proporcione un concepto de los derechos humanos es abordar, al mismo tiempo, dos problemas e intentar una solución común a ellos.

Efectivamente, fijar con claridad, exactitud y precisión la significación de los derechos humanos y establecer la naturaleza de los mismos de tal forma que nuestro intelecto se forma una idea clara de ellos¹, es hablar de su fundamentación filosófica y al mismo, de su juridicidad. Y es encontrar palabras que den respuesta común a las interrogantes que estas dos cuestiones plantean.

Permítasenos citar brevemente algunas definiciones que sobre los derechos humanos se han intentado, para darnos una idea de la problemática que las mismas plantean.

Para Maurice Duverger los derechos humanos, que el llama libertades públicas, son ante todo una zona prohibida a la acción de los gobernantes.²

Karl Loewenstein sostiene que los derechos humanos son "*esferas privadas dentro de las cuales los destinatarios del poder están libres de la intervención estatal*".³

Para Carlos Sánchez Viamonte los derechos individuales que forman la libertad son los derechos de la personalidad a los que se suman los derechos patrimoniales, que a su vez son el derecho de propiedad y el derecho de contratar⁴.

De las definiciones citadas, las primeras dos sólo describen una de las características de los derechos humanos, que suponen un límite a la acción del Estado frente a los gobernados y la tercera intenta ilustrar su contenido. Ninguna de ellas, a nuestro juicio muestra la naturaleza misma de estos derechos.

¹ cfr. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua, Editorial Espasa Calpe, 21ª edición, Madrid 1992, pags. 529 y 672

² cfr. DUVERGER, MAURICE, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, Madrid 1970, pag. 121

³ LOEWENSTEIN, KARL, Teoría de la Constitución, Ediciones Ariel, Barcelona 1965, pag. 79

⁴ cfr. SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS, Manual de Derecho Constitucional, Editorial Kapeluz, Buenos Aires 1959, pag. 45

Otros autores nos plantean definiciones más profundas que abordan de lleno la naturaleza de los derechos humanos y nos introducen en la complejidad de los mismos.

Truyol y Serra define a los derechos humanos como los *"derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por esta consagrados y garantizados"*.⁶

Por su parte Harold J. Laski los define como *"las condiciones de vida social, sin las cuales no puede ningún hombre perfeccionar y afirmar su propia personalidad. Puesto que el Estado existe para hacer posible esta tarea, solo manteniendo esos derechos puede conseguir su fin"*.⁶

Estas dos definiciones plantean la relación que ha de existir entre el Estado y los derechos humanos. ¿Es el primero el origen de los segundos?. ¿Se han de imponer los derechos humanos a la legislación o ésta es anterior a ellos?. ¿Cuál debe ser el papel del Estado frente a los derechos humanos, simplemente reconocer su existencia o crear las condiciones para su vigencia?.

En una sección de su libro⁷ el Maestro Bidart Campos aborda la problemática planteada. Lo hace a nuestra forma de ver, con especial claridad. Comienza citando dos definiciones que buscan esclarecer la naturaleza de la relación entre la filosofía, esencia de los derechos humanos, y su positividad.

Cita a Peces-Barba que habla de "derechos subjetivos fundamentales" donde se da la conjunción de la filosofía de los derechos humanos con su inclusión en el derecho positivo vigente. Para él un derecho subjetivo fundamental es:

"La facultad que la norma atribuye de protección a una persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su 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

⁶ TRUYOL Y SERRA, ANTONIO, Los Derechos Humanos, Editorial Tecnos, Madrid 1977, pag. 11

⁶ Citado por MONROY CABRA, MARCO GERARDO, Los Derechos Humanos, Editorial Temis Librería, Bogotá 1980

⁷ cfr. BIDART CAMPOS, Germán J., Teoría General de los Derechos Humanos, UNAM, 1ª edición, México 1989, pags. 233-238

demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coercitivo del Estado en caso de infracción".⁸

En esta definición encontramos tres elementos básicos: a) Un conjunto de aspectos fundamentales que afectan el desarrollo integral como persona, b) el respeto que a ellos les deben los individuos, los grupos sociales y el Estado, y c) la exigibilidad de ese respeto por medio de la coerción estatal.

Por su parte Pérez Leña al tocar el tema, lo hace distinguiendo entre derechos humanos y derechos fundamentales. Define a los derechos humanos como:

"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".⁹

En cambio, sostiene que 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".¹⁰

En estos dos autores encontramos dos planos claramente diferenciados. Un plano de deber ser que corresponde a una serie de exigencias sociales respecto a la dignidad de la persona, plano que podríamos llamar ontológico. En este plano se busca saber que son y cuales son los derechos humanos.

Muy diferente a ello resulta el otro plano que el primer autor llama "derechos subjetivos fundamentales" y el segundo, simplemente "derechos fundamentales". Este plano hace referencia más bien a la juridicidad de los derechos humanos, es decir, independientemente de qué sean o cuáles sean, lo importante es que protección les brindará el Estado y con qué instrumentos jurídicos se garantizará su respeto. Por ello podemos hablar en este caso del plano jurídico de los derechos humanos.

⁸ Citado por BIDART CAMPOS, Germán J., op. cit., pag. 233

⁹ Ibidem, pag. 234

¹⁰ Ibid

Como vemos estamos hablando de dos aspectos de una misma cosa y no de dos cosas distintas. Al final de cuentas los derechos fundamentales han de ser los mismos derechos humanos que cuentan con protección jurídica.

Por lo tanto, el sistema jurídico debe proteger mediante instrumentos legales a todos los que son considerados como derechos humanos y sólo a ellos. Así, le está vedado al gobernante tanto declarar derechos humanos a aquellos que no lo son de por sí, como negar la protección de la ley a los que sí son considerados derechos humanos.

Al final de este razonamiento el lector podría insistir en la pregunta, pero ¿qué son los derechos humanos?. Consideramos válida la reiteración del cuestionamiento, ya que hasta ahora sólo hemos intentado clarificar la relación existente entre el plano ontológico de los derechos humanos y su plano jurídico. Es hora de tratar de encontrar la verdadera naturaleza de los derechos humanos.

Creemos que los derechos humanos son simple y sencillamente aquellos derechos subjetivos de los que gozamos por nuestra cualidad de seres humanos. Clarificando, son aquellos aspectos que permiten al hombre desarrollarse como persona humana en toda su potencialidad y que por lo tanto está facultado para exigir su respeto, ya que de ello depende su condición de ser humano y su desarrollo integral como tal.

El siguiente paso es preguntarnos ¿cuáles son estos aspectos que permiten al hombre desarrollarse como tal?. La concepción de los derechos humanos que hemos esbozado, parte que la fuente de ellos es la naturaleza humana misma. Por lo que, hemos de referirnos a ella al ver que nos exige para considerarnos hombres.

Los derechos humanos están determinados por las *necesidades que plantea la propia naturaleza humana en orden a una vida digna*. En este intento de definición se incluye a tres variables que son de por sí cambiantes: las necesidades, la naturaleza humana y la vida digna.

Lo que es necesario para uno puede ser superfluo para otros. Para un francés puede que se haya convertido en necesidad beber agua embotellada, en cambio para muchos eso es un lujo que no se pueden permitir.

La concepción de naturaleza humana implica una visión particular de lo que es el hombre, cargada de connotaciones morales y éticas que varían en las distintas sociedades. Para unos el hombre es la imagen y semejanza de un dios, para otros forma parte de un todo cósmico y para otros es un simple estadio de la evolución de la materia.

Por último el concepto de vida digna es tan cambiante como la concepción de dignidad de cada hombre. ¿Qué es una vivienda digna? Un residente de los ghetsos sudafricanos responderá que una que esté hecha de materiales sólidos, distintos del cartón y el plástico, pero ¿estaríamos todos de acuerdo con esta caracterización?

Hemos de concluir que la definición de los derechos humanos está absolutamente ligada a la concepción que un grupo social, en un período determinado, tenga sobre las variables descritas. Es por ello que los derechos humanos son de suyo dinámicos y se encuentran en constante evolución.

II. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Siendo coherentes con la concepción esbozada de derechos humanos, nos toca ahora mostrar lo que diferentes tratadistas o las legislaciones de sus respectivos países han considerado como aspectos esenciales para el desarrollo integral de la persona. Teniendo en cuenta la definición propuesta se entenderá porque los listados de derechos humanos pueden variar tanto de autor en autor.

La obra del catedrático colombiano Marco Gerardo Monroy Cabra¹¹ contiene un catálogo muy amplio y completo de las distintas clasificaciones que con respecto a los derechos humanos, distintos autores han intentado. Para los propósitos de este trabajo, nos permitimos hacer una síntesis de su contenido.

1. Maurice Duverger

LIBERTADES CIVILES

Protección contra detención arbitraria
Libertad e inviolabilidad del domicilio
Libertad de correspondencia
Libertad de movimiento
Libertad de educación
Libertad de contraer matrimonio

LIBERTADES ECONÓMICAS

Derecho de propiedad
Libertad de empresa
Libertad de comercio e industria

LIBERTADES DE PENSAMIENTO

2. Carlos Sánchez Viamonte

LIBERTAD CIVIL

Trabajar y ejercer toda industria lícita
Navegar y comerciar
Derecho de petición ante autoridades
Derecho de movimiento
Derecho de asociación
Derecho de enseñanza
Derecho a formar familia
Libertad religiosa
Libertad de prensa

¹¹ op. cit., pags. 5-10

LIBERTAD POLÍTICA

Derecho a desempeñar funciones públicas
y a ejercer el sufragio

3. Paolo Buscaretti

DERECHOS DE PERSONALIDAD

Derechos de estado
Derechos de signos distintivos
de la personalidad

Derechos de libertad civil

- Libertad personal
- Libertades relacionadas con
la libertad personal
- Libertad de reunión y de
asociación
- Libertad de pensamiento
- Libertad profesional y
patrimonial
- Otros derechos de personalidad

DERECHOS DE FUNCIÓN

Derechos políticos

- Derecho electoral pasivo
- Derecho a expresar la propia
voluntad por medio de la
iniciativa legislativa popular
en el referéndum
- Derecho de asociación para
constituir partidos políticos
- Derecho de petición

DERECHOS PÚBLICOS

DERECHOS PÚBLICOS REALES

4. Luis Sánchez Agesta

DERECHOS CIVILES QUE
PROTEGEN LA VIDA DE LA
PERSONA INDIVIDUAL

Derecho a la intimidad
Derechos de seguridad
personal
Derechos de seguridad
económica

- Garantías de propiedad
- Legalidad de impuestos

Derechos de libertad
económica
Libertad de trabajo

Clasificación de los Derechos Humanos

DERECHOS PÚBLICOS	Libertad de industria Libertad de comercio	
	Libertad de reunión Libertad de expresión Libertad de pensamiento Libertad de información Libertad de constituir asociaciones políticas y culturales	
DERECHOS POLÍTICOS	Derechos de participación en vida pública	Derechos de sufragio Derecho de petición Derecho para ejercer cargos públicos
DERECHOS SOCIALES	Derechos de desenvolvimiento personal	Derecho a la instrucción Derecho a la educación Derecho a constituir familia Derecho a la práctica de culto religioso
	Derechos sociales estrictos	Derecho a la propiedad personal y familiar Derecho al trabajo Derecho a un salario justo Derecho a los seguros sociales Derecho a la asociación laboral

5. Karl Loewestein

LIBERTADES CIVILES	Protección contra la detención arbitraria Inviolabilidad de domicilio Protección contra registros y confiscaciones ilegales Libertad y secreto de correspondencia y de otros medios de comunicación Libertad de residencia Derecho a formar familia
--------------------	---

Clasificación de los Derechos Humanos

DERECHOS DE AUTODETERMINACIÓN ECONÓMICA

Libertad de actividad económica
Libertad de elección de profesión económica
Libertad de competencia
Libre disposición sobre la propiedad
Libertad de contrato

LIBERTADES POLÍTICAS FUNDAMENTALES

Libertad de asociación
Libertad de reunión y derecho a organizarse
en grupos
Derecho a votar
Derecho a igual acceso a cargos públicos

DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES

Derecho al trabajo
Protección en caso de desempleo
Salario mínimo
Derecho de sindicación
Derecho de enseñanza
Asistencia y seguridad social

6. Maurice Hauriou

LIBERTADES CIVILES

Libertades primarias	Libertad física Libertades de familia Libertad de propiedad individual Libertad de contratación Libertad de trabajo Libertad de industria
Libertades derivadas	Libertad de conciencia y de cultos Libertad de enseñanza Libertad de asociación Libertad de prensa Libertad de reunión

DERECHOS CÍVICOS Y POLÍTICOS

Derechos cívicos	Acceso a las funciones Derecho a ser jurado y testigo Derecho a ser soldado Derecho a pagar impuestos
-------------------------	--

Clasificación de los Derechos Humanos

Derechos políticos

Participación en el ejercicio de la soberanía popular

7. Carl Schmitt

DERECHOS DE LIBERTAD DEL INDIVIDUO AISLADO

Libertad de conciencia
Libertad personal
Propiedad privada
Inviolabilidad del domicilio
Secreto de correspondencia

DERECHOS DE LIBERTAD DEL INDIVIDUO EN RELACIÓN CON OTROS

Libre manifestación de las opiniones
Libertad de prensa
Libertad de cultos
Libertad de reunión
Libertad de asociación
Libertad de coalición

DERECHOS DEL INDIVIDUO EN EL ESTADO, COMO CIUDADANO

Igualdad ante la ley
Derecho de petición
Sufragio igual
Acceso igual a cargos públicos

DERECHOS DEL INDIVIDUO A PRESTACIONES DEL ESTADO

Derecho al trabajo
Derecho a asistencia y subsidio
Derecho a la educación, formación e instrucción

8. Germán Bidart Campos

LIBERTADES

Derechos naturales
Derechos otorgados
Derechos intermedios

DERECHOS ECONÓMICOS

DERECHOS SOCIALES

9. Georges Burdeau

DERECHOS INDIVIDUALES CLÁSICOS

DERECHOS SOCIALES

III. TENDENCIAS EN LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como hemos dicho los derechos humanos son algo esencialmente dinámico, como el hombre mismo. Ellos se encuentran en constante evolución. Identificar esos patrones de cambio es de suma utilidad para el análisis jurídico.

Identificadas las constantes en el proceso evolutivo de los derechos humanos, podemos promover la inclusión en el plano jurídico de aquellas necesidades que la naturaleza humana va planteado como esenciales para el desarrollo integral de la persona.

De la misma manera, si visualizamos las tendencias en la evolución de los derechos humanos, podremos diseñar los cambios necesarios en los mecanismos jurídicos de protección.

Por lo anterior, después de mostrar los principales catálogos que sobre los derechos humanos se han hecho, creemos importante describir, aunque sea brevemente, las tendencias que el desarrollo de los derechos humanos muestran. En este intento será indispensable acudir a una de las más brillantes mentes jurídicas de nuestro país y decidido impulsor de la protección a los derechos humanos en México: El Dr. Jorge Carpizo McGregor, quien en un estudio¹² aborda la identificación de las tendencias de los derechos humanos.

1. Internacionalización

El reconocimiento y protección de los derechos humanos es cada día aceptado por más países. Este proceso implica tanto la universalización del reconocimiento de los derechos humanos como la universalización de los mecanismos de protección a los mismos.

Por un lado tenemos que los Estados miembros de la ONU al adherirse a ella, reconocen la existencia de los derechos humanos y el que debe ser preocupación de toda la humanidad el preservarlos y garantizar su ejercicio.

También observamos que los organismos internacionales protectores de los derechos humanos cada vez tienen más injerencia en la protección de los mismos a lo largo del

¹² cfr. CARPIZO, JORGE, Los Derechos Humanos, PEMEX LEX-Revista Jurídica de Pemex, Número 41-42, Noviembre-Diciembre de 1991.

mundo. Esto se debe a dos razones: cada día mas Estados aceptan la competencia de las comisiones y de las cortes internacionales, y además, cada día más individuos pueden recurrir directamente a las instancias internacionales de protección a los Derechos Humanos, siempre que hayan agotado las internas.

Este proceso de internacionalización cuestiona la idea clásica de soberanía, dado que ahora vemos como Estados delegan o subordinan este aspecto de su soberanía, como lo es la protección de los derechos humanos en su país.

Es de observarse que esta delegación no es incondicional y absoluta. Para que opere esta delegación se han de satisfacer varios requerimientos: Una declaración de voluntad del Estado; una participación en los organismos supranacionales de protección que se de en un plano de igualdad con los otros Estados; una búsqueda por alcanzar fines y objetivos que por su naturaleza se alcanzan mejor mediante la asociación de Estados; un reconocimiento de instancias jurídicas supranacionales en virtud de que los asuntos que abordan son de interés de la comunidad internacional.

Todo esto hace que, como dice el Dr. Carpizo, el proceso de internacionalización no se convierta en *"un nuevo imperialismo en el cual un Estado fuerte y poderoso se inmiscuya en los asuntos internos de otro y lo quiera juzgar"*.¹³

2. Progresividad

Su concepción y protección se va ampliando irreversiblemente, tanto en su número y contenido, como en la eficacia de su control. Esta progresividad consiste sobre todo en que los derechos se van reconociendo paulatinamente. Este proceso se ha visto favorecido por la gran flexibilidad que poseen las convenciones en materia de derechos humanos.

En los derechos económicos y sociales, esta tendencia es especialmente importante dado que es necesario contar antes con los recursos económicos suficientes para intentar satisfacerlos.

Justo es decir que el factor primordial que ha impulsado esta adopción progresiva de los derechos humanos ha sido la opinión pública internacional, contribuyendo muy significativamente a ello, los medios masivos de comunicación.

¹³ *Ibidem*, pag. 21

3. Regionalización

Además de la protección de los derechos humanos por parte de organismos internacionales, se han constituido tres grandes sistemas regionales de protección: el europeo, el americano y el africano.

Esta tendencia viene a ser una fusión de las dos primeras tendencias descritas. Representa la protección supranacional de los derechos humanos pero de acuerdo a los criterios específicos de la región, lo que supone una gradualidad o progresividad. Los aspectos que han probado ser útiles en un sistema no necesariamente funcionarían en el otro.

4. Investigación *in situ*

Esta investigación en el lugar de los hechos, aunque incipiente, hace que las investigaciones sean más completas, pero sólo es aplicable en casos excepcionales y complicados.

5. Ampliación de los actores de las violaciones

Sobre todo en el ámbito internacional se ha considerado que la responsabilidad de la violación de los derechos humanos puede trascender a los Estados y pasa a considerar a los individuos u otros agentes sociales, como probables violadores de los mismos.

La violación de los derechos humanos por parte de agentes sociales distintos del Estado normalmente implica la anuencia, tolerancia o el apoyo de un servidor público. A pesar de ello, la consideración de otros agentes como sujetos activos de la violación es una cuestión que va más allá de la teoría y que tiene importantes repercusiones prácticas.

Efectivamente, el poder considerar que un acto entre particulares puede constituirse en una violación a los derechos humanos, daría acceso a los recursos, que en materia de protección a los derechos humanos, muchos sistemas jurídicos tienen previstos y que son más rápidos, ágiles, diversos y efectivos.

6. Cultura de los Derechos Humanos

Mientras el hombre sea hombre, existirán violaciones a los derechos humanos, lo importante es que esas conductas violatorias no queden impunes. Para lograrlo, la efectividad de los instrumentos jurídicos que buscan resarcir estas violaciones, juega un papel determinante.

Aún más efectivo en la lucha por evitar las violaciones a los derechos humanos es su aspecto preventivo; incluso, más que el correctivo. Por ello consideramos que es vital la formación de una cultura de los derechos humanos que impregne a toda la sociedad. Una cultura que muestre a todos los miembros de la comunidad, la importancia de los derechos humanos y la mejor manera de protegerlos.

7. Justicia social

De la misma manera que es necesario para su mejor preservación, una cultura de los derechos humanos, se necesita una verdadera justicia social para su ejercicio sea una realidad.

De nada servirá catálogo amplísimo de derechos fundamentales y una infinidad de instrumentos jurídicos para su protección si no existen los satisfactores económicos y sociales mínimos que permitan la subsistencia del ser humano.

8. Los derechos de solidaridad

Actualmente se empiezan a reconocer como derechos humanos los que se han llamado derechos de tercera generación o de solidaridad. Estos se caracterizan porque su efectiva realización requiere de la concertación de los esfuerzos de todas las fuerzas sociales.

Entre estos derechos podemos encontrar el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.

9. La especialización de los ombudsmen

Existe la tendencia a que cada día más, la protección de los derechos humanos quede a cargo de organismos constituidos a modo de Ombudsman. Esto se debe a que ellos representan una accesibilidad que otros instrumentos jurídicos no brindan y los caracteriza un proceso ágil y efectivo que lleva a la sociedad a recurrir a ellos preferentemente.

10. Organismos no gubernamentales

Siguiendo el patrón social que caracteriza la evolución de la sociedad al final del siglo XX y que consiste en la proliferación de los organismos intermedios, en materia de defensa de derechos humanos la sociedad tiende a organizarse a sí misma y a depender menos de los medios u organismos estatales de protección.

Es importante que para que esas organizaciones cumplan con su cometido, sus objetivos deben ser solamente humanitarios, ya que cuando se mezclan con fines políticos o partidistas, pierden su razón de ser y mucha de su eficacia.

11. Los deberes del hombre

Los derechos humanos, como todos los derechos, no son ilimitados. Los demás miembros del conjunto social poseen también unos derechos fundamentales que hay que respetar y que el ejercicio de los propios no puede violentar. Es por ellos que a la par de los derechos humanos, se habla de los deberes del hombre como justas exigencias del orden social que limitan el posible ejercicio abusivo de los derechos humanos que ocasionan un daño a terceros.

IV. CATÁLOGO DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. En el Derecho Internacional

La comunidad internacional a fin de garantizar la vigencia de los derechos humanos ha ido elaborando un catálogo de los mismos, a través de diversos instrumentos jurídicos de carácter internacional.

Los documentos internacionales más importantes en materia de declaración de derechos humanos son: La Declaración Universal de Derechos Humanos (**DUDH**) proclamada en la Asamblea General de las ONU el 10 de diciembre de 1948. Además contamos con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (**DADDH**), adoptada por la Novena Conferencia internacional Americana en 1948. Estos documentos se caracterizan por ser meras declaraciones propositivas que fueron adoptadas como un ideal común para los países miembros.

Dos documentos internacionales posteriores fijan con precisión obligaciones para los Estados firmantes en materia de protección a los derechos humanos: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (**PIDCP**) adoptado el 16 de diciembre de 1966 que entró en vigor el 23 de marzo de 1976; y con las mismas fechas de proposición y entrada en vigor, tenemos al Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (**PIDESC**). Por último nos encontramos con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (**CADH**), también llamada Pacto de San José, adoptada por los países miembros de la OEA el 22 de noviembre de 1969.

A continuación proporcionaremos un catálogo de los derechos humanos consagrados por estos instrumentos internacionales, indicando por separado en que documentos están contenidos y su artículo. De ser el caso, también señalaremos el artículo en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (**CPEUM**) los prevé.¹⁴

¹⁴ Para facilitar la redacción se citarán los documentos por la sigla proporcionada, seguidos solamente por el número de artículo

DERECHO A LA IGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES

Consiste en que por el simple hecho de tener la naturaleza humana, e independientemente de la condición o circunstancia específica se posea, se merece un respeto.

DUDH 1

CPEUM 1, 12

DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

Establecida la igualdad de los hombre sin ninguna distinción, esta debe ser reconocida y respetada por toda ley.

DUDH 2, 7

DADDH 2

PIDCP 2, 3, 28

PIDESC 3

CADH 24

CPEUM 4, 13

DERECHO A LA VIDA

Se establece el respeto a la vida humana desde el momento de su concepción. Se prohíbe la implantación o reimplantación de la pena de muerte, y en aquellos países que la prevean, su aplicación debe estar apegada a la ley, la cual debe consignar la posibilidad de perdón vía amnistía o indulto.

DUDH 3

DADDH 1

PIDCP 6

CADH 4

CPEUM 22

PROHIBICIÓN DE LA ESCLAVITUD

Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre.

DUDH 4

PIDCP 8

CADH 6

CPEUM 2

PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y DE LAS PENAS O TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

Todo esto como respeto a la integridad física de la persona.

DUDH 5 PIDCP 7 CADH 5 CPEUM 7

PROHIBICIÓN DE TRABAJOS FORZADOS

Nadie puede ser obligado a realizar un trabajo que no desee

DADDH 2 PIDCP 8 CADH 6 CPEUM 5

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURÍDICA

Consistente en la facultad de todo individuo de ser titular de derechos y poderlos ejercitar en cualquier parte.

DUDH 6 DADDH 17 PIDCP 16 CADH 3

DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL

Las personas tienen la facultad de que sus derechos sean determinados por tribunales imparciales cuando exista controversia sobre ellos.

DUDH 10 PIDCP 14 CADH 8 CPEUM 14, 20

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

Nadie puede ser privado de su libertad excepto en los casos a que específicamente se refiere la ley.

DUDH 9 DADDH 25 PIDCP 9, 11 CADH 7 CPEUM 18

DERECHO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Es el derecho a acudir ante los tribunales para exigir el respeto de sus derechos humanos.

DUDH 8 DADDH 18 CADH 25 CPEUM 14, 17

DERECHO A UN PROCESO REGULAR

Toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario. También se tiene derecho a ser informado de la naturaleza de la acusación, a defenderse por sí o por un abogado, a interrogar a los testigos, a no ser obligado a declarar en su contra, a apelar la sentencia y a no ser juzgado dos veces por el mismo delito.

DUDH 11 DADDH 26 PIDCP 18 CADH 8 CPEUM 19

DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN POR SENTENCIA ERRÓNEA

Toda persona que por un error judicial fue condenada, debe ser resarcida en términos económicos.

DUDH 10 PIDCP 9, 14

DERECHO A LA DIGNIDAD DE LA PERSONA EN PRISIÓN

Aún siendo condenado el ser humano debe ser tratado de acuerdo a su dignidad y condición. El fin de la pena será su readaptación.

DUDH 5 PIDCP 10 CPEUM 18

DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN

A expresar libremente sus ideas, sin más límites que los que imponga la moral de la infancia y la prohibición de hacer propaganda en favor de la guerra. También implica el derecho a rectificación cuando alguien sea afectado por informaciones falsas.

DUDH 19 DADDH 4 PIDCP 19, 20 CADH 13, 14 CPEUM 6, 7

DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN

A reunirse y asociarse libremente de modo pacífico y con fines legítimos.

DUDH 20 DADDH 21, 22 PIDCP 21, 22 CADH 15, 16 CPEUM 9

DERECHO DE PETICIÓN

A presentar peticiones y obtener respuesta de parte de las autoridades.

DADDH 24 CPEUM 8

DERECHO A VOTAR Y SER VOTADO

A participar en el gobierno de su país a través de un cargo de elección popular o a través de la elección de sus representantes a través del voto.

DUDH 21 DADDH 20 PIDCP 25 CADH 23 CPEUM 35

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

A gozar de la seguridad social o de obtener ayuda cuando se encuentre imposibilitado física o mentalmente, siempre de acuerdo a las posibilidades reales de cada Estado.

DUDH 22 DADDH 16 PIDESC 9 CPEUM 123

DERECHO AL TRABAJO

A elegir el trabajo que se desea, siempre y cuando sea lícito y a recibir una remuneración justa por ello.

DUDH 23 DADDH 14 PIDESC 6, 7, 8 CPEUM
5, 123

DERECHO AL DESCANSO

A disfrutar de tiempo libre y de vacaciones periódicas pagadas.

DUDH 24 DADDH 15 CPEUM 123

DERECHO A UN NIVEL DE VIDA DIGNO

Que incluya alimentación, vestido y asistencia médica y de acuerdo al nivel que permitan los recursos públicos y de la comunidad.

DUDH 25 DADDH 11 PIDESC 11, 12 CPEUM
4

DERECHO DE LOS NIÑOS Y DE LAS MADRES

Ambos tienen derecho a cuidados especiales de acuerdo a su condición.

DUDH 25 DADDH 7 PIDCP 24 PIDESC 10 CADH 19 CPEUM 4

DERECHO A LA EDUCACIÓN

A recibir educación y a que la instrucción elemental sea gratuita y obligatoria.

DUDH 28 DADDH 12 PIDESC 13, 14 CPEUM 3

DERECHO A LA CULTURA

A participar y a beneficiarse de la cultura y desarrollo científico.

DUDH 27

DADDH 13

PIDESC 15

DERECHO DE LAS MINORÍAS

A ser respetadas como tales y a tener su propia cultura, religión e idioma.

PIDCP 27

DERECHO AL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE LAS GARANTÍAS

Existe una obligación de los Estados a que de acuerdo con sus posibilidades, logren el cabal cumplimiento de las normas en materia de derechos humanos.

DUDH 28

CADH 26

CPEUM 15

SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

Sólo en caso de emergencia, por tiempo limitado y siempre que no sean incompatibles con las demás obligaciones de carácter internacional.

PIDCP 27

CADH 4

CPEUM 29

2. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Antes que nada es necesario precisar que nuestra Carta Magna no contiene una relación de derechos humanos reconocidos en ella, sino más bien un conjunto de garantías jurídicas que aseguran su protección. De manera que, identificando estas garantías podemos precisar cuales son los derechos humanos protegidos por las mismas.¹⁶

Para nadie es un secreto que nuestra Carta Magna, debido a las innumerables reformas que ha sufrido, carece de orden en cuanto a la clasificación de las garantías individuales se refiere.

Así en un mismo artículo aparecen garantías tan diferentes como son la igualdad del hombre y la mujer, el derecho a la vivienda y el derecho a ejercer una paternidad responsable. De la misma manera encontramos diseminadas las garantías de protección al trabajo en los artículos 5 y 123. Es por ello que proponemos el siguiente esquema de clasificación de las garantías jurídicas que protegen a los derechos humanos en México.

Nuestro propósito es ofrecer un catálogo ordenado de las garantías individuales, por lo que fundamentalmente nos abocaremos a enunciarlas, teniendo en cuenta que muchas veces, éstas incluyen limitaciones o restricciones.

• GARANTÍAS DE LIBERTAD

Son aquellas dedicadas a proteger el ejercicio de la libertad en sus distintas facetas.

- **En general.** En México se prohíbe la esclavitud y el extranjero que tenga esa condición, por el solo hecho de ingresar a nuestro país, se le otorgará la libertad. (ART. 2º)

¹⁶ En el apartado de conceptualización se podrá encontrar más información acerca de las diferencias entre el plano ontológico y en plano jurídico de los derechos humanos y la relación entre ambos

- **De las minorías indígenas.** A conservar sus lenguas, culturas, usos, costumbre, recursos y formas específicas de organización social. (ART. 4º)
- **En la familia.** Decidiendo el número y espaciamento de sus hijos. (ART. 4º)
- **De trabajo.** A dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode. (ART. 5º)
- **De expresión.** La manifestación de las ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa. (ART. 6º)
- **De prensa e imprenta.** Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos, no habrá censura y los únicos límites a la libertad de imprenta son: la vida privada, la moral y la paz pública. (ART. 7º)
- **De petición.** De dirigir una petición a las autoridades, además se establece la obligación de éstas de dar respuesta. (ART. 8º)
- **De asociación y reunión.** Todos tienen libertad de reunirse o asociarse pacíficamente, siempre y cuando sea con fines lícitos y de modo pacífico. (ART. 9º)
- **De posesión y portación de armas.** Para su seguridad y legítima defensa y siempre y cuando no se trate de armas reservadas al ejército y se satisfagan los requisitos de las leyes reglamentarias. (ART. 10)
- **De tránsito.** Se puede entrar y salir, viajar por el territorio nacional y establecer la residencia, sin necesidad de pasaporte o salvoconducto. (ART. 11)
- **De circulación de correspondencia.** (ART. 16)
- **De culto.** Para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para participar en ceremonias religiosas, siempre que sean lícitas. (ART. 24)
- **De participación política.** Todos tienen derecho a votar y ser votados para cargos públicos si reúnen los requisitos de ley. (ART. 35)

• **GARANTÍAS DE IGUALDAD**

Son aquellas dedicadas a garantizar que todos los individuos gocemos en México de los mismos derechos y obligaciones.

- **Del hombre y la mujer.** (ART. 4º)
- **No se otorgaran ni reconocerán títulos de nobleza ni prerrogativas hereditarias** (ART. 12)
- **Jurídica.** La ley no reconoce diferencia en las personas, por lo que no habrá tribunales especiales, ni leyes privativas, tampoco existen más fueros que el militar. (ART. 13) Todos los individuos sin distinción alguna gozarán de las garantías de protección jurídica a los derechos humanos, las cuales sólo podrán suspenderse o restringirse en los casos que la Constitución establece (ART. 1º)

• **GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA**

Son aquellos procedimientos y principios jurídicos, así como declaraciones, que garantizan una protección específica de los derechos humanos.

• **Generales**

- **LA LEY PROTEGERÁ LA ORGANIZACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA FAMILIA.** (ART. 4º)
- **A LA PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA.** Nadie puede hacerse justicia por sí mismo. Todos tienen derecho a que los tribunales impartan justicia en los plazos y términos previstos por la ley, de modo gratuito y emitiendo resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. (ART. 17)
- **NO HAY PRISIÓN POR DEUDAS CIVILES.** (ART. 17)
- **A LOS PUEBLOS INDÍGENAS.** Se les garantizará un acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, además de que para efectos de justicia agraria, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas. (ART. 4º)
- **IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.** A nadie se le aplicará una ley con efecto retroactivo, salvo que sea en su beneficio. (ART. 14)

- **AUDIENCIA.** A nadie se privará de su vida, libertad, derechos, propiedades o posesiones sin previo juicio ante tribunales establecidos que siga las formalidades esenciales del procedimiento. (ART. 14)
- **EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL.** Esto consiste en que la conducta que se sanciona debe estar perfectamente prevista como delito, sin la posibilidad de aplicar la analogía ni la mayoría de razón. En materia civil las resoluciones han de apegarse a la letra de la ley, o a su interpretación jurídica o a los principios generales del derecho. (ART. 14)
- **CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS.** No se pueden celebrar tratados o convenios internacionales que modifiquen las garantías establecidas en la Constitución o que permitan la extradición de reos políticos o de aquellos del orden común que hayan tenido la condición de esclavos en donde cometieron el delito. (ART. 14)
- **LEYES MARCIALES.** Sólo podrán darse en tiempos de guerra y sólo en los términos que éstas leyes lo establezcan, los militares pueden exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones. (ART. 16)

- **Procedimentales**
 - **NADIE PUEDE SER MOLESTADO EN SU PERSONA, FAMILIA O PROPIEDADES, SINO MEDIANTE MANDAMIENTO DE AUTORIDAD COMPETENTE, FUNDADO Y MOTIVADO.** (ART. 16)
 - **SOLO LA AUTORIDAD JUDICIAL PUEDE EXPEDIR ORDENES DE CATEO, CON INDICACIONES MUY ESPECÍFICAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PUEDE PRACTICAR VISITAS DE INSPECCIÓN, SUJETÁNDOSE A LAS MISMAS REGLAS DEL CATEO, SÓLO PARA OBSERVAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES SANITARIAS, DE POLICÍA O FISCALES.** (ART. 16)
 - **PARA EL INDICIADO.**
 - Para que la autoridad emita orden de aprehensión, debe existir un hecho que signifique un delito y los elementos que acrediten una probable responsabilidad. (ART. 16)

- Nadie podrá ser detenido por más de 48 horas sin ser puesto a la disposición de un juez. (ART. 16)
- Ninguna detención judicial podrá exceder 72 horas sin que se dicte auto de formal prisión. (ART. 19)
- Se prohíben los maltratos en las detenciones. (ART. 19)
- Se prohíbe la incomunicación. (ART. 20)
- Nadie podrá ser obligado a declarar en su contra. (ART. 20)
- Se debe contar con un defensor desde el momento de la detención. (ART. 20)

- **PARA EL PROCESADO.**
 - Todo juicio se seguirá sólo por el delito consignado en el auto de formal prisión. (ART. 19)
 - Se podrá gozar de libertad bajo fianza si la penalidad del delito no tiene un término medio aritmético mayor a cinco años (ART. 20)
 - Existirá una audiencia pública, a celebrarse dentro de las 48 horas siguientes a la detención, en la que se informará al acusado del delito que se le acusa y de la persona que lo hace. (ART. 20)
 - El procesado podrá confrontarse con los testigos. (ART. 20)
 - El procesado podrá ofrecer pruebas y presentar testigos. (ART. 20)
 - El procesado deberá ser juzgado en audiencia pública. (ART. 20)
 - Al acusado le deberán ser proporcionados todos los datos necesarios para la defensa. (ART. 20)
 - El juicio no podrá durar más de 4 meses si la penalidad del delito es menor a dos años, si es mayor, el juicio no deberá durar más de un año. (ART. 20)
 - Ningún juicio tendrá más de tres instancias. (ART. 20)
 - Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. (ART. 20)
 - Se prohíbe la práctica de absolver la instancia. (ART. 20)

- **PARA LA VÍCTIMA U OFENDIDO EN LOS PROCESOS PENALES (ART. 20):**
 - La víctima podrá contar con asesoría jurídica.
 - La víctima podrá contar con la reparación del daño.
 - La víctima podrá coadyuvar con el Ministerio Público.
 - La víctima podrá contar con asistencia médica de urgencia.

• **En la imposición de penas**

- ÚNICAMENTE LA AUTORIDAD JUDICIAL PUEDE IMPONER PENAS. (ART. 21)
- EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA POLICÍA JUDICIAL SE ENCARGARÁN DE LA PERSECUCIÓN E INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS. (ART. 21)
- LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SOLO PODRÁ IMPONER MULTAS Y ARRESTOS HASTA POR 36 HORAS. (ART. 21)
- ESTÁN PROHIBIDAS LA PENAS DE MUTILACIÓN, INFAMIA, MARCAS, AZOTES, PALOS, TORMENTO, MULTA EXCESIVA Y CONFISCACIÓN DE BIENES, TAMBIÉN LAS PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES. (ART. 21)
- EL SISTEMA PENAL SE ORGANIZARÁ SOBRE LA BASE DEL TRABAJO, LA CAPACITACIÓN PARA EL MISMO Y LA EDUCACIÓN COMO MEDIOS PARA LA READAPTACIÓN SOCIAL. (ART. 18)
- SOLO LOS DELITOS QUE MEREZCA PENA CORPORAL DARÁN LUGAR A LA PRISIÓN PREVENTIVA. (ART. 18)
- LOS QUE COMPURGAN PENAS ESTARÁN EN LUGAR DISTINTO A LOS SUJETOS A PRISIÓN PREVENTIVA Y LAS MUJERES DE LOS HOMBRES. (ART. 18)
- SE CREARÁN ESTABLECIMIENTOS ESPECIALES PARA EL TRATAMIENTO DE READAPTACIÓN DE LOS MENORES DE EDAD. (ART. 18)
- SÓLO CON EL CONSENTIMIENTO EXPRESO DEL REO SE PUEDEN EFECTUAR TRASLADOS ENTRE PAÍSES DE ACUERDO A SU NACIONALIDAD. (ART. 18)
- LA PRISIÓN SE COMPUTARÁ DESDE LA DETENCIÓN. (ART. 20)
- LA PRISIÓN NO SE PODRÁ PROLOGAR POR FALTA DE PAGOS, RESPONSABILIDAD CIVIL O CAUSA ANÁLOGA. (ART. 20)

- LA PRISIÓN NO PUEDE DURAR MÁS DEL TIEMPO MÁXIMO PREVISTO EN LA LEY PARA EL DELITO PORQUE SE JUZGA. (ART. 20)

- **GARANTÍAS DE BIENESTAR SOCIAL**

Son aquellas establecidas para garantizar a los mexicanos un mínimo de condiciones para el desarrollo de su persona.

- **De organización económica.** A fin de que la economía nacional asegure a todos un mínimo de condiciones que permitan su subsistencia y una vida digna, ésta se organizará bajo tres principios.

- **RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.** El Estado regirá el desarrollo nacional para que éste sea integral, fortalezca la soberanía y el régimen democrático. Así, mediante el crecimiento económico, el fomento al empleo y la justa distribución de la riqueza se darán las condiciones para que individuos y grupos sociales lleven una vida digna y en libertad. (ART. 25)

- **PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO.** A fin evitar posibles excesos en la actuación gubernamental, el desarrollo nacional, cuyo rector es el Estado, será planeado de forma democrática, con la participación de los distintos sectores sociales para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad y plasmarlas en un plan y programas de desarrollo cuyo seguimiento es obligatorio para la administración pública. (ART. 26)

- **ORGANIZACIÓN DE LA PROPIEDAD.** Para asegurar los mismos fines, la propiedad en México se organizará bajo los siguientes principios (ART. 27):

- La propiedad original de tierras y aguas dentro del territorio nacional corresponde al Estado, quien puede transmitirla a los particulares constituyendo la propiedad privada.
- Se pueden hacer expropiaciones por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- Se pueden imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.
- Se puede regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.
- Corresponde a la Nación, de un modo inalienable e imprescriptible, el dominio directo de la mayoría de los recursos naturales y la propiedad de

- las de la mayoría de las aguas del territorio nacional. Sin embargo se puede concesionar su uso.
- Se fijan una serie de reglas para la adquisición y el dominio de tierras y aguas.
 - Se prohíben los latifundios y se regula la pequeña propiedad y la propiedad ejidal.
- **Condiciones Mínimas de Bienestar.** Según las limitaciones lógicas que imponen la capacidad económica del Estado y las condiciones de la economía nacional e internacional, la vida digna que se procura garantizar a todos los mexicanos implicará por lo menos el proporcionar los siguientes satisfactores.
 - **TRABAJO.** Siempre que sea un trabajo digno y socialmente útil, por lo que se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo. (ART. 123)
 - **PROTECCIÓN DE LA SALUD.** La ley regulará las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud. (ART. 4º)
 - **VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA.** La establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar este objetivo. (ART. 4º)
 - **EDUCACIÓN.** La que proporcione el Estado será laica y gratuita, y en el caso de la educación primaria y secundaria son obligatorias. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, que reconocerá el Estado en los términos de ley.
 - **PARA LOS MENORES.** En el caso particular de ellos, es obligación de sus padres preservar sus derechos a la satisfacción de sus necesidades y a su salud física y mental. (ART. 4º)

CAPÍTULO II:

La Protección de los Derechos Humanos

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL OMBUDSMAN

En el apartado correspondiente al derecho comparado analizaremos los antecedentes y características de esta creación sueca. Ahora queremos destacar aquellos aspectos que caracterizan a esta institución.

1. Independencia

Este es probablemente el principio básico de la institución y se refiere a su relación con los poderes estatales. Así, cualquiera que sea el mecanismo de designación del ombudsman, esto no debe significar que los poderes que intervienen en su nombramiento, influyan de manera alguna sobre el ombudsman.

2. Autonomía

Esta consiste en la posibilidad de auto-organización de la institución dotándosele de los recursos humanos, financieros y materiales adecuados para la consecución de sus objetivos

3. Imparcialidad

El ombudsman, ya que basa su éxito en su autoridad, debe necesariamente estar al margen de la política partidista y ser ajeno a los órganos de poder, de tal manera que esté dedicado única y exclusivamente a servir a los gobernados.

4. Accesibilidad

Otra característica fundamental de esta institución es que debe estar al alcance de los gobernados. Esto se logra con un procedimiento ágil, breve y sencillo para la substanciación de las quejas, ajeno por completo a formalidades legales.

Esta accesibilidad puede ser directa, es decir que los interesados puedan presentar sus quejas ante el ombudsman, o indirecta, que consiste en que las quejas se han de hacer llegar a través de un miembro del parlamento.

5. Recomendaciones no coercitivas

A fin de que el ombudsman no se convierta en otra instancia jurisdiccional, las recomendaciones del ombudsman carecen de fuerza coercitiva y no obligan de ninguna manera a las autoridades a que se formulan.

Tampoco las recomendaciones del ombudsman modifican, por sí mismas, los actos de autoridad que se impugnan mediante ellas.

6. Disponibilidad de información

A pesar de que las recomendaciones no son vinculatorias, el ombudsman debe disponer de la información necesaria para poder investigar las quejas por posibles violaciones a los derechos humanos.

Como está en la naturaleza del ombudsman el que no exista la obligación jurídica de parte de las autoridades para acatar las recomendaciones, también pertenece a la esencia de su función el que pueda investigar libremente las quejas. Por ello es necesario estatuir la obligación de las autoridades de proporcionar información al ombudsman cuando éste la requiera.

7. Autoridad

La fuerza del ombudsman como organismo protector de los derechos humanos radica en que la conjunción de las características mencionadas y el adecuado desempeño proporcionan al ombudsman una autoridad que crea una obligación moral de las autoridades de cumplir sus recomendaciones.

Esta autoridad se robustece mediante el apoyo de la opinión pública a su gestión y se fortalece con la publicidad que se le da a sus recomendaciones y actuaciones.

II. EL OMBUDSMAN EN EL DERECHO COMPARADO

1. Suecia

Es el país cuna de la institución del Ombudsman, tal y como se le conoce actualmente. Su primer antecedente es el Preboste de la Corona que surge en siglo XVI para vigilar el buen funcionamiento de la administración de la justicia en el reino, particularmente abocado a informar al rey sobre la marcha de los asuntos judiciales en las cortes del rey.

En 1713 a efecto de controlar también la administración del reino y no solo los asuntos judiciales, Carlos XII crea el "*Konuges Hogsta Ombudsman*". El vocablo "ombudsman" en sueco significa representante, comisionado, protector.

En 1719 esta institución cambia de nombre y se convierte en "*Justitie-Kansler*" y se caracteriza no sólo por su labor de inspección e información al rey sobre el estado de la administración del reino y la impartición de justicia. A partir de entonces puede ejercer una acción penal sobre funcionarios. Es en 1716 que se determina que este funcionario sea nombrado por los Estamentos, convirtiéndose así el "*Justitie-Kansler*" en un verdadero órgano de fiscalización del parlamento sobre el rey.

El Canciller de Justicia era nombrado por un período indeterminado que duraba hasta la siguiente reunión de la Cámara, la cual en muchas ocasiones no se encontraba reunida. Debido a esto y a su independencia del rey, el Ombudsman a efecto de fortalecer su posición buscó apoyo en la opinión pública a través de la publicación de sus investigaciones.

De 1772 a 1806, Suecia pasa por un período absolutista en el que el Canciller de Justicia pasa a depender totalmente del rey. En 1809 con la promulgación de la nueva constitución, se institucionaliza el "*Justitie-Ombudsman*", órgano nombrado por el parlamento para supervisar el funcionamiento de la administración y defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses de la ciudadanía, frente a la administración.

Este órgano será distinto del Canciller de Justicia, funcionario al servicio del rey, cuya función es asesorarlo legalmente y ser representante jurídico de la Corona.

El Ombudsman Sueco se caracteriza por:

- a) Su absoluta independencia del rey y su cercanía con el parlamento, aunque éste puede dar sólo directrices generales y no instrucciones específicas para su actuación.
- b) Se busca que no sea una persona ligada a un partido político, por lo que se procura que el parlamento lo elija por unanimidad.
- c) Dura cuatro años en su función y sólo puede ser destituido por la Comisión Permanente del Parlamento.
- d) Actualmente hay cuatro ombudsmen, debido a la complejidad de la administración pública:
 - Uno que actúa como Presidente, dirigiendo las labores administrativas y coordinando a los otros tres. Además se encarga de conocer los asuntos que no competen específicamente a alguno de los otros.
 - El encargado de las quejas contra tribunales, ministerio público, policía y prisiones.
 - El que vigila el funcionamiento de las fuerzas armadas y las autoridades locales.
 - El que supervisa los actos de autoridades administrativas y el bienestar social.
- e) El Rey, como jefe de Estado está al margen de la labor de fiscalización.
- f) Al ombudsman no sólo compete la relación funcionarios-administrados, sino también de los funcionarios entre sí.
- g) No puede modificar una resolución judicial, pero esto no le impide expresar públicamente su parecer sobre ella.
- h) La decisión última del Ombudsman es recomendar que un acto de autoridad sea rectificado, sin que esto implique modificación o anulación alguna, sobre ese acto.

Cualquier persona afectada en su derecho, o actuando en razón del interés general puede dirigirse al Ombudsman en demanda de ayuda. No se exige mas requisito para

demandar, que la acción sea individual y no colectiva y que se hayan agotado todos los recursos legales previos.

En todo el procedimiento impera la ausencia de formalismos y la más absoluta confidencialidad.

Aunque no es necesaria la presentación de pruebas, se requiere el mayor número de elementos que permitan determinar la veracidad y el alcance de la denuncia. No todas las denuncias son aceptables, en el ombudsman sueco la aceptación es un acto totalmente discrecional.

Si los datos que contiene la demanda y los aportados por la autoridad no bastan, el ombudsman inicia toda un labor de investigación. En ella se tiene acceso a toda clase de expedientes oficiales. Al concluir su investigación, la resolución debe dar la razón a la autoridad o al demandante. Si resulta cierta la violación de la autoridad, se le puede acusar ante los tribunales o simplemente enviarle una amonestación escrita, siendo esto último, lo más común.

Aunque las sugerencias del ombudsman carecen de imperatividad, normalmente son aceptadas y obedecidas por las autoridades que las reciben:

2. Dinamarca

En este país con el crecimiento de las funciones de las autoridades administrativas, se hizo necesario un medio específico de protección contra los errores, arbitrariedades y abusos de las autoridades. Por ello en 1946 mediante una enmienda a la constitución, el parlamento danés instituye la figura del Ombudsman siguiendo el modelo sueco.

En una reforma a la constitución, en 1953, se previó que el parlamento "*designa a una o dos personas que no serán miembros del mismo para vigilar la administración civil y militar del Estado*".¹⁶ Posteriormente se instituyó la ley del ombudsman el 11 de septiembre de 1954 y en 1962, sus instrucciones.

¹⁶ Citado por: Aguilar Cuevas, Magdalena, EL DEFENSOR CIUDADANO (OMBUDSMAN), UNAM-CNDH, 1ª edición, México 1991.

En la ley danesa el ombudsman se nombra después de cada elección legislativa y aunque el parlamento tiene funciones de vigilancia sobre él, el ombudsman no responde jurídicamente ante el parlamento.

El control de ombudsman danés sólo alcanza a la administración civil y militar pero no ejerce funciones de vigilancia sobre la administración de justicia. A diferencia del modelo sueco, el ombudsman en Dinamarca tiene más independencia de gestión, ya que posee una total discrecionalidad para controlar a toda la administración, incluyendo a la local, quedando fuera de sus jurisdicción solamente las deliberaciones del Consejo de Ministros, el Consejo Municipal, el Jefe de Estado y los tribunales de justicia.

El control de este ombudsman es ante todo preventivo más que represivo de conductas irregulares. Si detecta lagunas legales en una área de la administración pública, en su informe anual la hace ver. en caso de faltas o negligencias graves, se puede dirigir a los titulares de los respectivos ministerios por medio de informes especiales.

Abundando en los límites de su competencia podemos decir que no tiene jurisdicción si el superior jerárquico contra quien se levanta la queja, decide hacer una investigación interna.

3. Noruega

En 1962 el *Storting* (parlamento noruego) instituyó el Ombudsman para Asuntos Gubernamentales, como un representante suyo para *"esforzarse por garantizar que el gobierno no cometa injusticias en contra del ciudadano individual"*.¹⁷

Su ámbito de acción, a partir de 1969 abarca el gobierno central y el regional. Existen varias materias en las que el ombudsman noruego no puede actuar, así por ejemplo no puede tratar asuntos responsabilidad del parlamento, ni las actividades de la Oficina del Interventor General ni las decisiones del Rey en Consejo de Estado.

¹⁷ Citado por FLIFLET, Arne, "LA EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN NACIONAL DE NORUEGA DESPUÉS DE TREINTA AÑOS DE EXISTENCIA", Conferencia pronunciada en el Congreso Internacional "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad" celebrado en la Ciudad de México en noviembre de 1991.

Tampoco puede controlar asuntos que caigan sobre la jurisdicción de los tribunales, ni los relacionados con comités de quejas dentro del gobierno.

Las facultades de este organismo consisten fundamentalmente en que dé su opinión sobre el asunto materia de la queja y si el gobierno se niega a seguir sus recomendaciones, puede sugerir al quejoso que presente su caso ante los tribunales y asesorarlo en ello.

También dentro de sus atribuciones encontramos el poder informar a los distintos ministerios cualquier falla que detecte en la legislación, reglamentos o procedimientos gubernamentales.

A fin de mejorar su conocimiento sobre las áreas de gobierno, en Noruega se han implementado por parte del ombudsman, estudios sistemáticos de las distintas áreas de gobierno.

4. Gran Bretaña

A raíz del "Informe Whyatt", donde se habla de la carencia de medios efectivos para proteger al ciudadano, se crea el ombudsman británico en 1967.

Su modo de actuación difiere del modelo escandinavo, ya que sólo investiga las quejas que los miembros del parlamento le hacen llegar.

Es nombrado por tiempo indefinido - aunque debe retirarse al cumplir 65 años - por la Corona a petición de la dos Cámaras, ante quienes es responsable, siendo ellas quienes lo pueden destituir.

Su competencia es la investigación de quejas por faltas de autoridades del Gobierno Central o de quienes actúan en su representación. Mediante un sistema de listas está perfectamente definido en cuales materias puede intervenir y en cuales no.

No puede actuar de oficio. Sólo actúa por denuncias formuladas por parlamentarios. Durante su investigación tiene acceso a cualquier documento, excepto aquellos que contienen actuaciones del gabinete.

El resultado final de su actuación es una recomendación que no puede modificar la decisión original. Además rinde un informe al parlamentario que le envió la queja, al

funcionario investigado y a su superior jerárquico. Si después de un tiempo la anomalía no ha sido corregida, se envía un informe a ambas cámaras legislativas sobre el particular.

5. Australia

El primer ombudsman federal comenzó a funcionar en 1976 con un titular y dos auxiliares, todos ellos nombrados por el gobernador general, por un período de 7 años. Estos sólo pueden ser destituidos, a petición del parlamento, por incapacidad mental o mala conducta.

Dentro de sus facultades esta la de investigación de actos de mala administración, decisiones discrecionales tomadas por ministros, jueces o magistrados, siempre y cuando las hayan ejecutado personalmente. Queda a su discreción el aceptar o rechazar las quejas presentadas.

Para su investigación puede usar el método que crea conveniente y durante ella puede inspeccionar todo tipo de información y oficinas y, a menos que el Procurador General lo impida, puede citar a comparecer a cualquier persona.

Algo característico de ésta institución es que puede recomendar que una dependencia se dirija al Tribunal Administrativo de Apelación para preguntar sobre el alcance de las facultades discrecionales ejercidas y su aplicación.

6. Nueva Zelanda

En 1962, mediante "*The Parliamentary Commissioner Act*" se establece el Comisionado Parlamentario siguiendo el modelo danés.

Este comisionado es nombrado por el Gobernador General a recomendación del parlamento. Sólo a petición de éste y previo juicio político, puede ser destituido.

Su competencia está delimitada y quedan fuera de ella los actos de los ministros y miembros del gabinete, los de los tribunales, de las fuerzas armadas y las iglesias.

En 1975 se establece un sistema colegiado de ombudsman. Tres tienen competencias regionales y uno de ellos actúa como presidente.

Aunque el acceso al ombudsman es mucho más libre, se exige en este sistema un interés directo y personal del denunciante, además de que no haya pasado un año desde que el acto objeto de la queja es conocido. Como un acto simbólico se paga una libra esterlina por los servicios del ombudsman.

Para finalizar hay que decir que las resoluciones del ombudsman neozelandés no son vinculatorias.

7. Israel

En 1971 a las funciones del Controlador del Estado se agregan las de un Comisionado de Quejas contra la Administración Pública, dando origen a un organismo *sui generis* de protección a los derechos humanos.

En este organismo hay una dualidad de funciones, perfectamente definidas en su legislación como Controlador y como Comisionado, siendo la función del Controlador la de supervisar el desempeño de las funciones de gobierno en general, mientras que las del Comisionado las de atender directamente las quejas del ciudadano.

Sin embargo, a pesar de la distinción, los cargos de Contralor del Estado y de Comisionado de Quejas recaen en una sola persona. He aquí la peculiaridad.

En Israel, esta institución tiene un gran peso público, basado en la confianza del pueblo en una institución no política, confiada a una persona de prestigio.

El Comisionado puede investigar las quejas del modo que considere mas apropiado, sin limitación procesal alguna, aunque no puede iniciar investigación sin la existencia de una queja. Otra peculiaridad de esta institución consiste en que si no existe ordenamiento legal alguno que regule un comportamiento en particular, el Comisionado puede instituir la norma, cual es obligatoria en todos los casos similares, en tanto no sea derogada por una ley o decisión judicial.

El Controlador-Comisionado es elegido por el *Knesset* por un período de cinco años. Solo ante este parlamento responde y el mismo lo puede destituir con resolución de las dos terceras partes de los parlamentarios presentes.

Los actos materia de las quejas son aquellos actos u omisiones contrarios a la ley, a la buena administración, e incluso un acto que aún siendo legal, implique una actitud demasiado inflexible y por ello injusta.

No pueden ser investigados ni el Presidente de Estado, ni el parlamento en sí ni el gobierno como organismo. Tampoco se puede dirigir una queja contra una decisión judicial o que cualquier cuestión pendiente de resolución en los tribunales.

8. España

El más directo antecedente de la figura protectora de los derechos humanos española los encontramos en la figura del "Justicia Mayor".

Aunque en 1971, se inició un profundo debate sobre la implantación de la figura del Ombudsman en España, por considerarlo una institución superflua y destinada al fracaso. No es sino hasta 1978, en que la nueva constitución establece al "Defensor del Pueblo", como un comisionado nombrado por las Cortes Generales para la defensa de los derechos, supervisando la actividad de la administración y dando cuenta de ello a las Cortes Generales.

Su ley orgánica establece que su titular será elegido por el pleno de las Cortes Generales, a propuesta conjunta de las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, para un período de cinco años. Las mismas comisiones estudian los informes presentados por el Defensor e informan al Pleno sobre sus actividades.

A pesar de la relación con las Cortes Generales, se establece claramente que el Defensor del pueblo no recibirá instrucción de autoridad alguna y desempeñará sus funciones con autonomía. Precisamente para reforzar esta última característica, goza de inviolabilidad y de inmunidad.

En su desempeño el Defensor es auxiliado por Adjuntos, quienes además de cumplir con las funciones delegadas directamente por el Defensor, se hacen cargo establemente, de un grupo de estas. También auxilian al defensor el personal designado por éste, con la limitante que constituye el presupuesto.

Dentro de sus atribuciones encontramos la facultad de iniciar o proseguir cualquier investigación sobre la actuación de cualquier esfera de la administración pública en

relación con los ciudadanos. Esto con excepción hecha de las quejas en cuanto a la administración de la justicia, en cuyo caso habrá que dirigirse al Ministerio Fiscal. Ante el Defensor del Pueblo puede acudir cualquier persona que tenga un interés jurídico legítimo, sin embargo, las autoridades en asuntos de su competencia, no pueden presentar quejas.

La Constitución Española es omisa en cuanto a la creación de organismos defensores de derechos humanos en las comunidades autonómicas, por lo que los distintos estatutos de éstas comunidades, establecen la posibilidad de su creación.

9. Francia

En Francia la figura del "*Mediateur*" se instituye el 3 de enero de 1973.

Este funcionario es nombrado por un período de 6 años, no pudiendo reelegirse. Sólo puede ser destituido por el Consejo de Estado, por lo que es completamente autónomo, sin estar sujeto a ninguna autoridad.

Al igual que en el sistema inglés, en Francia cualquier parte con interés jurídico puede acudir ante un diputado o senador con una queja, quien lo remitirá al "*Mediateur*", siempre y cuando se hayan agotado las demás instancias legales posibles.

Los procesos judiciales están fuera del ámbito de su competencia. Tiene a su alcance cuatro medios para corregir las irregularidades que detecte: recomendaciones, proposiciones, requerimientos e informes especiales al Presidente y al Parlamento. A pesar de estos instrumentos prefiere actuar basado en su autoridad moral.

10. Portugal

Esta institución es creada el 21 de abril de 1975, como una reacción al régimen dictatorial existente y se le conoce como el Proveedor de la Justicia.

Este es un órgano público independiente encargado de la defensa de los legítimos intereses de los ciudadanos, asegurando a través de medios informales la justicia, la legalidad y el perfeccionamiento de la actividad de la administración pública.

El titular de este órgano es nombrado por la Asamblea de la República, con la posibilidad de ser reelecto en una ocasión. Posee inmunidad penal, ya que se le equipara a un ministro de estado.

Su competencia abarca a toda la administración pública, en sus distintos niveles, quedando excluidos de su ámbito de actuación los Órganos de Soberanía, las Asambleas y los Gobiernos Regionales.

Su actuación lo lleva a dirigir recomendaciones para la corrección de actos de administración y a sugerir reformas legales necesarias para mejorar la actuación de los órganos públicos, llegando incluso a solicitar la inconstitucionalidad de cualquier norma.

Para realizar sus tareas, el Proveedor de Justicia es auxiliado por uno o dos Adjuntos nombrados por él, quienes cuentan con las facultades necesarias para hacer cualquier tipo de investigaciones. Anualmente debe enviar un informe a la Asamblea de la República.

11. Estados Unidos de América

La necesidad de una crítica fuera del gobierno ha llevado en numerosas ocasiones a plantear la necesidad de su instauración, sin embargo esta no se ha cristalizado a nivel federal.

A nivel estatal se ha ido instituyendo esta figura, siguiendo el modelo de la *American Bar Association*, que prevé una figura nombrada por el legislativo ante quien responde exclusivamente.

La función principal es de controlar los actos contrarios a derecho de la administración pública. Aquí, a cada queja presentada directamente por los ciudadanos, sigue una investigación y en su caso una recomendación a la autoridad administrativa.

12. Canadá

En este país no hay un organismo protector de los derechos humanos a nivel nacional, sin embargo y siguiendo el modelo británico, se han instituido en cada una de sus provincias, Comisionados Parlamentarios.

Entre las características comunes de cada uno de estos comisionados provinciales encontramos que son designados por el gobernador, a propuesta de las Asambleas Legislativas locales, de quien dependen. Los períodos para los que son designados varían desde 5 años, como en la provincia de Alberta, hasta 10, en New Brunswick.

Los trabajos de todos estos organismos se rigen por los principios de inmediatez, concentración y rapidez, además de que el acceso a ellos es directo, sin formalismos y gratuito.

A diferencia de su modelo británico, en Canadá los ombudsmen pueden actuar de oficio y cuando actúan por querrela, se exige que el querellante tenga interés jurídico y que la queja se haga antes de que pase un año desde el hecho que la origina.

13. Puerto Rico

El 14 de febrero de 1977 es creada la Oficina del Procurador del Ciudadano. Este es nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento de la mayoría de los miembros del Congreso, siendo designado, con posibilidad de reelección, para un período de seis años.

Dentro de su competencia esta el investigar los actos administrativos del Ejecutivo y las reclamaciones por actos ilegales, teniendo como limitación aquellos actos que tengan recurso legal, o los que a su juicio estén fuera de su ámbito de acción.

Cada año el procurador rinde un informe al Congreso y al Gobernador, pudiendo hacer públicas sus recomendaciones.

14. Costa Rica

Aquí la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos es un departamento especializado de la Procuraduría General de la República, creado en octubre de 1982.

Este organismo puede realizar investigaciones, inspeccionar oficinas públicas y requerir documentos e información, cuando reciba denuncias, que pueden ser hechas por cualquier persona y sin requerir ninguna formalidad. Sin embargo debe rechazar aquellas denuncias en las que advierta mala fe, carencia de fundamento e inexistencia de la pretensión.

La ley le atribuye varias funciones, entre ellas, la preventiva, simplemente para advertirle a un funcionario la violación en que incurre si actúa de determinada forma; educativa, enseñando a los distintos funcionarios los límites de sus poderes; y decisoria, cuando una vez determinada la violación, esta se traduce en una infracción contra el servidor público.

Entre sus facultades está el requerir a los superiores jerárquicos la imposición de sanciones disciplinarias y el denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos humanos que constituyen un delito.

16. Brasil

En 1986, Brasil crea la Comisión de Defensa de los Derechos del Ciudadano como un organismo integrante del Gabinete Personal del Presidente.

Este organismo puede recibir las reclamaciones de cualquier persona por errores, omisiones o abusos de autoridades de la administración pública e incluso de todos aquellos concesionarios de servicios públicos o quienes presten servicios delegados del poder público.

Su actuación se reduce a comunicar a la autoridad administrativa competente la conducta violatoria de sus agentes, a recomendar a la Consultoría General de la República la adopción de medidas para corregir vicios en las prácticas administrativas, además de establecer las medidas necesarias para su prevención.

Cada año rinde un informe que es remitido a la Cámara de Diputados, al Senado Federal y al Tribunal de Cuentas.

16. Colombia

Este país establece en 1886 un sistema de control de la administración pública a través del Procurador General de la Nación, quién, por reformas llevadas a cabo en 1945 es nombrado por la Cámara de Representantes, estatuyéndose como su función la de vigilar *"la conducta oficial de los empleados públicos y la de la defensa de la sociedad"* (arts. 143 y 145)¹⁸.

En 1990, ante los fenómenos propios de un clima de violencia en ascenso y de tensiones sociales, se crea la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y como auxiliar de ésta, la Oficina Especial de Investigaciones.

Estos organismos han coordinado su acción con las Organizaciones No Gubernamentales, constituyendo, junto con ellas una Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un frente común en contra de las violaciones a los derechos fundamentales y para facilitar un acercamiento entre la sociedad civil y el Estado.

Las sanciones que aplica esta Procuraduría consisten en amonestación, suspensión de empleo, multa o desvinculación definitiva de la institución a que pertenece el implicado.

La nueva constitución colombiana de 1991 crea la figura del Defensor del Pueblo como parte del Ministerio Público y como un órgano auxiliar del Procurador General, que ejerce sus funciones bajo su orientación política, sin que esto implique subordinación jerárquica ni funcional y con plena autonomía administrativa y financiera.

Dentro de sus facultades encontramos la de orientar a los ciudadanos en el ejercicio y defensa de sus derechos frente a las autoridades; invocar el *habeas corpus* e interponer acciones de tutela; interponer acciones populares para la defensa de derechos colectivos; presentar proyectos de ley en esta materia e informar al Congreso sobre sus actividades.

¹⁸ SACHICA, Luis Carlos, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1ª edición, Editorial Dike, Bogotá 1987

III. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Al hablar de la evolución histórica de la protección e los derechos humanos en nuestro país es sobretodo hacer referencia, más que a instituciones, a distintos mecanismos jurídicos que para la protección de ellos se han plasmado en el derecho mexicano.

Efectivamente a lo largo de nuestra historia encontramos pocos organismos protectores de los derechos humanos, encontramos más bien instituciones jurídicas que tienen como finalidad la salvaguarda de los derechos fundamentales del mexicano.

Organismos como la Procuraduría de lo Pobres de Ponciano Arriaga han sido la excepción, en cambio las figuras jurídicas creadas van desde la Encomienda en la colonia, hasta el Juicio de Amparo de nuestro días.

Este capítulo no pretende ser un estudio histórico exhaustivo de la evolución de la protección a los derechos humanos a lo largo de más de casi 500 años. Este propósito excede nuestro trabajo y merece ser objeto de un estudio por separado. Buscamos más bien dar una somera visión del tema, describiendo las innovaciones que van surgiendo a través del tiempo.

En la etapa de la Colonia, la mayoría de los esfuerzos fueron dedicados a la protección de los indígenas a quienes en un principio se les negó la condición de humanos, requiriéndose una declaración expresa de la Iglesia Católica afirmando que los naturales del continente americano poseían alma.

Para la protección de sus derechos, el 20 de diciembre de 1503 la Reina Isabel dispuso que los indios vivieran cerca de los españoles y que los caciques indígenas pagarán una cuota por los indios que eran aceptados por los españoles para brindarles educación y trabajo. Así nace la Encomienda.

Esta institución -que después degeneraría en una esclavitud disfrazada y legalizada-, en sus orígenes y en la mente de sus promotores ayudaría a la integración cultural y religiosa de los indios, a la vez que proporcionaba un marco de protección a los naturales, encargando la misma a un súbdito de la Corona Española.

Al observar la desviación de la institución de la Encomienda de sus propósitos originales, Fray Antonio de Montesinos inicia una lucha contra los malos tratos a los indios. Consecuencia de sus acciones son "Las Leyes de Burgos de 1512" que aunque equiparaban al indio con un niño, brindaron un marco de protección con una serie de medidas que aseguraban su alimentación, descanso y retribución por sus trabajos.

Finalmente el 23 de noviembre de 1718 la Encomienda es suprimida.

Dos figuras legales velaban contra los excesos de las autoridades virreinales. Los Juicios de Residencia y los Juicios de Visita.

El Juicio de Residencia era el que se celebraba al término de sus cargos a los Virreyes, Oidores y Capitanes Generales. Durante el mismo, los funcionarios eran domiciliados y quedaban bajo custodia. Cualquier persona víctima de agravios podía acusarlos, juzgándose el hecho.

Los Juicios de Visita se daban cuando el Rey o el Consejo de Indias tenía razones para sospechar de los altos funcionarios del virreinato. En estos casos se enviaba de modo secreto a visitadores que se encargaban de constatar las sospechas y integrar sus averiguaciones en un expediente que era remitido directamente al Consejo de Indias. De resultar fundadas las sospechas el funcionario era destituido y llamado a cuentas.

Iniciada nuestra lucha por la independencia, es de destacar que uno de las propuestas que dieron fuerza al movimiento, fue la del respeto a los derechos fundamentales de la persona, en especial el de la libertad. El segundo bando que Miguel Hidalgo y Costilla expedido en la ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, prohíbe terminantemente la esclavitud.

Al mismo tiempo que se libraba la lucha por la independencia, en España se luchaba también por librarse del absolutismo. Al ser disuelta la Regencia, las Cortes se dan a la tarea de redactar una nueva constitución. El 19 de marzo de 1812 es promulgada una nueva Constitución Política Española, también llamada, Constitución de Cádiz.

Este ordenamiento legal formalmente rigió en México hasta la consumación de nuestra independencia, así como en España donde, aunque desconocida por Fernando VII, en 1820 es restaurada su vigencia.

La Constitución de Cádiz contiene numerosos artículos dedicados a la protección de los derechos esenciales del hombre. Así encontramos que su artículo 4 compromete a la nación a *"conservar y proteger las leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos"*.

En su numeral 287 se prohíbe la detención arbitraria, en el 303 se establece la abolición a la tortura, en el 305 se consigna la no trascendencia de las penas y en 371 de estatuye la libertad de expresión y de imprenta.

A pesar de esta Constitución, en México continuaba la lucha por librarnos del dominio español con José María Morelos y Pavón quien sustituyó al cura Hidalgo en el liderazgo de nuestra gesta libertaria. El 14 de septiembre de 1813, Morelos publica "Los Sentimientos de la Nación" en el que se proclama la necesidad de moderar la indigencia y la opulencia, se ratifica la abolición de la esclavitud y de la tortura y se pronuncia por una administración de justicia más humana.

El 22 de octubre de 1814, bajo la conducción del mismo Morelos el Congreso de Anáhuac promulga el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" o "Constitución de Apatzingán".

En ella se declara una protección íntegra de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, ya que son el objeto verdadero de los gobiernos y el fin primordial de las asociaciones políticas. También declara tiránicos los actos contra los ciudadanos que carezcan de las formalidades legales requeridas.

Conseguida nuestra emancipación de los españoles, la nación buscó darse a la brevedad posible un marco constitucional que dirigiera los destinos de nuestro pueblo. Así en 1824 se promulga la primera constitución política del México independiente.

En ella se consagra la libertad de escribir, imprimir y publicar las ideas políticas sin necesidad de previa autorización. También esta Carta Magna prohíbe la detención sin pruebas al igual que la confiscación de bienes. Todo esto lo hace a lo largo del texto del ordenamiento y sin ningún orden, sin llegar a contener un catálogo de derechos.

Fueron las "Bases para la Nueva Constitución" de 1836 la que por primera vez plasman en nuestra carta fundamental un catálogo de derechos elementales del ciudadano. En siete fracciones consigna la manera en que deben efectuarse las aprehensiones o las confiscaciones, prohíbe los impedimentos de traslado de personas o dinero a otros países y consagra el derecho a imprimir y circular sin previa censura.

El "Acta de Reformas" de 1847 restablece la Constitución de 1824 pero instituye la figura jurídica que será el pilar del mecanismo de protección a los derechos humanos hasta nuestros días: El Juicio de Amparo. También en su artículo 4 establece que:

"Para asegurar los Derechos del Hombre que la Constitución concede, una Ley fijará las garantías de libertad, seguridad, igualdad y propiedad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios para hacerlas efectivas"

A pesar de esta disposición, el proyecto de "Ley de Garantías Individuales" presentado para su aprobación al Senado en 1849, fue rechazado. Es interesante hacer notar que en este artículo se contiene una idea que sería retomada por el Constituyente de 1917: la de diferenciar entre los derechos que el hombre posee de por sí y las garantías que estatuye el Estado para su protección.

Es necesario destacar, en todo este camino hacia la mejor protección de los derechos humanos, el primer órgano exclusivo que se crea para la protección de los derechos humanos. Nos referimos a "Las Procuradurías de los Pobres" creadas por Ponciano Arriaga el 5 de marzo de 1847 en San Luis Potosí¹⁹.

Este primer organismo protector se crea al servicio de los pobres para *"defenderlos de las injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometen..."* por parte de las autoridades, pidiendo la pronta e inmediata reparación.

Siguiendo con la retahíla de ordenamientos legales que se sucedieron en este período tan convulsionado de nuestra historia, nos toca abordar el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" que contenía toda una sección llamada "Garantías Individuales". En este apartado se consagran las garantías de libertad, seguridad, igualdad, propiedad, derechos políticos, etc.

Toca el turno de análisis a uno de los instrumentos jurídicos mas brillantes que ha tenido el derecho mexicano: La Constitución de 1857. Su título primero se llama "De los Derechos del Hombre" donde se menciona que el reconocimiento de los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, siguiendo la idea que ya consignaba la Constitución de Apatzingán.

¹⁹ cfr. CARPIZO, JORGE, Derechos Humanos y Ombudsman, C.N.D.H.-I.I.J., 1ª edición, México, D.F. 1993

En esta constitución queda bien claro que el derecho es anterior al reconocimiento del Estado y que éste no es su origen. Bajo esta concepción, la Constitución de 1857 prohíbe la esclavitud en todo el territorio nacional y establece la inviolabilidad de la propiedad.

Consagra además la libertad en el trabajo y en la industria, la libertad de expresión sin más límite que el respeto a la moral, la paz pública y la vida privada; también estatuye la libertad de tránsito, de comercio, de agricultura y de movimiento.

Por otra parte esta ley fundamental proscribía las leyes retroactivas, los monopolios, las detenciones arbitrarias, los jueces especiales y las penas infamantes.

La actual estructura constitucional de la protección a los derechos humanos en la Constitución de 1917, que rigió prácticamente las siete primeras décadas de nuestro siglo se caracteriza por una serie de garantías que el orden jurídico mexicano crea para la protección de los derechos humanos. A los individuos, estas garantías le son otorgadas por nuestra Constitución. La Carta Magna deja de lado el debate de los derechos humanos y se aboca a la creación de las garantías jurídicas que permitan el goce de estos derechos.

La protección que consagra la Constitución del 17 a las garantías jurídicas que otorga, es el juicio de amparo. Este se crea para resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, circunscribiéndose la protección recibida a quien judicialmente la reclamó, sin tener pues estas declaraciones del poder judicial, efectos generales.

Es a principios de los ochentas que en nuestro país se inicia un movimiento tendiente a crear organismos exclusivos de protección de los derechos humanos, siguiendo la figura del ombudsman sueco.

Estos organismos se caracterizan por seguir un proceso ágil y accesible a todo ciudadano para el trámite de sus quejas en contra de autoridades que violenten el estado de derecho y afecten directamente a la ciudadanía con esa violación. Casi todos estos organismos tienen limitaciones en la materias que pueden conocer, así la Defensoría de los Derechos Universitarios no puede conocer, por ejemplo, las afectaciones de derechos de carácter colectivo; a la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, ya en 1988 se le prohíbe conocer de asuntos electorales y de los laborales, cuando el afectado es un servidor público.

Entre los órganos dedicados a la protección de derechos ciudadanos podemos citar:

La Defensoría de los Derechos Universitarios, creada en abril de 1985. El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima, creado por el Ayuntamiento el 21 de noviembre de 1983. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, del 3 de enero de 1979.

También contamos entre otros, con la Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca, que inicia su actividad en 1986 y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, creada por acuerdo del 23 de enero de 1989.

La complejidad de la actuación de la administración pública y la proliferación de abusos por parte de las autoridades, sobre todo las policíacas, hizo surgir un reclamo nacional por la constitución de un organismo dedicado, de modo exclusivo, a la salvaguarda de los derechos fundamentales de los mexicanos. Después de ser una Dirección General de la Secretaría de Gobernación, se dio paso a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la misma.

Creada mediante decreto presidencial de fecha 5 de junio de 1990, la C.N.D.H. empezó siendo un organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación integrada por un Presidente, un Consejo, un Secretario Técnico y un Visitador General, los primeros tres nombrados por el Presidente de la República.

Dentro de sus facultades originales encontramos las siguientes: ser el organismo rector de la política nacional en materia de derechos humanos, así como coordinar la ejecución de esta política; elaborar, ejecutar y dar seguimiento a los reclamos de la sociedad en esta materia; elaborar y proponer programas preventivos y culturales de los derechos humanos; la publicación de libros y revistas para divulgar y precisar la trascendencia de los derechos humanos y finalmente representar al gobierno federal ante los organismos internacionales y, en coordinación con la S.R.E., intervenir en los tratados internacionales de derechos humanos.

El posterior reglamento interno de la Comisión, publicado en el diario oficial el 1 de agosto del mismo año, en una curiosa práctica legal, amplió las facultades de la naciente Comisión y le confirió la facultad de apoyar y asesorar la constitución de organismos locales de protección a los derechos humanos, así como la de establecer convenios de colaboración con los organismos establecidos. Además se le facultó para proponer reformas legales que mejoren la protección de los derechos humanos en México.

Fue tan exitoso el desempeño de este organismo que se elevó su constitución al mas alto nivel normativo, consagrando su existencia y características principales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A lo largo de este apartado analizaremos el antecedente jurídico inmediato de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dado que esta ley es ante todo, reglamentaria del apartado B del artículo 102 constitucional, conviene hacer un análisis detenido del proceso de incorporación a nuestra Carta Magna, del organismo que nos ocupa.

En nuestro desarrollo abordaremos fundamentalmente la exposición de motivos de la iniciativa de decreto que la crea, los dictámenes que sobre esta iniciativa dieron cada una de las comisiones de análisis de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y haremos una somera exposición del debate que se dio en cada uno de los órganos colegisladores. Reservándonos nuestra opinión sobre los temas debatidos para un capítulo posterior.

1. La Iniciativa Presidencial

La iniciativa de decreto fue signada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de noviembre de 1991 y dirigida a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión como cámara de origen.

La iniciativa plantea añadir al artículo 102 constitucional todo un apartado dedicado a los organismos protectores de derechos humanos, dejando el actual contenido del artículo, que se refiere a la institución del Ministerio Público, en el apartado A.

El apartado B que se propone faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados a crear organismos que conozcan de quejas contra actos u omisiones de autoridades que violen los derechos humanos y emitan recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias para las autoridades respectivas.

La iniciativa establece tres limitaciones a la acción de estos organismos: no podrán conocer asuntos electores, ni laborales y tampoco jurisdiccionales.

Por último faculta al órgano creado por el Congreso de la Unión a nivel federal para conocer las inconformidades que se presenten en contra de las resoluciones de los organismos locales.

Dentro de los artículos transitorios de la iniciativa cabe destacar el plazo de un año a las entidades federativas para que las legislaturas locales creen los órganos correspondientes.

En la exposición de motivos de esta iniciativa se sostiene que siempre ha sido preocupación de la administración el respeto a los derechos humanos. Por ello, se han enviado para su aprobación un conjunto de iniciativas cuyo propósito fundamental es humanizar el derecho penal y mejorar sus procedimientos con estricto respeto a los derechos humanos.

Entre estas iniciativas, destaca el Ejecutivo la relativa a una mayor penalización de los delitos graves, entre ellos el acopio de armas; también destaca la iniciativa que faculta al Ejecutivo para conceder el indulto, bajo circunstancias calificadas, a los delincuentes por motivaciones políticas o sociales.

Gracias a estas iniciativas de orden penal, prosigue la exposición de motivos, se han evitado aprehensiones ilegales, interrogatorios violentos y han quedado establecidos los requisitos para que las confesiones sean legales.

Todo esto con el fin de lograr *"un cambio para asegurar la presencia de nuestro país en el mundo del próximo siglo, soberano, más libre, y sobre todo, más justo"*.²⁰

Dado que ha sido compromiso de la administración que este cambio se dé por la vía del derecho y para coadyuvar en la mejoría de procuración e impartición de justicia, se creó en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A continuación vienen unos párrafos que dejan mucho para su análisis posterior. Sostienen que México se ha comprometido internacionalmente en la protección de los derechos humanos y que en cumplimiento de estos compromisos *"nuestro país ha adoptado diversas medidas jurídicas que en algunos casos, han implicado reformas a nivel constitucional o legal; en otros, los cambios se han dado al interior de la*

²⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que Adiciona el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos.*

*administración pública federal, como fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos..."*²¹

Esta afirmación deja, en el que analiza la exposición de motivos, dos impresiones.

Por un lado, tal parece que la importancia de proteger los derechos humanos de los gobernados no deriva del hecho de que el respeto a los derechos fundamentales, sea requisito indispensable para las relaciones de convivencia que posibilitan la existencia del Estado. Tampoco es importante proteger los derechos esenciales de la persona porque son la base del bienestar de los gobernados, razón última del actuar del Estado y razón de ser de los gobiernos.

Parecería que la causa que ha llevado al gobierno a interesarse en la protección de los derechos humanos de los mexicanos es la serie de compromisos internacionales que se han adquirido, de tal manera que sin su existencia ese interés desaparecería. Posiblemente no es del todo cierta esta ruda afirmación, pero la redacción de la exposición de motivos deja esa impresión.

También el párrafo en cuestión deja ver que los compromisos internacionales son tan fuertes que pueden incluso motivar la modificación de nuestra Carta Magna. Una vez más parece que son las opiniones de los extranjeros y no las necesidades de los mexicanos lo que hace que nuestro país avance.

La exposición de motivos continúa describiendo la serie de cambios legales que en materia de derechos se hicieron a raíz de la adquisición de estos compromisos internacionales.

Así se modificaron diversas disposiciones relativas a los procedimientos penales que aplican las autoridades en ejercicio de las funciones relacionadas con la procuración y administración de justicia. También se modificó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para obligarlos a informar a la Comisión Nacional cuando esta lo requiriese.

También se despenalizaron conductas calificadas como no graves, a la vez que se envió una iniciativa de ley relativa a la tortura, que aumenta la penalidad para quienes la practiquen o la permitan.

²¹ *ibid*

Continúa el documento que analizamos diciendo que la defensa de los derechos humanos es principio que ha guiado nuestra vida independiente, además de que su valor y vigencia se ha extendido entre las naciones.

La iniciativa de decreto se enmarca en un proceso de cambio que busca dotar al Estado de instrumentos con la idea y los fines que caracterizan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dándoles además permanencia que garanticen sus eficacia.

De esta afirmación se deriva que se haya querido elevar a rango constitucional la existencia y principios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que así se garantiza su eficacia y permanencia en la vida del país, cosa que hemos de celebrar y reconocer al autor de la iniciativa.

A continuación el documento inicia una explicación del contenido del Decreto que se propone. Dice que los organismos propuestos se han estructurado de acuerdo a la figura del Ombudsman. De esta manera no se crea una institución sustitutiva de los órganos de procuración e impartición de justicia, sino un organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales.

La figura del Ombudsman tiene además la ventaja que brinda una protección a través de un procedimiento flexible y breve emitiendo, tras la investigación del caso, una recomendación, que aunque no es obligatoria para las autoridades al darse a conocer, lleva el apoyo de la opinión pública.

La exposición destaca la aportación mexicana a la figura del Ombudsman, al dotar a la Comisión de un consejo formado por diez personalidades de la sociedad civil de reconocido prestigio.

Menciona también que la de la Comisión en el actual 102 constitucional, al lado del Ministerio Público de la Federación, implica que los organismos protectores de los derechos humanos complementarán y reforzarán el espíritu eminentemente social del ministerio público.

Prosigue analizando las materias que se excluyen del ámbito de acción de la Comisión. La razón de ser de excluir la materia electoral es la de mantenerla al margen del debate político, ya que de intervenir en él, se debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

Los conflictos laborales no pueden ser conocidos por la comisión ya que se tratan de controversias entre particulares, y aún cuando interviene el Estado, éste lo hace en su

carácter de patrón. Intervenir en estos casos sería substituir a los organismos laborales.

Por lo que toca a la intervención en cuestiones jurisdiccionales, estas le están vedadas a la comisión, para respetar estrictamente la independencia del poder judicial ya que esto es garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho.

El hecho de que se permita inconformarse ante la comisión nacional por las resoluciones dictadas por los organismos locales, dice la iniciativa, permitirá la unidad de criterios.

Termina la exposición de motivos con una frase que suena ajena al contexto del documento. *"Ningún país es portador exclusivo de la defensa de los derechos humanos...Nuestro compromiso es con el derecho y es en cumplimiento a la exigencia de nuestros compatriotas."*²²

Esta disertación del autor parece tener como destinatario a sí mismo, para convencerse de que la razón de ser de los cambios legales en esta materia está en los principios de justicia y en los reclamos de los mexicanos y no en los "compromisos internacionales". ¿Se habrá quedado el autor mismo con las impresiones que antes comentábamos?

2. Dictámenes sobre la iniciativa

En la cámara de origen que en este caso resultó ser la Cámara de Diputados, la iniciativa de decreto fue turnada para su análisis a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos. En la cámara revisora, las encargadas de formular el dictamen fueron las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y Primera Sección de Estudios Legislativos.

El dictamen de la cámara de diputados inicia con unas consideraciones sobre el Estado de derecho, explica como es la ley la que da fundamento al Estado a la vez que limita y regular su poder, dando una serie de normas que enmarcan las relaciones entre gobernantes y gobernados. Establece que el orden social debe alcanzarse sin mengua de libertades.

²² *ibid*

Habla de que el mundo está viviendo lo que llama la "cultura de los derechos humanos", caracterizada por una universalización del hombre y por el ideal de respeto a sus derechos.

También en México el orden jurídico tiene como columna vertebral la idea de la dignidad del hombre, de la que se derivan dos conceptos angulares para la convivencia en sociedad: la protección a los derechos humanos y la justicia en la relación social.

Después analiza la figura del Ombudsman. Dice que es una figura que existe en más de 40 países con diversas tradiciones jurídicas y culturales, lo que demuestra su eficacia y flexibilidad.

En todos estos países, el ombudsman no ha sido una institución que sustituya a los órganos encargados de la administración de justicia, sino ha sido un auxiliar para coadyuvar en la corrección de las desviaciones de autoridades.

Señala como características principales de esta institución, la protección a los derechos humanos a través de un procedimiento flexible y breve y el que sus recomendaciones carecen de coercitividad y no vinculan ni obligan a las autoridades a que se dirigen.

Destaca como característica peculiar de la institución mexicana que se propone, la creación de un consejo compuesto por diez ciudadanos representativos de la sociedad civil.

Dice que el trabajo realizado hasta ahora por la Comisión se ha caracterizado por su independencia, objetividad y libertad para emitir sus pronunciamientos.

El dictamen añade que la creación de órganos estatales, facilitará aún más la protección de los derechos humanos al acercarse a la sociedad, los organismos de protección.

Respecto a las limitaciones a la competencia de la comisión que impone la iniciativa dice que están relacionadas con la naturaleza del ombudsman y la preservación de la eficacia de sus recomendaciones.

Sostiene que involucrarse en materia electoral es involucrarse necesariamente en conflictos de orden partidario, lo que a la postre provocaría el cuestionamiento de la autoridad moral de la comisión.

Al decir del dictamen elaborado por la Cámara de Diputados, intervenir en los conflictos de orden laboral significaría una invasión de la comisión a las funciones conferidas a los órganos jurisdiccionales. Además remarca que para conservar el principio de seguridad jurídica, es necesario que la comisión no se pronuncie allí donde debe dictarse una sentencia y ni siquiera opinar sobre aspectos que van a resolverse jurisdiccionalmente de fondo.

Consideran las comisiones unidas razonable el plazo de un año que la iniciativa propone para la creación de los diversos organismos locales. Máxime si se tiene en cuenta que muchas legislaturas locales estarán recién electas o están por renovarse.

Menciona que para hacer una precisión técnica jurídica, se modificó el transitorio segundo, cambiando el término de "entidades federativas" por el de "estados".

El dictamen elaborado por el Senado de la República es muy similar en los términos y consideraciones que contiene respecto al estado de derecho, al análisis que hace de la institución del ombudsman y con respecto a la iniciativa de decreto.

Además de lo mencionado en el documento de los diputados, en el dictamen del órgano revisor se destacan los trabajos de conferencia realizados en forma conjunta por diputados y senadores para el análisis y discusión de la propuesta y la comparecencia del doctor Jorge Carpizo McGregor ante la comisiones senatoriales.

3. Debates Legislativos

Los debates sobre el dictamen de la comisiones unidas sobre la iniciativa de decreto del Ejecutivo se celebraron el 13 de diciembre en la Cámara de Diputados y el 19 del mismo mes en la de Senadores.

En ambos casos hubo acuerdo en la necesidad de este avance legal y de lo plausible que resultaba la iniciativa de elevar a rango constitucional la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En ambas cámaras todos los partidos políticos en ellas representados votaron a favor del dictamen en lo general, reservándose para su discusión varios párrafos de la propuesta de artículo.

Los temas más discutidos fueron la autonomía de la Comisión, su relación con el Ejecutivo y el nombramiento de su presidente. También fue tratado el concepto de derechos humanos y por lo tanto, los derechos que quedan bajo la tutela del nuevo organismo. Especialmente debatidas fueron las limitaciones que impedían a la Comisión conocer de materias electorales, laborales y judiciales, siendo este último aspecto el más debatido en la tribuna de la Cámara de Diputados.

Analizaremos ahora las principales exposiciones y los más sobresalientes argumentos vertidos en los debates celebrados en ambas cámaras, reservándonos nuestra opinión personal de fondo sobre los temas debatidos para un capítulo posterior, sin privarnos de la oportunidad de hacer breves reflexiones cuando lo consideremos imprescindible.

1. LA AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN

Especialmente conflictiva es para muchos la naturaleza de la Comisión. Para unos, este organismo debería ser totalmente autónomo del Ejecutivo, el diputado Héctor Ramírez Cuellar, del PPS califica esta falta de autonomía de la Comisión como su "pecado de origen", el cual le resta fuerza para cumplir con sus funciones. Por ello propone que miembros del Congreso de la Unión formen parte del Consejo Consultivo de la Comisión.

A esta censura se une el diputado Servando Antonio Hernández Camacho, del PARM, al decir que la Comisión carece de un mecanismo que asegure la imparcialidad y la libertad de su presidente. Para lograrlo, el diputado Humberto Zazueta, del PRD, propone que la Comisión surja del Poder Legislativo, con plena autonomía en sus funciones, decisiones y presupuesto.

Similar a esta última fue la petición del representante perredista en el Senado, Porfirio Muñoz Ledo, diciendo que la iniciativa "da gato por liebre" al plantear que sean las recomendaciones las que gocen de autonomía y no la Comisión misma. Concluye que nada se hubiera perdido si se hubiera definido su carácter autónomo.

Para apuntalar la argumentación de que la Comisión debería surgir del legislativo, el diputado Luis Felipe Bravo Mena, del PAN se refiere a las características del ombudsman en otros países, diciendo que en la mayoría de ellos la destitución por mal comportamiento del ombudsman, corresponde al Poder Legislativo.

En una de esas defensas sin sentido, que pocas veces se entienden, el diputado priísta Salvador Valencia Carmona suplica no solicitar a la Comisión cosas que no podría llevar a cabo, por lo que exige que *"no pidamos más de aquello en lo que puede intervenir con eficacia"* la Comisión.

En otro razonamiento que no queda del todo claro, el también diputado priísta, Juan Ramiro Robledo Ruiz sostiene la inconveniencia de que la Comisión cuente con autonomía, ya que se convertiría en una entidad más de la administración pública, dice A ello habría que responder ¿que importa crear una nueva entidad, señor diputado, si esta ha demostrado que ha actuado con eficacia? Es precisamente esta la razón que nos debería llevar a premiar su actuación, concediéndole permanentemente un estatuto que le garantice su autonomía.

En una interpelación sobre el tema, el diputado panista Fauzi Hamdam Amad afirma que desde 1983 existe un órgano de protector de los derechos ciudadanos, la Contraloría General de la Federación, misma que al decir del legislador no ha funcionado, precisamente por su subordinación jerárquica al titular del Ejecutivo. A ello el diputado Robledo Ruiz responde que la Contraloría es un órgano interno de control y vigilancia y no un ombudsman. Entonces, preguntamos: Aunque sea simplemente interno, ¿se está equivocado al exigir de este órgano de control, aun no siendo un ombudsman, controle efectivamente? Finaliza el diputado priísta con una precisión por demás afortunada que clarifica un poco su pensamiento, señala que más que autónoma, la Comisión debe ser independiente de los poderes constitucionales.

De manera muy clara, tan clara que dio fin a la discusión sobre el particular, el diputado del PRI, Amador Rodríguez Lozano dice que la autonomía de la Comisión bien puede ser establecida en la legislación reglamentaria de este artículo constitucional y se compromete como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de esta legislatura ha revisar los argumentos expuestos por los distintos partidos respecto de este tema.

2. EXTENSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al discutir sobre este aspecto los legisladores trataban de precisar que tipos de derechos serían objeto de la tutela por parte del organismo que se establecía. Así, el diputado Héctor Ramírez Cuellar, del PPS cuestiona que el ámbito de la Comisión se circunscriba a las garantías individuales, ya que se dejan de lado derechos tan importantes como de la vivienda y el derecho a la salud que constituyen derechos sociales.

De la misma manera, el diputado perredista Humberto Zazueta sostiene que el artículo propuesto no satisface los requerimientos de la sociedad mexicana ya que *"propala un concepto de derechos humanos restringidos a cuestiones de administración de justicia y seguridad pública"*. En su opinión el organismo que se crea debería llamarse "Comisión Nacional de Garantías Individuales".

Sobre este particular, el Senador Muñoz Ledo abunda que en México no se ha querido hacer mención en la iniciativa a las declaraciones internacionales en la materia, porque ellas incluyen los derechos laborales y electorales, por lo que se les excluye para proteger un sistema electoral viciado y a un sector patronal estático.

Por su parte la fracción panista, considera que queda pendiente la debida protección de los derechos políticos y propone, en voz del diputado Pablo Emilio Madero, que a pesar de la exclusión de la materia electoral sean incluidos los derechos políticos dentro del marco de acción de la Comisión.

3. EXCEPCIONES A LA COMPETENCIA DE LA C.N.D.H.

- a) Cuestiones electorales. Al decir del Senador perredista Roberto Robles Garnica, la exclusión de los asuntos laborales y electorales del ámbito de injerencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos le quita buena parte de sus méritos.

Sobre esto mismo, el diputado José Octaviano Alaniz Alaniz, expresó que dado que los actos de los órganos electorales son actos de autoridad, estos deben quedar bajo la jurisdicción de la Comisión.

A ello responde el diputado Juan Ramiro Robledo diciendo que los derechos humanos corresponden a los individuos y no a las personas morales y que en la materia electoral los afectados resultan los partidos políticos, de aquí concluye que es válido no incluir este aspecto en la esfera de actuación de la C.N.D.H.

Sobre este particular el Senador Muñoz Ledo sostiene que con una recomendación en esta materia no se está defendiendo a un partido político, se está a favor del ciudadano, ya que el sufragio universal es un derecho de los ciudadanos y no de los partidos políticos.

- b) Actos Jurisdiccionales. Tal vez el cuestionamiento más rotundo en esta materia proviene del diputado del PAN, Víctor Orduña Muñoz quien sostiene que hay que suprimir este impedimento ya que no tiene razón de ser y que solo contribuye a crear una insula de poder y un coto de caza, pernicioso en sí mismo para la administración de la justicia.

A esto responde el diputado Robledo Ruiz afirmando que el Poder Judicial tiene una función superior a cualquier otro poder de la Federación, al recaer en él el control constitucional. Sostiene que la intervención de la Comisión en los actos de este, rompería la unidad orgánica que requiere.

Al respecto el legislador panista Juan de Dios Castro sostiene que la Comisión debería tener una competencia absoluta en los procesos judiciales cuando en ellos se violan los derechos humanos, pero que no debe intervenir ni en la valoración de pruebas ni en la manera en que el juez dicta la sentencia. Finaliza su intervención diciendo que en Suecia, Dinamarca y Finlandia el ombudsman tiene jurisdicción sobre los tribunales y se pregunta ¿por qué no en México?

Mediante una interpelación oportuna y esclarecedora, el diputado priista Juan Ramiro Robledo, responde al cuestionamiento panista afirmando que en ninguno de los países citados como ejemplo, los tribunales tienen la función del control de la constitucionalidad de los actos del Estado. Y afirma que es muy difícil separar los actos administrativos de los jurisdiccionales, como lo pretende el diputado Castro al proponer que se permita la intervención de la Comisión en los primeros y se prohíba en los segundos. En una intervención posterior clarifica su postura al decir que jurídicamente la cuestión en esta materia estriba en dilucidar si un acto administrativo no jurisdiccional puede ser objeto de la competencia de la Comisión. Lo que en nuestra opinión parece ser lo más correcto desde el punto de vista técnico jurídico.

Esta última precisión resulta muy importante porque según el panista Víctor Orduña, el 60% del tiempo del Poder Judicial es dedicado a cuestiones de trámite administrativo.

En el Senado el legislador Porfirio Muñoz Ledo puso como ejemplo la Procuraduría de los Derechos Humanos en Baja California, la cual si tiene injerencia en asuntos jurisdiccionales, sin ninguna consecuencia catastrófica como se ha planteado. En defensa de la exclusión, el Senador Joaquín González Castro dice que no se encontraron fórmulas que facultaran a la

Comisión a una mayor intervención sin riesgo de violar la garantía más elemental y fundamental: la de legalidad y seguridad jurídica.

El Senador Jesús Murillo Karam del PRI refuta al perredista al citar el artículo 16 de la Ley de la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California que dice que *"estará impedida de actuar cuando de la misma queja o denuncia esté conociendo una autoridad jurisdiccional competente"*, responde el senador opositor que si estará en capacidad de hacerlo cuando la autoridad ya juzgó. Nos parece que el artículo citado en nada contradice la afirmación del perredista ya que se trata de un supuesto totalmente distinto.

Efectivamente. No se trata de ver si la Comisión puede actuar respecto de la violación a los derechos humanos por parte de una autoridad cuando de la misma está conociendo una autoridad jurisdiccional. Este impedimento nos parece evidente. El debate es radica en determinar si la Comisión es competente cuando es la propia autoridad jurisdiccional la que viola con su actuación, los derechos fundamentales de los gobernados.

Independientemente del punto de vista técnico jurídico en esta materia, nos parece que la postura que más se acerca a los fines que persigue la Comisión, es la expresada por el diputado Feliz Bautista Matías quien se lamenta de que se restrinja la intervención de la Comisión en los actos del Poder Judicial pues a fin de cuentas sus atribuciones no van mas allá de la recomendación.

4. Cambios realizados

En este aspecto primeramente hay que citar el añadido que establece que serán objeto de la competencia de la Comisión los derechos humanos que *"otorga el orden jurídico mexicano"*. Esta adición trae a debate dos cuestiones.

Por un lado ¿la ley otorga los derechos humanos o simplemente reconoce su existencia?, es decir, los derechos del hombre existen porque son reconocidos por la legislación o son inherentes a la persona humana, independientemente de su reconocimiento jurídico.

Además al decir orden jurídico mexicano ¿estamos incluyendo el contenido de los tratados internacionales?. Recordemos que estos comparten, según la Constitución de

nuestro país, la posición más alta del orden jurídico nacional, junto con Constitución misma.

Otro cambio realizado a la iniciativa de decreto es que se añade a las facultades de la Comisión el poder formular "*denuncias y quejas ante las autoridades respectivas*". Esto supone una vertiente de actuación por demás interesante y rica que no se ha explotado hasta el momento.

Se uniformó la terminología del artículo 2º transitorio ya que hablaba indistintamente de entidades federativas y de estados. Se prefirió este último término, equivocadamente en nuestra opinión, ya que se dejó fuera de la regulación de este artículo al Distrito Federal, cosa que se hubiera evitado si se utilizaba el término de "entidad federativa" en lugar de "estados". Esto fue especialmente grave si tomamos en consideración el último cambio realizado a la iniciativa.

Efectivamente, la parte final del artículo 2º transitorio dice que "*Las legislaturas de los estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección a los Derechos Humanos*". De acuerdo a este artículo y en relación con lo que decíamos en el párrafo anterior hay una laguna jurídica en cuanto al término con que cuenta el Congreso de la Unión para establecer el organismo protector de los derechos humanos en el Distrito Federal. Laguna jurídica que se pretendió utilizar como pretexto ante la grave omisión de las autoridades al no constituir en tiempo el mencionado organismo para la capital del país.

CAPÍTULO III:

El Proceso Legislativo de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

I. LA INICIATIVA DE LEY ORGÁNICA DE LA C.N.D.H.

La iniciativa de ley que nos ocupa fue signada por el Presidente de la República el 22 de abril de 1992 y enviada a la Cámara de Senadores, que actuó como cámara de origen. La iniciativa que se proponía al legislativo fue la de una ley orgánica para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que fue creada en 1990.

La exposición de motivos de la misma empieza definiendo el papel de la Comisión: el de *"servir a la sociedad mexicana dándole una participación activa en la identificación y denuncia de aquellos actos de autoridades que en alguna forma comportan o puedan comportar una violación de derechos humanos..."*. Es de vital importancia destacar este propósito para el que creada al analizar, como lo haremos posteriormente, algunos aspectos de la regulación jurídica y del funcionamiento del ombudsman mexicano.

A continuación ubica el entorno a que responde esta iniciativa. Sostiene que esta se enmarca en un proceso de cambio y mejoramiento en torno a la protección de los derechos humanos, este proceso abarca numerosos cambios administrativos y reformas legales, algunos propuestos por la misma Comisión.

Entre estas modificaciones podemos destacar la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece la obligación de ellos de proporcionar información a la Comisión, cuando esta lo solicite. Especial mención merece la elevación a nivel constitucional de la existencia y funcionamiento de la Comisión como organismo encargado de promover y preservar el respeto a los derechos humanos, además de la protección a su pleno ejercicio. A iniciativa de la Comisión se promovió la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

La exposición de motivos es bien clara respecto de la función de la Comisión dentro del sistema jurídico mexicano de protección a los derechos fundamentales de los mexicanos. Considera que la Comisión no puede ser una institución sustituta de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, es por ello, que la misma está estructurada a la manera del ombudsman. Por ello, la conclusión de sus actuaciones no puede ir mas allá de la formulación de recomendaciones no obligatorias para las autoridades.

Por nuestra parte queremos destacar este aspecto. Nos parece esencial el que la Comisión no vaya mas allá de recomendaciones, otra cosa desvirtuaría totalmente su actuación pudiendo llegar, inclusive, a

constituirse en un sistema jurisdiccional paralelo, con los riesgos que para todo el sistema jurídico esto implica. Fundamentar su acción en la *autoritas* y no en la *potestas*, al modo de los pretores romanos, ha sido la razón del éxito de la institución del ombudsman y una de sus características que mas hemos de defender. Por ellos - remarcamos junto con la exposición - las recomendaciones de la Comisión no pueden tener fuerza coercitiva ni poder vinculatorio para las autoridades.

Sobre la ubicación de la Comisión en el orden jurídico mexicano, en otra parte de la exposición de motivos se señala que la C.N.D.H. representa un paso mas en evolución de los mecanismos jurídicos de protección a los derechos humanos, encabezados por la institución del Amparo y que incluye a los procedimientos y recursos de carácter contencioso administrativo, sin dejar de mencionar las facultades que en esta materia tienen las distintas instancias judiciales. Sin embargo la existencia de organismos como la Comisión a nivel nacional y estatal representa un complemento necesario y de carácter sustancial para aquellos mecanismos.

Agregaríamos nosotros, que la razón de complementar los mecanismos tradicionales con organismos como la C.N.D.H. surge de el impresionante crecimiento de la actuación del Estado y la complejidad de la misma, que cada vez con mayor frecuencia, entra en contacto con la esfera que abarca a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esto lleva lógicamente a que las ocasiones en que los derechos humanos se ven vulnerados por esas actuaciones, aumentan significativamente.

La complejidad de la vida moderna y de la actuación del Estado hacen necesario la existencia de organismos dedicados de modo exclusivo a la protección de los derechos humanos a través de un mecanismo mucho más ágil y accesible al ciudadano. Esta es la razón de ser del ombudsman como complemento a los mecanismos tradicionales de protección a los derechos humanos.

Después, la iniciativa señala aquellos aspectos de los que la Comisión no puede conocer. En este apartado la exposición de motivos es un tanto cuanto engañosa. Dice textualmente que *"es conveniente recordar que los órganos encargados de la defensa de derechos humanos carecen de competencia para..."*. A continuación señala los aspectos en los cuales la Comisión carece de competencia: asuntos jurisdiccionales, electorales y laborales.

Esta redacción parecería hacer ver que las limitaciones a la competencia que a continuación expone se encuentran en todos los órganos de protección. Por lo tanto, se podría concluir: estas limitaciones de competencia, en estos aspectos en concreto, pertenecen a la naturaleza misma del ombudsman.

En nuestro capítulo final abordaremos este tema a profundidad, basta por ahora decir que es nuestra opinión que ese tipo de limitaciones no se encuentran en el diseño legal de todos los ombudsman que existen en el orbe, tal y como se pudo observar en nuestro apartado de derecho comparado. Por lo mismo no podemos concluir que limitaciones en materia jurisdiccional, electoral y laboral sean esenciales para el funcionamiento del ombudsman. Esto no quiere decir que no esté plenamente justificado el establecer limitaciones.

La iniciativa razona los motivos por los cuales se inhibe la competencia de la Comisión. Primeramente la Comisión está al margen de la competencia de los órganos jurisdiccionales, para respetar así los principios constitucionales de división de poderes y la independencia de los jueces y tribunales. En otra parte del documento que estamos analizando se sostiene que la Comisión si puede intervenir, sin vulnerar estos principios, en tratándose de actos y omisiones de los órganos judiciales que posean únicamente carácter administrativo, exceptuando aún en este supuesto las realizadas por las autoridades judiciales federales.

Además la Comisión no puede conocer de asuntos electorales porque debe estar al margen del debate político, ya que de otra manera se debilitaría su autoridad y eventualmente su imparcialidad podría verse afectada.

Tampoco puede intervenir en conflictos de carácter laboral porque duplicaría las funciones de las juntas de conciliación y arbitraje.

La exposición de motivos resalta que la iniciativa recoge numerosos aspectos positivos que actualmente se contienen en el reglamento de la Comisión, además de incorporar otras disposiciones que se apoyan en las experiencias positivas de instituciones similares. La iniciativa toma como base el proyecto de ley elaborado por la propia Comisión.

La siguiente parte de la exposición, se aboca a resumir el contenido de la iniciativa de ley, destacando los aspectos fundamentales de la regulación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que se proponen.

Se señala como objeto y competencia de la Comisión la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. Se propone que sea integrada por un Presidente, un Consejo, varios Visitadores, una Secretaría Ejecutiva y del personal técnico y administrativo necesario. El Consejo, que es una aportación mexicana a la figura genérica del ombudsman, se integrará por personas de prestigio pertenecientes a las distintas corrientes de opinión, quienes serán nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso, en los recesos del primero.

El mismo sistema de nombramiento se propone para el titular de la Comisión, garantizando así su "completa imparcialidad e independencia" porque de esta manera se le otorgan "mayores garantías de estabilidad, autonomía y autoridad".

Nos preguntamos si ¿no habrá otros mecanismos de nombramiento más idóneos para conseguir los fines que se expresan?. Hubiera sido deseable que la exposición explicara más a fondo porque el nombramiento presidencial con ratificación senatorial es la mejor manera de alcanzar esos objetivos.

Sobre la base de que es excesivo concentrar la dirección de las investigaciones en una sola persona, la iniciativa propone que se puedan crear hasta tres visitadores que ejercerán las funciones protectoras de la Comisión, además de auxiliar a su Presidente y poder actuar como sus sustitutos.

En cuanto a las atribuciones de la Comisión se proponen las que al ombudsman le son características: investigación de quejas e inconformidades, formulación de recomendaciones públicas, proposición de modificaciones a prácticas administrativas, reglamentaciones y disposiciones legislativas. A estas atribuciones, se le adicionan las relativas a las promociones, estudios, capacitación y publicaciones en materia de derechos humanos, con el fin de crear y perfeccionar una cultura indispensable para la tutela efectiva de estos derechos, de acuerdo con los principios de la democracia participativa.

A continuación menciona las razones para limitar a la Comisión para conocer de consultas planteadas sobre la interpretación y alcance de los derechos fundamentales. Las razones aducidas son que no se trata de un organismo judicial, además de que no debe prejuzgar anticipadamente sobre las materias de su competencia de manera abstracta.

Sobre el particular hemos de decir que el texto de la iniciativa superó con mucho la intención aquí expuesta, ya que la fracción IV del artículo 16 de la iniciativa restringen la opinión de la Comisión no sólo sobre los derechos fundamentales, sino sobre el alcance e interpretación de toda norma constitucional e incluso el de toda disposición legal.

Los procedimientos ante la Comisión han de ser breves y sencillos y sin más formalidades que las exigidas por la documentación de los expedientes. Los procedimientos se regirán por los principios de inmediatez, concentración y rapidez, procurando siempre el contacto directo con las partes.

En un capítulo específico, la iniciativa regula las obligaciones y la colaboración de las autoridades respecto de las actividades de la C.N.D.H.

De los Acuerdos y Recomendaciones de la Comisión, establece que serán públicos y de carácter autónomo, sin carácter imperativo y sin poder anular, modificar o dejar sin efecto acto alguno. Establece que la emisión de recomendaciones corresponde a la decisión final del titular de la Comisión.

Remarca que la fuerza de las recomendaciones no puede estar en su carácter obligatorio, sino en la publicidad que se les da y en el respaldo de la opinión pública. Sostiene que de ser vinculantes, las recomendaciones serían decisiones verdaderamente jurisdiccionales que requerirían un proceso en sentido estricto, con todas sus formalidades.

A continuación, la exposición de motivos habla de la obligación, que la iniciativa establece para las autoridades, de responder en un plazo de 15 días hábiles, si aceptan o no la recomendación formulada. De aceptarlas, se tiene un plazo de 30 días hábiles para entregar pruebas del cumplimiento respectivo.

La iniciativa también establece que la Comisión ha de rendir informes anuales que serán difundidos a través de los medios masivos de comunicación y remitidos al Ejecutivo y al Senado de la República, quienes podrán formular observaciones al mismo, sin que esto implique la emisión de instrucciones específicas.

Después se habla de los procedimientos ante la Comisión con motivo de las inconformidades respecto de la actuación de los organismos de protección locales. Establece para ello dos recursos: el de queja y el de impugnación.

El recurso de queja es el que se promueve por un perjuicio grave causado por las omisiones o la inacción de los organismos locales. El recurso de impugnación se prevé en contra de las resoluciones definitivas de los organismos estatales o respecto de las informaciones definitivas que brinden las autoridades sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

La iniciativa remite a la legislación constitucional y ordinaria en relación con las responsabilidades administrativas y penales en que incurran las autoridades con motivo de las quejas e inconformidades que se tramitan ante la Comisión. Pero en caso de evasivas o entorpecimiento por parte de las autoridades, la Comisión está facultada para formular una amonestación pública o privada y debe formular la denuncia correspondiente por los delitos o faltas en que hayan incurrido.

Finaliza la exposición de motivos con tres ideas: Diciendo que la iniciativa se enmarca en un proceso de modernización del Sistema Jurídico Mexicano, que tiene como principio y fin la justicia; estableciendo que se propone disminuir la distancia entre la norma legal y la realidad social; y finalmente diciendo que el gobierno de la República

se ha propuesto *"impulsar una mayor conciencia de los límites del poder de la autoridad y de la dignidad inviolable del ser humano."*²³

²³ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la C.N.D.H., pag. XVII

II. COMPARECENCIA DEL DR. JORGE CARPIZO ANTE LAS COMISIONES UNIDAS DE LA CÁMARA DE SENADORES Y DE DIPUTADOS

Con el fin de aclarar posibles dudas sobre la iniciativa de ley recibida, el 11 de mayo de 1992, el Dr. Jorge Carpizo McGregor en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, compareció a la Conferencia de Diputados y Senadores que analizaban el proyecto de ley.

En su comparecencia el Dr. Carpizo empieza describiendo el proceso de elaboración del proyecto de ley. Dice que a propuesta del Consejo de la Comisión se encargó de elaborar un proyecto de ley orgánica de la misma, el cual fue analizado, modificado y aprobado por el Consejo. Este proyecto fue el que se puso a la consideración del titular del Ejecutivo.

Menciona cuales son las principales características que se proponen para la Comisión:

Naturaleza Jurídica. Explica que será un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Destaca que esta es una configuración muy parecida a la de las universidades públicas. Menciona que para lograr una status más similar habría que modificar la Ley Federal de Entidades Pararrestatales, estableciendo que esta no es aplicable a la Comisión.

Organización. Sostiene que es la misma que actualmente tiene, solo se le agrega que puede tener hasta tres visitadores, aunque el Consejo sostiene que dos serían suficientes.

Competencia. Remite a lo establecido por el apartado B del artículo 102 constitucional.

Procedimiento. Se busca ante todo un procedimiento ágil y rápido en el desahogo de las quejas. Destaca también que la Comisión Nacional será una instancia revisora de las autoridades locales mediante el establecimiento de los recursos.

Garantías para el Ombudsman. Se establecen una serie de mecanismos que garanticen el trabajo de la Comisión, entre ellas incluye el que las recomendaciones no tengan carácter obligatorio, así como que sean públicas y autónomas.

A pregunta expresa de un Senador, el Dr. Carpizo explica que el ombudsman no viene a suplir a ninguna autoridad, a ningún juez, a ningún ministerio público, ya que el hecho de presentar una queja ante la Comisión es independiente de la utilización de otros recursos jurídicos, por ello no interrumpe sus términos.

Contestando otra pregunta afirma que el ámbito de competencia de la Comisión son los derechos que encontramos en la Constitución y los que están reconocidos en los documentos internacionales.

El diputado Luis Felipe Bravo del PAN cuestiona el porque del nombramiento del titular por parte del Ejecutivo, tomando como base un argumento expuesto por el mismo Dr. Carpizo en una de sus obras: el exceso de presidencialismo. Sugiere el diputado panista que el nombramiento lo haga el legislativo y la respetabilidad del ombudsman surgiera de una negociación política de la mayoría parlamentaria.

La respuesta se fundamenta en esta última afirmación, para que la autoridad del ombudsman no esté sujeta a negociación es necesario que provenga del ejecutivo. Politizar la figura del ombudsman en su nombramiento o funciones hace que pierda su razón de ser.

El Senador Porfirio Muñoz Ledo cuestiona del proyecto dos cosas: la naturaleza jurídica y la competencia de la Comisión. Respecto de lo primero recuerda al Dr. Carpizo la figura jurídica de las universidades, las cuales dice la Constitución son autónomas y no descentralizadas, ya que la autonomía es un régimen peculiar de la descentralización. Propone el Senador Muñoz Ledo que se nombre al organismo público autónomo ya que sus recomendaciones tienen ese carácter. Sostiene que el evitar este reconocimiento es muestra de *"la incapacidad de reconocer que la evolución de las instituciones políticas en las democracias nos lleva hacia regímenes cada vez más amplios de autonomía, respecto del Ejecutivo."*²⁴

Afirma que los sistemas jurídicos modernos tienden a otorgar más independencia respecto del Ejecutivo a los organismos protectores de derechos humanos al igual que a los ministerios públicos. Evitando así que éste sea juez y parte.

El Senador perredista sostiene que es peligroso afirmar que el nombramiento por parte del Ejecutivo, hace que el ombudsman esté fuera de la lucha partidista. Dice que la realidad en México es que el Ejecutivo tiene partido y es además su jefe nato.

²⁴ CÁMARA DE SENADORES, *Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo con el Dr. Jorge Carpizo*, 11 de mayo de 1192, 5ª parte, página 3

Irónicamente argumenta que se hace pensar que el Ejecutivo no tiene partido, como si fuera un ángel sin sexo y que en cambio parece que los diputados y senadores sí están "mochados" por el pecado original del partidismo. Concluye contundentemente "Esto es presidencialismo puro que usted condenó en su libro, licenciado. Perdóneme que se lo diga".²⁵

En cuanto a la competencia, el Senador del PRD dice que es una contradicción que el proyecto de ley diga que son competencia de la Comisión "los derechos humanos... previstos en los tratados y convenios internacionales..."²⁶ y que en otra parte se le impida conocer asuntos electorales y laborales. Estos, dice, están perfectamente consagrados en los documentos internacionales.

La respuesta del Dr. Carpizo viene a resumirse en que la autonomía está para ejercerse y no para pregonarse, cita como ejemplo el hecho que cuando el Senador Muñoz Ledo era Secretario del Trabajo y el Dr. Carpizo Abogado General de la UNAM, el primero trató de presionarlo en el manejo de asuntos laborales de la UNAM, presión que fue rechazada precisamente con base en la autonomía. Sostiene que la Comisión en su existencia ha ejercido siempre esa autonomía y que respecto a la consagración de este concepto en el proyecto de ley, esto no fue posible porque el mismo fue elaborado en octubre de 1991.

Sostiene que si además de decir que es un organismo descentralizado, se le exenta del régimen de la ley de entidades paraestatales, la Comisión pasaría a ser un órgano del Estado Mexicano y no de su gobierno. Finaliza diciendo que posiblemente existan otras fórmulas jurídicas mejores para plasmar la autonomía, pero que dentro de los márgenes que otorga el orden jurídico mexicano, se eligió la mejor, ya que la autonomía sólo es aplicable para las universidades.

Respecto a un cuestionamiento que hizo el Senador Porfirio Muñoz Ledo del Consejo de la Comisión, tachándolo de mero auxiliar del Presidente, el Dr. Carpizo precisa que entre las funciones del Consejo esta el establecer los lineamiento generales de actuación de la Comisión y el de aprobar su reglamento interno. Esto lo configura como el órgano legislativo interno de la Comisión y esto no simplemente como auxiliar.

En cuanto a las limitaciones en materia de competencia, dice que están establecidas en la Constitución y que por simple técnica jurídica, no se puede pedir que una ley orgánica modifique a la Constitución.

²⁵ Ibidem, 5ª parte, pag. 5

²⁶ Artículo 2º de la Iniciativa de Ley Orgánica de la C.N.D.H.

Continúa diciendo que nadie niega que los derechos políticos sean derechos humanos, simplemente que ningún ombudsman en el mundo se aboca a su conocimiento, por la sencilla razón que va contra su naturaleza misma, por ello pregunta "¿...por qué pedir que se ocupe, algo en México, que nadie lo hace en el mundo...?".²⁷ En todo caso si lo que se quiere es mejorar el respeto al sufragio, que se mejore la legislación electoral, termina sugiriendo.

Puntualiza que los derechos políticos sí son derechos humanos, pero que ello no implica que el ombudsman los tenga que conocer, tan es así que es práctica mundial el no hacerlo y dice claramente que la *"Comisión Nacional continuó respetando su decisión y convicción con apoyo en su marco jurídico y en las experiencias del Ombudsman, de no servir como amortiguador de disputas políticas, en donde tiene poco que aportar y todo que perder, no para ella, sino para la sociedad a la cual sirve."*²⁸

La contrargumentación del Senador perredista refleja fielmente la tónica de su actuación como legislador. Empezó con una serie de alusiones personales poco felices y en nada relacionadas con el debate, he aquí su lado taimado. A continuación expone dos argumentos jurídicos brillantes y de peso, esta es su faceta de jurista.

Sostiene que no basta querer ejercer la autonomía, que esta se debe consagrar en la ley, ya que estamos en un estado de derecho, donde las facultades que se ejercen, son sólo aquellas que se encuentran en el marco jurídico. Dice que no basta nuestra voluntad de ejercer nuestra libertad, es necesario un marco jurídico que regule su ejercicio.

Por otro lado, señala que con todo lo órgano descentralizado que se pretende que sea, la Comisión no deja de ser un **órgano descentralizado del Poder Ejecutivo** lo que se presta a una consecuencia curiosa: es el propio ejecutivo el que, discrecionalmente decidirá cuales recomendaciones se seguirán, ya que éstas constituirán órdenes suyas a otros miembros de la administración pública.

Después repite en que la Constitución carece de una definición de derechos humanos, por lo que la redacción del artículo 2º es impropia, ya que hace referencia a los

²⁷ Ibidem, 8ª parte, pag. 3

²⁸ Ibidem, 9ª parte, pag. 1

*"derechos humanos establecidos por la Constitución"*²⁹ e, insiste, nuestra Carta Magna habla de garantías y no de derechos.

Vuelve al tema de los derecho políticos diciendo que cuando un organismo internacional emite una resolución sobre violaciones a los derechos humanos en materia electoral no es que de la razón a un partido político. Lo que está haciendo es defender a los ciudadanos que son los afectados por esa violación. Finaliza diciendo que a la fecha son once las demandas mexicanas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por cuestiones electorales, y que estas seguirán aumentando porque se nos ha privado de una instancia interna.

A continuación el Senador Muñoz Ledo y el Dr. Carpizo se enfrascan en un largo y desagradable debate sobre sucedidos cuando el primero era Secretario del Trabajo y el segundo Abogado General de la UNAM.

Retomando el tema de la comparecencia, el Diputado Jorge Moscoso hace varias observaciones al proyecto que se remite para el análisis del Legislativo, a cada una intenta dar respuesta el ombudsman mexicano.

No se establece sanción alguna para las autoridades que violaron los derechos humanos, en casos de que se llegue a una amigable composición. Responde que por su propia naturaleza, la amigable composición implica un acuerdo de las partes que no siempre implica una sanción, aunque esta sí puede existir, si así lo acuerdan las partes.

La Cámara de Diputados carece de injerencia alguna sobre de la Comisión, ni siquiera le es enviado el informe anual. Responde diciendo que si es la Cámara de Senadores la que interviene en el nombramiento del ombudsman, resulta lógico que sea a ella a la que se remita el informe, aún así, el informe es público.

Los Organismos No Gubernamentales podrían tener mayor participación en la defensa de los derechos humanos: Respecto a esto, aclara que el ombudsman es parte del Estado y no del gobierno, a pesar de ello su función es muy diferente de la de los organismos no gubernamentales, lo que no implica que no jueguen un papel importantísimo y que el ombudsman no deba estar en constante contacto con ellas.

²⁹ Artículo 2º de la Iniciativa de Ley Orgánica de la C.N.D.H.

Existe la duda si la Comisión Nacional, una vez constituidos los organismos locales de protección, podrá dirigir recomendaciones a los gobernadores de los Estados. Si podrá hacerlo, pero no en primera instancia responde el Dr. Carpizo.

En cuanto al período para el que es nombrado el Presidente de la Comisión, precisa que es de cuatro años con posibilidad de reelegirse. Se pensó así para dar seguridad al titular mediante un período fijo y se propusieron cuatro años para que no coincidiera con el término sexenal del presidente.

Respecto a la supervisión del sistema penitenciario en su conjunto, éste seguirá siendo competencia de la Comisión Nacional, no así las quejas particulares que se presenten, las cuales serán atendidas por los organismos locales.

El diputado perredista Humberto Zazueta Aguilar insiste en que será muy difícil que los informes y las recomendaciones no sean discutidas por los partidos políticos si estos no tienen injerencia en el nombramiento de los funcionarios de la Comisión. De los organismos no gubernamentales, señala que no se propone que se les integre al ombudsman, sino que se reconozca más claramente su papel.

Del nombramiento del Presidente dice que no tiene argumento alguno que agregar. De las organizaciones no gubernamentales afirma que es práctica de la Comisión el tener una relación constante con ellas, pero que duda si esta relación deba ser regulada en una Ley Orgánica que norma sólo a la C.N.D.H.

El Senador Jiménez Macías cuestiona el artículo 68 de la iniciativa que establece que todos los trabajadores serán de confianza. Recuerda que de acuerdo al artículo 123 constitucional, la condición de base o de confianza, la da la función específica del trabajador y no puede establecerse de modo genérico.

El Dr. Carpizo responde que la naturaleza tan delicada de los casos que son confiados a la Comisión, hace que se pida, a todos los que en ella colaboran, una absoluta confianza. En nuestra opinión esto no responde al cuestionamiento formulado porque no aborda el tema de la calidad laboral de confianza que se pretende dar a los trabajadores.

La diputada Martha Maldonado, del PRD, dice que no se imagina que clase de organismo será la C.N.D.H. sin tomar en cuenta a la sociedad, a las organizaciones sociales, al poder Legislativo y a los partidos políticos. Dice que esta estructura convertirá a la Comisión en un organismos burocrático del Ejecutivo.

Propone que tanto los legisladores, como la sociedad y todos aquellos que se vean afectados por la labor de la Comisión, participen de manera decidida en la tomo de decisiones, mediante un debate político de altura que se de en el seno de la misma. Habla de la experiencia del ombudsman de Baja California, en donde se contiene un mecanismo de participación del Congreso Local.

Como respuesta a la inquietud de establecer un debate permanente al seno de la Comisión, el Dr. Carpizo menciona que esto choca con la labor propia de la Comisión, que es la búsqueda de la verdad a través de un procedimiento. Sostiene que así como las sentencias no se debaten, las recomendaciones no tienen porque ser distintas. Si por otro lado a lo que se refiere es al debate que se ha de dar en torno a la estructura y funcionamiento del la C.N.D.H., menciona que este proceso legislativo de elaboración de la ley es el marco adecuado para que se dé en el mencionado debate.

Finaliza la comparecencia recordando que si hay alguna observación, mejora o modificación que se tenga que hacer al proyecto son ahora los miembros del Congreso quienes tienen la palabra.

III. DICTÁMENES A LA INICIATIVA DE LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1. De la Cámara de Senadores

El dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera Sección fue puesto a la consideración del pleno el día 9 de junio de 1992 y discutido y aprobado el día 11 de mismo mes y año.

El dictamen empieza con una remisión textual al fundamento constitucional de la Ley de la C.N.D.H., el apartado B del artículo 102 constitucional. Después menciona que cada uno de los órganos colegisladores designaron comisiones para que asistieran a reuniones de conferencia de ambas cámaras con el fin intercambiar puntos de vista, además de asistir a una reunión de trabajo con el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Dr. Jorge Carpizo. En estas reuniones, dice el dictamen, se intercambiaron opiniones y se expusieron los comentarios y posiciones de las diversas fracciones parlamentarias.

En su apartado de consideraciones generales el dictamen hace un recuento de nuestra legislación en materia de derechos humanos. Señala la existencia en nuestra Constitución de un catálogo de derechos públicos subjetivos, de la incorporación a nuestro sistema jurídico de disposiciones contenidas en tratados internacionales sobre la materia y finalmente la existencia de un mecanismo procesal de protección, el Juicio de Amparo.

A pesar de estos instrumentos resultaba indispensable contar con un mecanismo ágil, sencillo y rápido de atención a las cada vez más numerosas quejas. Se optó por la figura sueca del "ombudsman" a la que se agregó un Consejo integrado por personas de alto prestigio intelectual y sin vinculaciones partidistas. Todo esto quedó plasmado en la ley que ahora se dictamina.

Señala que una preocupación fundamental ha sido la de asegurar la autonomía de las recomendaciones, acuerdos, resoluciones e informes de la Comisión. Por ello se creó a la Comisión como un organismo descentralizado con personalidad y patrimonios propios y se refuerza con otra serie de medidas organizativas y atribuciones que se confieren a sus integrantes.

Analizando el contenido de la misma, da cuenta que la iniciativa fue objeto de una nueva sistematización y reubicación de sus capítulos y destaca sus puntos principales:

- Su competencia será la de conocer quejas contra presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades y servidores públicos con excepción del Poder Judicial Federal y las que se refieren a materia electoral y laboral.

Olvída mencionar el dictamen que también están excluidos de la competencia de la Comisión los actos de carácter jurisdiccional de cualquier autoridad judicial, incluso local.

- Su objetivo será la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.
- Sus recomendaciones serán públicas, autónomas y no vinculatorias.
- En la ley se precisan cada uno de los requisitos que han de reunir para su nombramiento los titulares de cada uno de los órganos de la Comisión, así como las facultades de cada uno: Presidente, Consejo, Secretario Ejecutivo, Visitadores y demás personal.
- Del artículo 25 al 42 se contienen los pormenores del procedimiento que debe seguirse ante la Comisión. Resalta que la denuncia puede ser presentada por cualquier persona, incluso en forma oral.
- En atención al principio de seguridad jurídica se otorga un plazo de un año para formular la queja correspondiente.
- Se establece que no se admitirán denuncias anónimas, por lo que toda queja deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes.
- La presentación de la queja no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa ni interrumpe los plazos de preclusión, caducidad o prescripción.
- Describe brevemente el procedimiento: se da cuenta a la autoridad denunciada, se solicitan informes, se cita a los interesados a comparecer, se adoptan las medidas de apremio necesarias, se reciben las pruebas y son valoradas por el visitador que elabora un proyecto de recomendación o, en su caso, de acuerdo de no responsabilidad. A los 15 días la autoridad comunica si admite o no la recomendación y si lo hace debe enviar las pruebas de que la cumplió.

- Se establece la obligación de comunicar al afectado el resultado de la actuación de la Comisión y de publicar un resumen de la recomendación o del acuerdo de no responsabilidad.
- Los artículos 55 al 66 abordan la normatividad de los recursos de queja o impugnación previstos contra actos de los organismos locales de protección.
- Se consiga la obligación de las autoridades y servidores públicos de colaborar con la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones.
- Dice que en atención a la discrecionalidad y profesionalismo que requieren las labores de la Comisión, todo el personal de la misma será de confianza.
- Se establece que el gobierno federal proporcionará los recursos necesarios a la Comisión, pero que esta elaborará su propio presupuesto.

2. De la Cámara de Diputados

Siguiendo las reglas constitucionales del procedimiento legislativo, a la Cámara de Diputados, en su carácter de órgano revisor para esta ley, se envió la minuta de proyecto de ley aprobada por la Cámara de Senadores.

Esta minuta fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Derechos Humanos, misma que lo presentó al pleno para su aprobación.

En el apartado de antecedentes del dictamen se destaca que sin menoscabo de las atribuciones que a cada cámara otorga la Constitución, se auspició un trabajo conjunto de discusión y análisis por parte de ambos órganos legislativos. En ellos se intercambiaron propuestas, se discutieron razones y se expresaron argumentos.

Menciona que a estas reuniones de trabajo asistieron de manera informal representantes del Ejecutivo Federal y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por lo que se puede considerar que este fue un ejercicio sano de diálogo de poderes con respeto absoluto a las atribuciones constitucionales de cada uno. Este método de trabajo demostró que se pueden elevar la calidad de las leyes en un ámbito de colaboración de poderes verdaderamente republicano.

En este ejercicio participaron miembros de todas las fracciones parlamentarias, quienes hicieron a un lado divisiones partidistas para que en conjunto se discutieran y analizaran las propuestas de los distintos partidos políticos en aras de enriquecer y perfeccionar la ley sujeta a dictamen.

En los considerandos del dictamen se hace referencia al período de cambios por el que nuestro país atraviesa y que, esto necesariamente debe reflejarse en el perfeccionamiento del sistema jurídico.

Continua diciendo que la ampliación notable de las actividades del Estado precisa el diseño de nuevos instrumentos que de manera más ágil y expedita ayuden a dirimir los posibles conflictos que en las relaciones entre Estado y Sociedad se generan.

Se hace necesario que además de los organismos tradicionales de protección a los derechos humanos, se creen organismos que persiguiendo la misma finalidad, se caractericen por adoptar procedimientos con formas más sencillas, flexibles y ágiles.

En un inciso dedicado a la protección de los derechos humanos en México, el dictamen señala que hay un esfuerzo avanzar en la lucha por los derechos humanos y en él están comprometidos Sociedad y Gobierno. Este esfuerzo, señala el dictamen, ha motivado diversas acciones de gobierno como se señala en la iniciativa.

Este esfuerzo por tener mejores instituciones que salvaguarden el ejercicio de los derechos fundamentales fue iniciado por la creación de la Procuraduría de los Pobres y ha significado que a nivel local distintas constituciones y leyes hayan creado organismos encargados de la protección y defensa de derechos humanos.

Respecto del contenido de la ley, el dictamen efectúa los siguientes señalamientos respecto de los cambios efectuados en relación al contenido original de la iniciativa:

- Se suprime el término "orgánica" del título de la ley, ya que el contenido de la misma rebasa la mera integración y funcionamiento de la Comisión, al incluirse preceptos como los relativos a procedimientos legales.
- La ley fue reestructurada y en vez de dividirse en once capítulos, fue dividida en seis títulos, cuyo contenido siguiera un orden lógico de materias: I.- Disposiciones Generales; II.- Integración de la C.N.D.H.; III.- Del procedimiento ante la C.N.D.H.; IV.- De las Autoridades y Servidores Públicos; V.- Del Régimen laboral; y VI.- Del Patrimonio del Presupuesto de la Comisión Nacional.

- Se buscó disminuir al mínimo los requisitos y trámites necesarios para presentar una queja o impugnar resoluciones.
- En cuanto a la precisión del ámbito territorial y material de validez, se consideró necesario relacionarla con su fundamento constitucional.
- Para salvaguardar el principio de división de poderes, en el artículo que fija la competencia de la Comisión, se hace mención expresa de la excepción que representa el Poder Judicial de la Federación. Esto se hizo en virtud de la importante función que éste tiene de interpretar la Constitución y vigilar la protección de las garantías individuales, por medio del Amparo.
- También se aumentó la precisión a detalle de la distinción entre la competencia de la Comisión Nacional y la de los organismos locales.
- Por considerarse que se trata de principios generales, los criterios en que han de basarse las recomendaciones, fueron trasladados del original artículo catorce de la iniciativa al actual artículo cuarto de la ley.
- El título de la integración de la C.N.D.H. fue dividido en cinco capítulos de acuerdo a la integración y facultades de los órganos de la Comisión: La Comisión misma, el Presidente, el Consejo, la Secretaría Ejecutiva y los Visitadores.
- Se amplió el número de visitadores previstos en la iniciativa de tres a cinco, para que aún con el paso del tiempo y el crecimiento natural de las actividades, no fuera necesaria una nueva reforma legislativa.
- Se consideró importante que se puntualizara la facultad de la Comisión de investigar las violaciones de derechos humanos por parte de particulares cuando se afecte la integridad física de las personas.
- Se agregó a los requisitos para ser Presidente de la Comisión, el que no haya sido condenado por delito intencional que merezca pena corporal de más de un año, para garantizar así su honorabilidad.
- No se consideró justificable la exigencia de haber residido en el país durante los últimos cinco años, como requisito para ser Presidente de la Comisión, por lo que se suprimió.

- Se consideró de suma importancia garantizar la adecuada autonomía del Presidente y los visitadores en su desempeño, por lo que a la prohibición de detenerlo o juzgarlos por las opiniones y recomendaciones que emitan, se agregó que tampoco podrán ser sujetos a responsabilidad civil por los mismo supuestos. Se consideró conveniente a este respecto suprimir la palabra "inmunidad", por todas las connotaciones e implicaciones que esto acarrea.
- También, para garantizar su autonomía, en el último artículo de la ley se establece la prohibición a cualquier autoridad de dar instrucciones a la Comisión.
- Para dar eficacia y celeridad a sus actuaciones, se otorgó al Presidente y a los visitadores, fe pública, la cual solo tendrá efectos para los trámites ante la Comisión.
- No se consideró conveniente que dentro de la facultades del Consejo estuviera el "transmitir a la Comisión el sentir de la sociedad" y la facultad del mismo para convocar a sesiones extraordinarias, se trasladó al siguientes artículo que regula estas sesiones.
- Para que el Secretario Ejecutivo cumpla con los requisitos académicos y personales necesarios, se precisaron en un artículo los requisitos para ocupar dicho cargo.
- En los procedimientos ante la Comisión se buscó eliminar todo elemento formal y de exigencia procesal.
- Se permitió que cualquier persona que tenga conocimiento sobre presuntas violaciones a los derechos humanos esté legitimada para presentar la denuncia correspondiente.
- Se contempló la posibilidad de que incluso los organismos no gubernamentales puedan presentarse ante la Comisión para solicitar su intervención en un caso concreto.
- Se suprimió el supuesto en el que las personas morales podían quejarse al verse afectadas por violaciones a los derechos humanos. La razón es sencilla, dice el dictamen, sólo las personas físicas son titulares de derechos humanos.
- Se agregó el supuesto que en el caso de violaciones de lesa humanidad no hubiera plazo alguno para presentar la queja.

- Se suprimió la mención específica de medios de comunicación o electrónicos, para dejar una referencia genérica.
- Se consideró conveniente agregar la figura de la caducidad en la mención de los plazos.
- En casos en que de manera ostensible una queja quedara fuera de la competencia de la Comisión se prefirió el término de "orientación", respecto del de "asesoría", que contenía la iniciativa.
- Se suprimió la mención del término de "ocho horas" como plazo en que la autoridad deberá presentar sus informes para el supuesto de casos de emergencia, siendo la intención que se brindara el mismo de manera inmediata.
- Se agrega que las visitas e inspecciones de la Comisión se apegarán al principio de legalidad.
- Se agregó el supuesto de que a la conclusión de la investigación, el visitador elaborara un proyecto de acuerdo de no responsabilidad.
- Los recursos fueron objeto de minuciosos estudios para precisar en forma clara quienes pueden interponerlos, en que supuestos proceden, ante quien se tramitan y cual es la forma de substanciación.
- Se eliminó la facultad de los órganos locales de promover el recurso de impugnación por insuficiencia de cumplimiento, para evitar así posibles enfrentamientos entre las autoridades y los órganos estatales de protección.
- En los artículos transitorios se estableció que a pesar del cambio de naturaleza de la Comisión, esto no afectaría laboralmente a los trabajadores.

Finaliza el dictamen con la reflexión de que no se puede comprender un régimen de libertades transgrediendo cotidianamente los derechos fundamentales de la ciudadanía, por ello, se puede concluir, la ley impulsa substancialmente la vida democrática del país.

IV. DEBATES LEGISLATIVOS

1. En la Cámara de Senadores

El debate llevado a cabo el día 11 de junio de 1992 inicia con la participación del Senador Antonio Melgar Aranda quien se encarga de fundamentar el dictamen. Este resalta el intenso trabajo legislativo de la Comisión de Derechos Humanos del Senado junto con su colegisladora. Reseña la amplia información que se contó y la absoluta colaboración que recibieron de parte del Dr. Jorge Carpizo quien no sólo acudió al Senado, sino recibió en entrevista a distintas fracciones parlamentarias.

También elogia el diálogo franco y abierto llevado a cabo entre diputados y senadores con un profundo respeto al pluralismo ideológico y a los intereses supremos de la República.

A continuación destaca algunas de las características de la ley que se vota. La mayor parte de las anotaciones que a este respecto hace, ya fueron hechas en la iniciativa de ley, en la comparecencia del Dr. Jorge Carpizo ante las comisiones legislativas y en los dictámenes formulados por las comisiones respectivas de ambas cámaras. Por ello para evitar ser repetitivos, sólo remarcaremos aquellos aspectos que aporten una novedad a lo ya dicho.

Decíamos que entre los puntos que destaca el Senado Melgar Aranda encontramos la autonomía de las recomendaciones, la creación de los visitadores adjuntos, la posibilidad de que la Comisión intervenga de oficio por el simple conocimiento de una violación por los medios de comunicación y de presentar denuncias por medio de representantes, inclusive por menores de edad.

Menciona que fueron los propios legisladores quienes propusieron la ampliación de las facultades de la Comisión, para incorporar la de proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

En su participación el Senador Roberto Robles Garnica, del PRD señala que la violación a los derechos humanos en nuestro país es cosa de todos los días, así lo demuestran las más de cinco mil quejas recibidas por la Comisión en los últimos seis meses, ocupando los lugares más "destacados" como violadores de los derechos humanos, las policías judiciales.

Del método para nombrar al titular de la Comisión dice que es resultado de un régimen presidencialista donde los más altos funcionarios y los gobernadores están comprometidos con el Ejecutivo Federal, por lo que va en contra de la racionalidad que éste mismo sea el que nombre a los directivos de la Comisión.

Repite como propuesta de su partido el que el Presidente de la Comisión sea nombrado por el Congreso de la Unión, con previa consulta a las organizaciones no gubernamentales y de otras instancias apropiadas.

Critica también la exclusión de asuntos laborales y electorales de la competencia de la Comisión y propone se debía dar paso "a una ley que incluya lo excluido"³⁰

Independientemente de nuestra postura al respecto de las exclusiones en materia de competencia, lo que propone el Senador Robles Gamica es una aberración jurídica. Quiere, ni más ni menos, que una ley secundaria modifique lo estatuido por la Constitución.

Dejar fuera de la competencia de la Comisión los asuntos electorales, dice, es cerrar los ojos a los asesinatos de 130 militantes de sus partido, la mayor parte cometidos en conflictos postelectorales. En cuanto a los derechos laborales afirma que perjudica a la vida personal y familiar el desamparo a que se deja a los trabajadores.

Sostiene que la disposición que impide la procedencia de recurso alguno en contra de las resoluciones definitivas de la Comisión puede resultar injusta, sobre todo cuando afecte y agravie el prestigio de un servidor público, por ello dice, que habrá que observar las actuaciones de la Comisión para volver a examinar el asunto.

Del artículo que establece que ninguna autoridad dará instrucciones a la Comisión, menciona que el Congreso deberá examinar los informes con toda profundidad y de ser preciso hacer las modificaciones de ley que estime necesarias.

Esta proposición en nada afecta al contenido del artículo, ya que las modificaciones de ley no constituyen, de modo alguno, instrucciones para el trabajo de la Comisión.

Concluye diciendo que dará su voto a favor para el dictamen en lo general, haciendo énfasis en que seguirá pugnando por la cabal independencia de la Comisión respecto del Ejecutivo Federal y porque dentro de su competencia se incluyan los asuntos electorales y los laborales.

³⁰ CÁMARA DE SENADORES "LV" LEGISLATURA, Diario de los Debates, Año I, Núm. 17, 11 de junio de 1992, pag. 11

El Senador Ernesto Luque Feregrino, del PRI, hace una reflexión jurídico-constitucional en torno a la necesidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sostiene que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere una serie de potestades a las personas, estas facultades, que son los derechos humanos, *"tienden a propiciar el desarrollo de los individuos, que reconocen su naturaleza y esencia y que son indispensables para que el hombre se conduzca con dignidad..."*³¹. Estos derechos, continúa *"deben no sólo ser reconocidos y aceptados por la comunidad .."*, sino *"que el Estado debe propiciar y establecer cuántas instancias o instituciones sean necesarias para hacerlos valer"*³²

Nos gustaría destacar la similitud entre lo expresado por el legislador priista con lo dicho en nuestro apartado de la Concepción de los Derechos Humanos, sobre todo en cuanto al concepto de los derechos humanos y la relación que ha de existir entre su aspecto ontológico y jurídico.

Continúa su exposición explicando la importancia de la institución del Juicio de Amparo, el cual ha tutelado con eficacia los derechos humanos en nuestro país. A este instrumento se viene añadir la C.N.D.H.

Sobre la ley que se analiza, dice que es una ley orgánica, es decir una ley emanada de la Constitución que estructura el funcionamiento de la Comisión.

Sobre el particular habremos de traer a colación el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados en el que se dice, acertadamente a nuestro juicio, que esta ley no puede considerarse orgánica ya que establece disposiciones que van más allá de la mera organización de la Comisión. Bástenos citar como ejemplo las disposiciones de carácter procedimental en materia de inconformidades, las cuales rigen el actuar de los órganos estatales de protección.

En cuanto al procedimiento de designación del Presidente de la Comisión, expresa que lo dispuesto convalida el carácter nacional federalista de este organismo protector, ya que como los otros cargos públicos de gran responsabilidad que se ejercitan *no por mandato popular*, se requiere el nombramiento presidencial y la aprobación del Senado.

Indica que tras un procedimiento ágil y práctico la Comisión emite una recomendación que, aunque carece de vinculación coercitiva, se apoya en la solvencia de sus integrantes y en el carácter autónomo de la Comisión, lo cual unido a la difusión que de estas recomendaciones se hace, les da un sólida autoridad moral que hace difícil el que no sean acaladas.

³¹ *Ibidem*, pag. 12

³² *Ibid*

Por su parte el legislador del Partido Acción Nacional, Héctor Terán Terán, expresa que persisten en México las violaciones a los derechos humanos, cita como parte de las mismas, la corrupción que impera en los penales del país, las detenciones ilegales, la demora injustificada en la impartición de la justicia, los abusos de autoridad, los despojos violentos, entre otros.

Remarca que el reconocimiento del gobierno de los derechos humanos no es una concesión del Estado, sino una exigencia de la sociedad. Por ello, la creación de la C.N.D.H., su elevación a rango constitucional y ahora, su regulación constituyen un avance en la defensa de los derechos humanos, porque se hace por un procedimiento más flexible al alcance de cualquier persona. Además se avanza en la autonomía de la Comisión al hacer participar en el nombramiento del titular de ésta a un poder distinto del Ejecutivo.

Por todo lo anterior es de apoyarse el dictamen en lo general, destacando que a él se ha llegado por consenso de todos los miembros de la Comisión, lo que es una muestra representativa de lo que se puede llegar cuando lo mexicanos se ponen a dialogar.

La última intervención del debate en lo general corre a cargo del Senador priísta Víctor Tinoco Rubí que subraya que a pesar de la solidez de nuestro sistema constitucional de protección a los derechos humanos faltaba en el México contemporáneo *"un puente entre la generalidad de la norma y la práctica cotidiana de las autoridades..."*³³ Afirma que frente al deterioro de la seguridad pública y el prestigio y credibilidad de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia, surge la Comisión como un interlocutor válido entre la sociedad y el Estado para la promoción y defensa de las garantías individuales.

Hace un evaluación de la actuación de la Comisión, haciendo hincapié en que se ha constituido en un foro público para cuestiones que antes eran confinadas a los archivos secretos. Confirma que el éxito de la Comisión ha estado fincado en su autonomía orgánica y menciona que el ciudadano cree en ella porque ha visto y palmado la eficacia de sus recomendaciones. Pone de relieve que la Comisión no se ha constreñido al tratamiento de asuntos individuales, elaborando contribuciones significativas en al ámbito de la reforma penal y penitenciaria.

Finaliza con una disquisición en torno a la participación del Senado en el nombramiento del titular de la C.N.D.H. Dice que el Estado Mexicano es por esencia

³³ *Ibidem*, pag. 14

federal y que los senadores tienen la obligación legal de representar los intereses de los Estados y recuerda que el Senado es *"sustento real del federalismo y debe representar el interés de los Estados en el nombramiento de los funcionarios de la Comisión."*³⁴

Nos gustaría contrastar esta intervención con la que tiene el diputado Amador Rodríguez Lozano³⁵ en tomo a la relación Senado y federalismo, pareciéndonos más atinada la postura de este último legislador.

El debate en lo particular consiste en la proposición del Senador panista Héctor Terán Terán de efectuar tres modificaciones al texto del proyecto de ley, mismas que son aprobadas a propuesta del Senador priísta Joaquín González Castro, quien a nombre de las comisiones dictaminadoras expresa que ha sido su espíritu de trabajo incluir las propuestas de todos los legisladores y de todos los partidos.

Las modificaciones aprobadas son:

- Para distinguir la figura de los Visitadores de los Visitadores Adjuntos, de propone llamar a los primeros "Visitadores Generales".
- Se prevé en el proyecto que el titular se la Secretaría Ejecutiva tenga prestigio académico y experiencia en asuntos internacionales.

Las funciones que debe desempeñar este no se limitan a la actividad internacional y menos a la académica, de hecho podrá proponer la adopción de políticas generales ante los organismos no gubernamentales, además de preparar anteproyectos de iniciativas de ley.

Por lo tanto, propone que sean requisitos para ocupar este puesto el ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y ser mayor de 30 años.

- El proyecto establece como requisito para el recurso de queja que haya transcurrido un año desde la presentación de la queja y no más de dos.

El plazo de un año resulta excesivo tomando en consideración que podrían estarse configurando continuas violaciones, sin embargo acortarlo excesivamente equivaldría a no dar oportunidad a los organismos locales para actuar.

³⁴ *Ibidem*, pag. 15

³⁵ *vid nota 40*

Se propone reducir el plazo inicial a seis meses y añadir un párrafo que establezca que el recurso será desestimado si el organismo comprueba estar dando seguimiento adecuado a la queja.

Con estas tres modificaciones finales el proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores por 49 votos a favor.

2. En la Cámara de Diputados

El debate inicia con la participación del Dip. Amador Rodríguez Lozano, que en su calidad de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, fundamenta el dictamen elaborado por la misma. Con el fin de no ser repetitivos omitiremos detalles de su exposición que ya se encuentran contenidos en el dictamen, detallando lo que a nuestro juicio corresponda una nueva aportación.

En su exposición destaca el trabajo de conferencia llevado a cabo junto con el Senado que llevó a hacer más de 140 modificaciones a la iniciativa original. Destaca dentro de las características de la ley final, la autonomía que se brinda a la Comisión Nacional, la que se convierte en un organismo descentralizado con autonomía técnica, política, financiera y administrativa.

Para consagrar esta autonomía consigan una serie de normas que se establecen y que ya fueron mencionadas en el dictamen. Agrega además el que se dotará de autonomía reglamentaria para normar su vida y operaciones y que muy pronto se le exentará del régimen de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En cuanto a la organización, que la renovación anual del miembro más antiguo del Consejo permitirá al mismo enriquecerse con nuevas corrientes y perspectivas.

En vista del excelente desempeño de la C.N.D.H., solicita el apoyo de los legisladores para la promoción y defensa de los derechos humanos, dotando a la Comisión de los instrumentos jurídicos adecuados para el desempeño de su misión.

El Partido Popular Socialista, en voz del diputado Martín Tavira Urióstegui, dice que votará a favor del dictamen en los general porque es un paso positivo en la lucha por los derechos humanos, aunque reconoce que la ley tiene aún limitaciones.

El diputado Israel González Arreguín por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional vuelve a destacar los más de 100 cambios realizados a la iniciativa de ley, que van desde la presentación y la técnica jurídica, hasta cuestiones conceptuales, procesales y administrativas.

Menciona que se está creando un órgano *sui generis* de la administración pública porque es un organismo descentralizado dotado de autonomía técnica organizativa y decisional. Sin embargo, señala, su fortaleza moral demanda autonomía política por lo que más que "descentralizado" debía ser "autónomo" y esa autonomía ha de empezar desde el nombramiento de su Presidente, ya que se pregunta "*¿Cómo garantizar plenamente la independencia y autonomía de la comisión si sus autoridades serán designadas por el Presidente de la República y sancionadas por el Senado, como un delegado del servicio exterior mexicano o un miembro de alto rango de las fuerzas armadas?*" ³⁸

A pesar de ello reconoce que la autonomía no está garantizada solamente por su naturaleza jurídica, estructura y organización, sino por la inflexibilidad y escrupulosidad con que vigile y denuncie las violaciones a los derechos humanos. Concluye que aunque su fortaleza sea moral hubiera sido deseable que se garantizara con un esquema jurídico *ad hoc*.

Critica además que se hayan limitado los derechos humanos objeto de la protección de la Comisión a los que señala la legislación vigente, cuando la misma teoría de los derechos humanos se estructura a partir de un principio de progresividad.

Finaliza su intervención diciendo que la estructura, funciones, atribuciones y procedimientos previstos para la Comisión Nacional de Derechos Humanos no son los óptimos en las condiciones de la Reforma del Estado, pero los mismos representan un avance notable.

El diputado del PRD, Humberto Zazueta Aguilar razona largamente el voto que emitirá su partido en contra del dictamen.

De la autonomía de la Comisión, dice que debe ser autónoma de los poderes públicos, porque sólo de esta manera puede cumplir los fines para que fue creada. Cita al Dr. Jorge Carpizo que explicaba que la autonomía radicaría ante todo en las

³⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS "LV" LEGISLATURA, Diario de los Debates, Año I, Núm. 20, 23 de junio de 1992, pag. 2709

recomendaciones, pero esto, critica, no fue decidido por la Comisión sino por el titular del Ejecutivo, autor de la iniciativa.

Con la declaración expresa de la autonomía de la Comisión se lograría lo que se busca en todas las democracias, que los gobiernos no sean juez y parte. A continuación hace una larga explicación del modelo sueco del ombudsman y destaca que en este caso el titular es nombrado por el parlamento y que cuenta con un régimen de autonomía plena y de respeto por parte del Ejecutivo, establecido precisamente para fiscalizarlo.

Este argumento de derecho comparado no es válido para sustentar la idea de que el ombudsman mexicano deba ser nombrado por el Poder Legislativo. La razón nos parece obvia, tanto el modelo sueco, como también el noruego y el británico se dan en regímenes parlamentarios donde no existe diferencia entre el poder ejecutivo y el legislativo, llegando incluso a contar con los mismos integrantes y el líder del poder legislativo, el parlamento, es también el primer ministro o titular del poder ejecutivo.

También refina un argumento ya esgrimido en la comparecencia del Dr. Carpizo respecto a la discusión de los informes de la Comisión y es que los funcionarios no son infalibles, por lo que su actuación debe estar sujeta a discusión y señalar los errores y aciertos de esta, examinar la conducta de sus funcionarios.

Esto nos parece una contradicción absoluta con la supuesta defensa que hacen de la autonomía de la Comisión. Prácticamente propone que la Cámara de Diputados sea el director de facto de la Comisión, lo que a todas luces nos parece incongruente.

Otro planteamiento contradictorio esgrimido por este legislador, es el reconocer que si bien en otros países, el Ejecutivo nombra a los ombudsman se trata de regímenes parlamentarios, como si el sueco no lo fuera. Pero sobre todo, arguye, estos ejecutivos son democráticos porque están revestidos de la legitimidad que otorga el respeto escrupuloso del mandato popular.

Esto es una lamentable mezcla de una postura ideológica coyuntural, con lo que pretendía ser un argumento jurídico.

Dice que lo que se pretende con la Comisión es una institución funcional a los intereses estratégicos del grupo gobernante, que permita la proyección pública nacional e internacional de una imagen distorsionada de nuestra realidad en esta importante materia.

Respecto a el nombramiento de los órganos directivos de la Comisión propone que este se haga por la Cámara de Diputados a través de un mecanismo de mayoría calificada de dos tercios de sus miembros y que en él intervengan con facultad de

proposición los organismos civiles para la defensa de los derechos humanos, el Poder Judicial y las *instituciones de cultura*.

Como se ve otorga a estas últimas una preeminencia sobre los otros organismos de la sociedad civil que están más vinculados con la defensa y protección de los derechos fundamentales, pienso por ejemplo en las asociaciones de abogados.

Del Consejo de la Comisión considera que, tal y como está previsto en el artículo que determina la integración de la Comisión, este viene a ser, no un órgano integrante de la Comisión, sino otra cosa con la cual esta contará. Propone que sea un verdadero órgano colegiado que dirija a la Comisión.

Lectura otra vez parcial de la ley, ya que no se analizan las facultades del Consejo que lo constituyen en un verdadero órgano legislativo para la Comisión.

A continuación el legislador perredista hace un análisis estadístico del incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión y concluye que la autoridad moral de la misma ha sufrido un constante deterioro, el cual es atribuible a las características propias de la Comisión y en concreto a su sumisión respecto del Ejecutivo.

Al abordar el tema de la competencia de la Comisión, lamenta que nuestra legislación no esté de acuerdo con los convenios internacionales suscritos por nuestro país que reconocen como derechos humanos los derechos políticos y laborales.

Sostiene que se está restringiendo de una manera irrespetuosa e indebida el campo de acción de las organizaciones no gubernamentales, restándoles una importancia como factores de opinión y como interlocutores de la sociedad civil.

Una vez más creemos que, en este aspecto, el legislador del llamado partido del sol azteca, deja de lado el análisis jurídico de la ley que nos ocupa y esgrime argumentos sin fundamento. Nos parece que la ley en ningún momento menosprecia el papel de las llamadas ONG's, simplemente nos es su función el regularlas, recuérdese que la C.N.D.H. es uno de los mecanismos de protección a los derechos fundamentales establecidos en nuestro régimen jurídico. Es absurdo pedir que en esta ley se regule a la sociedad todos los demás elementos del sistema mexicano de protección a los derechos humanos.

Decir que la ley menosprecia el papel del amparo como mecanismo jurídico fundamental de la protección de las garantías individuales, simplemente porque no se le menciona en esta ley estaría totalmente fuera de lugar. Es más, pensamos que se actuaría en contra de las ONG's si se pretendiera regular su actuación y más en esta ley.

Justo es decir que ya que no existe otra normativa general de la materia de derechos humanos, existe la necesidad de impulsar una donde se contemple con amplitud la actuación de las ONG's.

La fracción panista de la Cámara de Diputados expresó por medio del representante Luis Felipe Bravo Mena su intención de votar a favor del dictamen en lo general, reservándose para del debate en lo particular los artículos 10 y 18 de la ley.

En su intervención expresó que el ombudsman no admite el más mínimo tinte de burocratismo y que se creó no sólo para defender los derechos humanos, sino también para promover una cultura de los mismos. Una institución con estas características, en su decir, coadyuvará en la edificación de un Estado democrático.

El diputado Jorge Moscoso Pedrero, del PRD insiste en que la creación de la Comisión con las características que le otorga la ley, pretende oficializar una política que restringe los derechos humanos a las garantías individuales y que limita el alcance y facultades de la propia Comisión.

Dice que la limitación para intervenir en asuntos jurisdiccionales elimina la garantía para la vigilancia del respeto al derecho a un juicio justo. Respecto a la restricción de competencia en materia política dice que cuando el Dr. Carpizo compareció ante diputados y senadores les externó la extrañeza de los distintos ombudsmen del mundo, porque se le planteara esta cuestión. Lo que no sabían - acota el perredista - es que nuestro país carece de los instrumentos viable y confiables para hacer efectivos los derechos políticos.

Esta última afirmación viene a dar la razón a aquellos que se oponían a que la C.N.D.H. se ocupara de asuntos electorales. Los que quieren que los aborde pretenden en que la Comisión se convierta en un sistema electoral paralelo que subsane las innumerables deficiencias que a esa fecha tenía todavía nuestra legislación electoral, desvirtuando así por completo la naturaleza de sus actos y restando eficacia a su actuación en otras materias. ¿Quién acudiría a la C.N.D.H. después de que declarara que, después de una investigación realizada por ellos, efectivamente el PRI ganó tal o cual elección?

Si son deficientes los instrumentos jurídicos y las instituciones electorales, pues habrá que modificarlos a ellos, pero no convertir a esta naciente institución en la solución de absolutamente todos los problemas nacionales.

Reitera además dos posturas ya razonadas por su correligionario que le precedió: que es absurdo que el Presidente de la Comisión sea nombrado por el Ejecutivo si se considera que sus órganos son los principales agentes violadores de los derechos humanos, además de que la política de protección a los derechos humanos no puede ser objeto de la voluntad sexenal. Sostiene que los debates en torno a la elección de los directivos de la Comisión, como es su propuesta, lejos de debilitarlos daría lugar a la búsqueda de consensos que les otorgaría mayor legitimidad.

Propone que los organismos no gubernamentales participen en el Consejo de la Comisión y que puedan actuar como representantes de las víctimas.

Repite que su partido votará en contra del dictamen por que la propuesta de ley *orgánica* porque da un "carácter oficialista"³⁷ a la lucha por la defensa de los derechos humanos.

Preguntamos, ¿habrá leído el dictamen al que se opone? o ¿por qué sigue el diciendo que es una ley orgánica?. ¿Qué tiene de lamentable que se haga oficial el esfuerzo por proteger los derechos fundamentales de los mexicanos?

El también perredista Carlos González Durán inicia su exposición señalando que hay cuatro categorías de derechos humanos: las garantías individuales, los derechos sociales, los derechos que se tienen de acuerdo al rol social y los derechos colectivos del pueblo. A continuación cuestiona el proyecto porque limita a los derechos humanos "al capítulo de aquellas garantías consagradas en la Constitución o reconocidas en tratados."³⁸

Una vez más los perredistas demuestran una falta de respeto al trabajo legislativo realizado, al criticar aspectos de la iniciativa de ley que ya han sido modificados por las comisiones legislativas y que por lo tanto ya no forman parte del texto de la ley.

Acertadamente el diputado priísta Juan Ramiro Robledo Ruiz interpela al orador haciéndole notar que lo que cita corresponde a la iniciativa del Ejecutivo y no al texto que se propone para aprobación, por lo que pregunta si ya leyó el artículo 1º del proyecto de ley que se analiza. La respuesta, digna del anecdotario parlamentario, es la siguiente: "Sí, pero me refiero, que en primer término, a que se advierta la importancia del crecimiento y desarrollo de objetivos éticos, civilizados, que van abriendo un ámbito de ideales históricos, los ideales históricos donde se respeta el carácter inviolable del ser humano, el carácter de su dignidad, el carácter de su autodeterminación y el carácter de la no discriminación, estas exigencias como ideales históricos civilizados que se abren paso en el curso de una demanda universal..."³⁹

El mismo diputado priísta toma la palabra para apoyar la aprobación del dictamen, vuelve a destacar los puntos más relevantes de la ley, ya abordados al hablar de los dictámenes y la propia iniciativa del Ejecutivo.

³⁷ *ibid*, pag. 2720

³⁸ *ibid*, pag. 2721

³⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS "LV" LEGISLATURA, Diario de los Debates, Año I, Núm. 20, 23 de junio de 1992, pag. 2721

Además menciona que el procedimiento ante la Comisión viene a completar al juicio de amparo, ya que en él no se pueden impugnar actos de servidores públicos que la ley no considera autoridades. Habla de que el procedimiento de la Comisión puede considerarse verdaderamente una acción popular ya que cualquiera puede acudir ante ella.

Por otro lado en apología a la naturaleza jurídica que se determinó para la Comisión, sostiene que descentralizado quiere decir necesariamente que es autónomo, por lo que parecería que son sinónimos.

Si lo son, preguntamos ¿porqué no se usó el término autónomo, que va más de acuerdo a lo que necesita la Comisión para su mejor funcionamiento? ¿Por qué, si es lo mismo, utilizar el término descentralizado y al mismo tiempo promover una reforma que exente del régimen de la Ley Federal de Entidades Paraestatales a la C.N.D.H.?

Afirma rotundamente el diputado Robledo Ruiz que el proyecto de ley en lugar de fomentar, limita y acorta al presidencialismo. Dice que al proponer al titular de la Comisión se corresponsabiliza de su función, porque él es el primer interesado en que la sociedad civil cuente con un vigilante de la actuación del aparato administrativo y legal que él encabeza.

Si el espíritu de la ley es que la sociedad civil cuente con un contralor, como lo dice el diputado citado, ¿no sería mejor que fuera la propia sociedad civil la que lo nombrara? ¿no estaría esto más de acuerdo al espíritu legislativo que aduce?

Respondiendo al diputado González Durán afirma que para evitar las restricciones de las que se quejaba, o tomar partido por posturas doctrinarias alrededor de los derechos humanos, se prefirió decir que los derechos materia de protección de la Comisión son los estatuidos por el orden jurídico mexicano.

Retoma la palabra el diputado Carlos González Durán, para hacer tres precisiones:

Primero, la Comisión no es un juez dependiente del aparato del Estado, para eso están los tribunales y el juicio de amparo, la Comisión ha de ser un juez de la sociedad civil, por lo que lo que debía caracterizarla es ser representante de la sociedad civil, de la opinión pública y no la representación del gobierno que quiere para ella el diputado Robledo Ruiz.

Segundo, descentralización implica jurídicamente sujeción al Ejecutivo, por lo que, por más buena voluntad que se tenga, nunca se estará libre de influencias y presiones.

Tercero, el proyecto sí limita el concepto moderno de derechos humanos que habla de ideales éticos cambiantes en una sociedad, mientras que el actual texto de la ley se limita a la positividad jurídica legal o de los tratados internacionales.

Al final del debate en lo general, el Partido de la Revolución Democrática reservó para su discusión en lo particular los artículos 2º, 10, 18 y 25; el Partido Popular Socialista hizo lo propio con el artículo 10 y el Partido Acción Nacional se reservó el artículo 10 y 18.

La votación sobre el dictamen en lo general fue de 362 votos a favor y 25 en contra.

El debate en lo particular lo inicia el diputado perredista, Guillermo González Nava quien hace propuestas alternativas para los artículos 2º, 10, 18 y 25.

Respecto de la naturaleza jurídica dice que el ser un organismo descentralizado significa una subordinación de la Comisión al Ejecutivo, por lo que propone que se le otorgue un *status* semejante al de la autonomía de las universidades públicas.

Del nombramiento del Presidente de la Comisión dice que facultad que se le otorga al Ejecutivo no hace sino acrecentar el ya de por sí exagerado presidencialismo, además de que evitará la posibilidad de que se actúe con imparcialidad, credibilidad y eficacia. Por ello propone que sea la Cámara de Diputados la que lo nombre.

En cuanto al Consejo de la Comisión propone que sea un órgano colegiado con igualdad de responsabilidades, constituido por representantes de la sociedad mexicana elegidos por la Cámara de Diputados.

Propone finalmente que las organizaciones no gubernamentales estén facultadas para denunciar cualquier tipo de violación y para actuar como representantes de las víctimas.

Nos parece oportuno hacer dos observaciones a lo dicho. Por un lado no aclara mayormente respecto de quién o de qué, el Consejo tendrá "igualdad de responsabilidades". Aún así nos parece ilógico establecer una distinción de órganos para terminar dándoles las mismas responsabilidades. Además, nos parece que el configurar a las organizaciones no gubernamentales como mecanismos de denuncia, es restringir mucho su potencialidad y sobre todo politizar su actuación.

No se pueda dejar de mencionar que esta pretensión es del todo innecesaria a la luz del artículo 25 de la ley, mismo que permite a las ONG's presentar quejas en representación de prácticamente cualquier

persona, cuando estas no puedan hacerlo. Ahora, si lo que se pretende es que la representación se extienda a las demás actuaciones ante la Comisión o que aún teniéndose capacidad de presentar la queja ante la Comisión, se acuda a un representante, pensamos que se contrariaría el principio de inmediatez y de contacto directo con las partes.

El diputado priísta, Cuahutémoc López Sánchez interviene aclarando que hay varios tipos de autonomía, la política, por la que el Estado se gobierna a sí mismo; la administrativa, que permite a los organismos regir su vida interna de acuerdo a sus intereses específicos, implicando siempre una independencia de acción de sus órganos y una posición de no subordinación; por último se tiene la autonomía universitaria.

Considera que no es aplicable el modelo de autonomía universitaria a la Comisión, porque la Constitución la prevé para fines educativos muy específicos. Remarca la imposibilidad de crear organismos autónomos que contravengan nuestro régimen jurídico, haciendo referencia a que la autonomía que se otorga a los organismos electorales y a los tribunales agrarios es una autonomía técnica o funcional que se les otorga para propiciar que las resoluciones que emitan se apeguen a las normas que regulan su funcionamiento.

Además analiza la doctrina de los organismos descentralizados y concluye que en ellos no hay una relación de subordinación administrativa ni dependencia orgánica, si una autonomía técnica operativa, que se refiere a la libertad con que estos organismos están investidos.

Por ello concluye que incluir la caracterización legal de organismo el término "autónomo" no tendría mayor relevancia jurídica si su funcionamiento no se sustenta en la normatividad de los organismos descentralizados.

Sostiene que quienes proponen que la Comisión dependa del Poder Legislativo desconocen la concepción contemporánea de la división de poderes que la concibe como la colaboración y coordinación en el ejercicio de poderes, para la mejor marcha del gobierno como órgano encargado de la realización de los fines del Estado.

El mecanismo de nombramiento de sus titular, agrega, se apega estrictamente al espíritu de nuestra Carta Magna, ya que en ella se establece que es facultad del Senado la ratificación o aprobación de los nombramientos presidenciales que lo requieran, además que entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados no encontramos la de aprobar nombramiento alguno.

Esto último aclara, en nuestra opinión, que jurídicamente es más técnico que la Cámara de Senadores y no la de Diputados sea la que apruebe el nombramiento. Sin embargo no encontramos sustento en todo

lo dicho, para afirmar que la colaboración entre poderes implica necesariamente que el nombramiento del titular de la Comisión lo deba hacer el Ejecutivo.

Por su parte el diputado del PPS, Héctor Ramírez Cuellar sostiene que la Comisión aún sin mencionar el término autónoma lo es en la medida en que sus funcionarios cuentan con una serie de garantías jurídicas para su actuación, como lo es el hecho de que no puedan ser sujetos a responsabilidad civil, o penal. Sin embargo, afirma, el hecho de que el titular sean nombrado por el Ejecutivo crea una cierta dependencia y por ello se resta autonomía en la medida en que gran parte de la autoridad de la Comisión reside en el respaldo que le pueda otorgar el Presidente de la República. Es por ello, concluye, que a pesar de que se le reconoce autonomía con su actual configuración jurídica, se inclina por que sea el Poder Legislativo el que nombre al presidente de la Comisión.

Alega que debe ser la Cámara de Diputados en su carácter de representante el pueblo la que lo haga, en lugar de la de Senadores, ya que esta representa a los Estados. Reafirma su postura diciendo que la Cámara de Diputados es el órgano más representativo por excelencia dado que en su seno se realiza el debate político y la concertación legislativa.

Propone que la Cámara de Diputados y especialmente su Comisión de Derechos Humanos, tengan un papel más activo en la gestión de la Comisión Nacional, sobre todo en el análisis de sus informes. Propone también que los miembros del Consejo sean nombrados por la Cámara de Diputados, debiendo estar representados en él, las organizaciones no gubernamentales. Externa su preocupación porque se tienda a que los miembros del Consejo sean juristas eminentes ya que esto ocasiona que la Comisión no salga del ámbito de las garantías individuales, es más dice, no salga del ámbito de los derechos procesales.

Nos gustaría acotar que nunca se ha visto en la práctica de la Comisión la tendencia que menciona el legislador pepesista, es más a la fecha en que el diputado hacía su afirmación, formaban parte del Consejo de la Comisión Héctor Aguilar Camín, Carlos Fuentes, Carlos Payán Velver y Arturo Warman, entre otros, ninguno de ellos distinguido por ser un "jurista eminente". Tampoco vemos que exista una posible relación entre la integración del Consejo y el ámbito de acción - perfectamente marcado por la ley - de la propia Comisión.

En su intervención el diputado del Partido Revolucionario Institucional, Rufino Saucedo Márquez analiza los requisitos para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los del Presidente de la C.N.D.H. y concluye alegremente que el legislador está prácticamente elevando al rango de Ministro al Presidente de la Comisión.

También alegremente asevera que la participación del Senado en el nombramiento del titular de la Comisión hace a esta más sólida y le da más fuerza política y jurídica.

Decimos alegremente, porque no hay mayor elemento o razonamiento que sostenga a la afirmación, aparte del dicho mismo.

Crítica la postura del diputado perredista Guillermo Sánchez Nava en contra del artículo 10 del proyecto, ya que dice choca con la postura del Senador del mismo partido Roberto Robles Garnica que en la sesión del 11 junio en el Senado estuvo a "*favor de este artículo y de esta iniciativa*".⁴⁰

Es evidente que el diputado no se tomó la molestia de acudir al Diario de los Debates de la sesión que señala ya que en él se consigna la intervención del Senador Robles Garnica quien sostiene "*la designación presidencial de los directivos no es una solución completa*" y que "*la facultad de designar a los directivos de la Comisión debiera de recaer en el Congreso de la Unión...*"⁴¹

El diputado Martín Tavira vuelve a solicitar la palabra para rebatir la afirmación de que el hecho de que el ombudsman sea nombrado por el parlamento, en regímenes parlamentarios favorece el nombramiento por parte del Ejecutivo. Responde que la ley de la C.N.D.H. introduce categorías jurídicas nuevas, por lo que no puede estar sujeta a las fórmulas tradicionales del derecho.

Afirma que debe ser la Cámara de Diputados, en su carácter de representación popular la que nombre al Presidente de la Comisión, que se supone será la defensora de los derechos del pueblo, solo así podrá tener fuerza moral y política.

Por su parte el diputado Guillermo González Nava responde que, hasta donde él se recuerda, la Cámara de Senadores nunca ha rechazado un nombramiento del Ejecutivo y que en cambio en la Cámara de Diputados existe una representación más plural de todas las fracciones políticas del país. Por ello remata debe ser este órgano el que nombre al Presidente de la Comisión, incluso recogiendo propuestas del propio Ejecutivo.

El panista Víctor Orduña Muñoz no objeta que el nombramiento lo haga el Presidente de la República, cuestiona que la ratificación del mismo quede a cargo de la Cámara de Senadores. Sostiene que el Senado no es el órgano idóneo ya que en la doctrina

⁴⁰ *Ibid.*, pag. 2741

⁴¹ CÁMARA DE SENADORES "LV" LEGISLATURA, Diario de los Debates, Año I, Núm. 17, 11 de junio de 1992, pag. 11

clásica constitucional el Senado representa a las entidades federativas y los diputados al pueblo. Por ello propone que sea la representación mas viva de la nación a la que se faculte para ratificar el nombramiento hecho por el Ejecutivo, hacerlo de otra forma, sentencia, sería cumplir un capricho porque no hay sustento legal para que sea la Cámara de Senadores la que intervenga.

El diputado priísta Amador Rodríguez Lozano responde que la teoría constitucional esbozada por el panista ya está muy superada, que ya hace mucho tiempo fue abandonada la visión pactista del Estado federal. Hoy, dice, el Senado es tan representante del pueblo como lo es la Cámara de Diputados. Hace un análisis muy interesante de la evolución del Senado en nuestra historia constitucional y cita al diputado constituyente, Paulino Machorro Marbáez, quien en los debates de 1917 afirmó que los diputados y los senadores tenían el mismo origen: el pueblo.

Esta afirmación, aunque nos parece más atinada, contradice frontalmente lo expresado por el Senador Victor Tinoco Rubí⁴². Esto demuestra que - independientemente de la naturaleza que tenga - no existe un propósito común en el legislador, al considerar que el Senado interviene como representante del pueblo (Rodríguez Lozano) y no de las Entidades Federativas (Tinoco Rubí).

El diputado Orduña refuta que el diputado Rodríguez Lozano afirmó que la doctrina por él antes expuesta estaba superada por numerosos estudios, sin embargo no citó ninguno de ellos. Afirma que, analizando las facultades de ambas cámaras se observará que la de Diputados está orientada a atender necesidades de la población, como el aprobar el presupuesto de egresos y la de Senadores, a los requerimientos de las entidades federativas, como lo es el verse afectadas por los tratados internacionales.

El legislador priísta responde que, hasta hace algunos años, la ley de egresos era facultad de ambas cámaras, pero independientemente de ellos el que exista diferencias entre sus facultades no prejuzga nada respecto de cada una de ellas, sostiene en la esencia del poder legislativo está el que sea bicameral.

Interpela el panista preguntado ¿cuál es la lógica de las facultades exclusivas? y ¿sí no considera que los derechos humanos deben estar tutelados por la Cámara de Diputados de una forma exclusiva?

⁴² vid nota 35

Contesta el legislador priista que las facultades exclusivas son una reminiscencia de carácter histórico que no tiene nada que ver con la teoría del Estado federal. Más bien están diseñadas para especializar a cada una de los órganos de un sistema bicameral.

Sostiene que el federalismo no admite una conformación única, que actualmente existen 17 estados federales, cada uno con una conformación distinta, por ejemplo en Alemania cada Estado tiene un número de senadores de acuerdo a su población y estos al mismo tiempo forman parte de las legislaturas locales.

El panista arguye que es la Constitución la que dice los diputados son representantes del pueblo y los senadores de la nación, además pregunta ¿cómo se puede justificar el hecho de que haya dos senadores por cada Estado sin importar el número de habitantes del mismo?

El diputado Martín Tavira afirma que está de acuerdo con el diputado Rodríguez en que no se puede seguir hablando de la soberanía de los Estados, sin embargo llama a olvidarse de las teorías y ver la realidad: el órgano colegiado más representativo del pueblo, hoy por hoy, es la Cámara de Diputados.

El diputado Rodríguez Lozano toma la palabra para afirmar que es con el Acta de Reformas de 1847 que nuestro país se aparta de la teoría clásica del federalismo. Sin embargo se pronuncia por que siga existiendo la Cámara de Senadores porque da la posibilidad de una reflexión con dos ópticas distintas, además de que es un elemento de equilibrio en el régimen republicano de división de poderes.

Para finalizar el debate se votan cada una de las propuestas alternas de redacción de los artículos discutidos a lo largo del debate presentadas por la oposición. Una a una fue desechada por la mayoría de los diputados presentes, procediéndose así a votar por la aprobación de cada uno de los artículos reservados.

En la votación final el artículo 2º y 25 fueron aprobados por 354 votos a favor y 31 en contra; el artículo 10 por 297 votos a favor y 88 en contra; y el artículo 18 por 304 votos a favor y 81 en contra.

V. CAMBIOS REALIZADOS A LA INICIATIVA

Ha sido constantemente remarcado por los actores de este proceso legislativo la forma de trabajo en conferencia de las comisiones de estudio de ambas cámaras. Este método de trabajo significa el trabajo conjunto y simultáneo de miembros de ambos cuerpos legislativos en el análisis de la iniciativa.

Esta práctica legislativa, junto con las constantes reuniones llevadas a cabo con funcionarios de la C.N.D.H. y de la Presidencia de la República, dieron lugar a un verdadero trabajo legislativo que mejoró substancialmente la iniciativa recibida.

El primer cambio que observamos es la reestructuración total de la ley, que incluye no sólo la división en títulos y capítulos, en vez de capítulos solamente, sino todo un reordenamiento del articulado, principalmente en su parte inicial, donde se busca distinguir claramente a cada uno de los órganos integrantes de la Comisión y sus facultades. No abundamos mas en los cambios hechos al capitulado, porque han sido suficientemente destacados por los dictámenes respectivos.

Entre los cambios efectuados al contenido de la ley, podemos encontrar de tres tipos: sustanciales, de redacción y meramente formales, siendo la diferencia entre estos dos últimos en que los cambios de redacción implican el uso de una estructura gramatical distinta, mientras que los cambios meramente formales consisten en modificaciones nimias, tales como el añadido de una coma, el empleo de palabra o frase distinta, pero con mismo significado.

1. Cambios de redacción y cambios formales

La mayoría de los cambios efectuados se incluyen en la categoría de cambios meramente formales y cambios de redacción. En nuestro análisis llegamos a identificar más de veinte cambios de redacción y más de treinta cambios meramente formales.

Los cambios de carácter general que se encuentran a todo lo largo del texto de la ley definitiva incluyen:

- Cambiar el término "Comisión" por el de "Comisión Nacional".
- Se distingue la figura del Visitador Adjunto de la del Visitador General.

- El Informe de la Comisión Nacional se enviará al "Congreso de la Unión" y no a la "Cámara de Senadores".
- Se habla de "presuntas violaciones" y no simplemente de "violaciones".
- Se prevén más clara y detalladamente los Acuerdos de No Responsabilidad.
- Se evita toda mención casuística de medios de comunicación o electrónicos.

2. Cambios sustanciales

Para dar cuenta de los cambios que, a nuestro juicio, afectan la sustancia de cada uno de los artículos, tomaremos el orden numérico del articulado de la iniciativa de ley, indicando, de ser el caso, su reubicación en el texto definitivo de la ley.

ARTÍCULO 1º. Como se indica en el dictamen de la Cámara de Diputados, este artículo que contiene el ámbito material y espacial de validez del ordenamiento, es relacionado con su fundamento constitucional al agregarse *"en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional"*.

ARTÍCULO 2º. Para determinar que derechos humanos serán los protegidos por el nascente organismo se prefiere usar la expresión más general y omnicompreensiva de *"previstos por el orden jurídico mexicano"*, en vez de la utilizada por la iniciativa, *"establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los previstos en los tratados y convenios internacionales que celebre el Presidente de la República con la aprobación del Senado"*.

Non parece más afortunada la expresión definitiva de la ley, que por ser menos específica deja abierta claramente la posibilidad para la formulación de reservas a los tratados que se celebren en esta materia, además de recordar que nuestra Constitución no establece ningún derecho humano, sino garantías jurídicas para su protección.

ARTÍCULO 3º. Siguiendo la redacción establecida en el texto constitucional, se hace constar expresamente la excepción de que gozan los miembros del Poder Judicial de la Federación, respecto a la competencia de la Comisión.

También se establece expresamente que hay una excepción a la prioridad de competencia de los organismos locales: cuando la Comisión Nacional ejerce su facultad de atracción prevista en el artículo 60 de la ley.

ARTÍCULO 4º. Se aumenta a 5 el número máximo de Visitadores Generales y se crea la figura del Visitador Adjunto. Además se suprime la mención que los visitadores auxiliarán y sustituirán al Presidente. Este pasa a ser el nuevo artículo 5º.

ARTÍCULO 5º. Se agrega como requisito para ser miembro del Consejo de la Comisión el ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos. El contenido de este artículo se divide y su primer párrafo queda contenido en el nuevo artículo 5º y los dos siguientes párrafos pasarán a ser el nuevo artículo 17, ubicado en capítulo III del Título II de la ley, que trata del Consejo de la Comisión.

ARTÍCULO 7º. Se suprime como requisito para ser Presidente de la Comisión el *"Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo mayor de seis meses."* Ya modificado, este pasa a ser el artículo 9º, que inicia el capítulo correspondiente al Presidente de la Comisión.

ARTÍCULO 8º. Por considerarlos mas apropiados para el puesto se cambian los requisitos para ser Secretario Ejecutivo del Consejo. Originalmente se necesitaba tener experiencia en asuntos internacionales, prestigio académico y buena reputación. De ellos se mantiene sólo el último y se agrega el ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos y ser mayor de treinta años al día de nombramiento. Este artículo es reubicado en el capítulo V, del Título II, que habla de los Visitadores, su nuevo número es el 23.

ARTÍCULO 11. La única actividad compatible con las funciones de Presidente, Visitador General y Secretario Ejecutivo será la académica, suprimiendo el requisito para ello, de que no sea remunerada. Este pasa a ser el artículo 12.

ARTÍCULO 12. Por considerarse mas adecuado en nuestro contexto jurídico, se suprime la mención del término "inmunidad" y se agrega que ni el Presidente ni los

Visitadores Generales serán "sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa..." Además precisa que sólo gozarán de este privilegio en ejercicio de las funciones "que le asigna esta ley.". Nuevo artículo, 13.

ARTÍCULO 15. Este artículo, que pasa a ser el número 6 de la ley definitiva, tiene varias modificaciones:

Fracción II. Se precisa en su inciso b), que la Comisión conocerá de las presuntas violaciones, cuando estas sean causadas por persona distinta de la autoridad pero con su complacencia, "particularmente" cuando se afecte la integridad física de las personas.

Fracción III. Se suprime como objeto de las recomendaciones, el que logren "la reparación de las violaciones a los derechos humanos", ya que en muchos casos esta reparación no es posible.

Fracción V. Se agrega como facultad de la Comisión el conocer de las insuficiencias en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los organismos estatales de protección.

Fracción XIV. Se agrega la facultad de proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

ARTÍCULO 18. A éste, cuyo nuevo número es el 19, se le cambia lo siguiente:

Fracción IV. La posibilidad de que el Consejo convoque a sesiones extraordinarias, se pasa al artículo siguiente, que regula las sesiones del Consejo.

Fracción VI. Respecto a la facultad de solicitar información de los asuntos de la Comisión, se precisa se esta se solicitará al Presidente de la Comisión.

Fracción VII. Se suprime como facultad del Consejo la de transmitir a la Comisión el sentir de la sociedad respecto del trabajo de la misma.

ARTÍCULO 19. Se suprime la distinción de quienes tienen voz y quienes voto en las sesiones del Consejo, además de que se agrega la regulación respecto de quienes pueden convocar al Consejo. Nuevo numeral, el 20.

ARTÍCULO 20.

Fracción IV. En aras del principio de legalidad, se precisa que la delegación y distribución de facultades a los Visitadores Generales, se hará conforme lo marque el reglamento interno.

Fracción VI. Remite a la legislación aplicable a efecto de celebrar convenios con diversos organismos.

Fracción X. Para evitar la generalidad y la discrecionalidad, que pueden generar excesos, se suprime la mención de que serán facultades del Presidente de la Comisión *"las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de su encargo."*

ARTÍCULO 21. Su nuevo número es el 24, ubicado en el capítulo correspondiente a los Visitadores. Al final del mismo se crea la figura de los Visitadores Adjuntos, remitiendo al Reglamento Interior en lo que toca a sus facultades y los requisitos para su nombramiento.

Fracción III. Se precisa que solo buscará la conciliación, como solución a violaciones, cuando *"su propia naturaleza así lo permita"*.

ARTÍCULO 22. Para que no pueda ser usada en otro tipo de procedimientos, sobre todo jurisdiccionales, se limita la validez de la fe pública a *"los hechos en relación con las quejas e inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional."* Pasa al artículo 16, en el capítulo que trata del Presidente de la Comisión.

ARTÍCULO 23. Se vuelve al artículo 22.

Fracción III. Se suprime como facultad de la Secretaría Ejecutiva el opinar sobre los convenios y tratados internacionales en materia de derechos

humanos. Esto debido a que la mera opinión, no tenía mayor trascendencia jurídica.

Fracción VI. Se agrega como facultad de la Secretaría Ejecutiva el custodiar el acervo documental de la Comisión.

ARTÍCULO 24. En uno de los cambios de mayor trascendencia, se otorga a cualquier persona la posibilidad de presentar una queja ante la Comisión, en vez de que fueran sólo los afectados. Se agregan además las condiciones físicas y mentales, como aspectos a tener en cuenta para la presentación de quejas por parte de las ONG's. Nuevo artículo: 25.

ARTÍCULO 25. Se establece que en violaciones a los derechos humanos de lesa humanidad, no contará plazo alguno. Nuevo artículo: 26.

ARTÍCULO 26. Este artículo se divide en tres: los dos primeros párrafos constituyen el nuevo artículo 27, el tercer párrafo el artículo 28 y el cuarto el 29. En este último se afirma que la orientación se dará sobre *"el contenido de la queja"* y no sólo sobre los *"errores y deficiencias de la misma"*.

ARTÍCULO 27. Se agrega la *"caducidad"*, respecto del ejercicio de derechos u otros medios de defensa, a los supuestos en que no se ve interrumpidos los plazos por la presentación de una queja ante la C.N.D.H. Nuevo artículo: 32.

ARTÍCULO 28. Por considerarse más preciso, se cambia el término *"asesoría"* por el de *"orientación"*. Nuevo artículo: 33.

ARTÍCULO 29. Por ser simplemente una repetición de los ya mencionados requisitos de admisión de una queja, se suprime la parte inicial del párrafo. También se suprime la mención del plazo de *"ocho horas"* como límite para la respuesta de autoridades en casos que se consideren urgentes. Muy válida esta supresión que abre la posibilidad que este plazo se precise en cada caso. Nuevo artículo: 34

ARTÍCULO 30. En cuanto al supuesto en que la Comisión puede declinar su competencia en aras de su autonomía o autoridad moral, se establece que esta será una facultad que ejercerá el Presidente previa consulta del Consejo y se amplían notablemente los casos en que se puede utilizar, pues pasa de meros "*asuntos políticos*" al más general, "*cuando así lo considere conveniente*". Nuevo artículo: 35.

ARTÍCULO 31. En contradicción con otras modificaciones, por ejemplo la realizada en el artículo 29, se determina que "*un plazo razonable*" para cumplir la autoridad con sus compromisos, es de "*90 días*". En este caso, nos parece mejor la redacción original. Nuevo artículo: 36.

ARTÍCULO 32. Se omite la mención de "*mínimos*" al considerar los elementos que permitirán la actuación de la Comisión y que de no encontrarse, se han de requerir al quejoso. Nuevo artículo: 37.

ARTÍCULO 33. Se agrega la expresión "*si efectivamente éstos existieron*" respecto de los actos u omisiones impugnados. Esto abre una puerta de salida a las autoridades, que simplemente tendrían que negar la existencia del acto. Además se requiere, para efectos de tener por ciertos los actos imputados, de dos omisiones conjuntas: falta de rendición del informe "*y*", en vez de "*o*", falta de presentación de documentación que lo apoye. Nuevo artículo: 38.

ARTÍCULO 34. Nuevo artículo: 39.

Fracción III. Se sujeta al principio de legalidad las visitas que podrán efectuar los visitadores.

ARTÍCULO 35. Se suprime, por innecesaria, la mención que le visitador podrá solicitar que se tomen medidas precautorias o cautelares "*ya sea de oficio o a petición de parte*". Nuevo artículo: 40.

ARTÍCULO 36. Se agrega el principio de legalidad como criterio para la valoración de pruebas por parte del visitador. Nuevo artículo: 41.

ARTÍCULO 38. Se cambia totalmente el sentido del artículo que trata sobre los acuerdos de trámite que puede tomar la Comisión. Primero limita a la Comisión a tomar estos acuerdos sólo *"en el curso de las obligaciones que realice"*. La obligatoriedad se amplía a todos los servidores públicos pero sólo para que *"comparezcan o aporten información o documentación"* y no como la redacción original en que se aplicaban sin restricción de objetivos, sólo a aquellos *"que deban comparecer o aportar información y documentación"*. Nuevo artículo: 43.

ARTÍCULO 39. Se especifica que al término de la investigación también se podrá elaborar, si es el caso, un proyecto de acuerdo de no responsabilidad. Nuevo artículo: 44.

ARTÍCULO 40. Se aclara que la recomendación *"por sí misma"* no podrá anular, modificar o dejar sin efecto acto alguno. Con esta precisión se infiere que aunque no sea consecuencia directa, una recomendación si puede afectar a un acto de autoridad. Nuevo artículo: 46.

ARTÍCULO 41. Se añaden los acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión como supuestos en contra de los cuales no procede recurso alguno. Nuevo artículo: 47.

ARTÍCULO 45. En vez considerarse una facultad, se establece como obligación el publicar las recomendaciones. Nuevo artículo: 51.

ARTÍCULO 48. Queda suprimido este artículo y su contenido que establecía la posibilidad de formular comentarios y observaciones del informe anual. La razón nos parece obvia, prácticamente eran instrucciones que chocaban con la autonomía que se le pretende dar. Se establece específicamente en el nuevo artículo 54 que ninguna autoridad podrá girar instrucciones.

ARTÍCULO 52. Para hacer el procedimiento mas sencillo se suprime el requerimiento para que en el recurso de queja se mencionen *"los preceptos legales que regulen su actuación [del organismo estatal] y, que se consideren infringidos, así como los razonamientos..."*. Nuevo artículo: 57.

ARTÍCULO 54. Se precisa que el plazo de sesenta días para que la Comisión tome una resolución sobre el recurso de impugnación, correrá "a partir de la aceptación del recurso". Nuevo artículo: 59.

ARTÍCULO 56. Se suprime el supuesto en el que un organismo local de protección pueda interponer el recurso de impugnación. Nuevo artículo: 63.

ARTÍCULO 57. Como se ha eliminado el supuesto en que los propios organismo locales de protección pueden interponer el recurso de impugnación, se suprime en este artículo lo relativo a su participación en el trámite del recurso. Nuevo artículo: 62.

ARTÍCULO 58. Como se ha eliminado el supuesto en que los propios organismo locales de protección pueden interponer el recurso de impugnación, se suprime en este artículo lo relativo a su participación en el trámite del recurso. Nuevo artículo: 64.

ARTÍCULO 59. Como se ha eliminado el supuesto en que los propios organismo locales de protección pueden interponer el recurso de impugnación, se suprime en este artículo lo relativo a su participación en el trámite del recurso. Por lo mismo se contempla la posibilidad de que la Comisión Nacional requiera directamente a las autoridades locales un informe sobre su actuación. Nuevo artículo: 65.

ARTÍCULO 63. Se aclara que la Comisión podrá celebrar convenios para que autoridades locales puedan recibir quejas, pero sólo "de competencia federal". Nuevo artículo: 69.

ARTÍCULO 67. Con un enfoque más técnico se refiere a la autoridad que podrá imponer sanciones a sus subordinados, como "superior" y no "disciplinaria". Nuevo artículo: 73.

ARTÍCULO 68. Acertadamente se retira la facultad a la Comisión Nacional de formular amonestaciones y se cambia por la facultad de solicitar a los titulares de las dependencias la aplicación de las mismas. Nuevo artículo: 74.

ARTÍCULO 69. Para no ser descriptivo se cambia la enumeración de "edificios, instalaciones, enseres y materiales.." que hacía la iniciativa, por los conceptos de "recursos materiales y financieros". Nuevo artículo: 75.

ARTÍCULO 3º TRANSITORIO. En una colocación un tanto extraña se añade la facultad de la Comisión Nacional para conocer de los recursos que se presenten en el ámbito del Distrito Federal.

ARTÍCULO 4º TRANSITORIO. Se aclara que a pesar del cambio en la naturaleza jurídica, pasando a ser organismos desconcentrado a descentralizado, se han de preservar "los derechos adquiridos de los trabajadores de la Comisión"

ARTÍCULO 6º TRANSITORIO. Se suprime totalmente el procedimiento previsto para la sustitución del primer Consejero de la Comisión.

CAPÍTULO IV:

La Actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

I. LOS INFORMES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Para dar cuenta de la actuación y de los logros obtenidos por la C.N.D.H. no encontramos mejor guía que el desglose y análisis de los informes que rinde el Presidente de la misma. En ellos se plasman los principales indicadores de la actividad de la Comisión y se resaltan los logros y obstáculos encontrados.

Hemos de aclarar que los primeros cuatro informes rendidos por la Comisión tienen una periodicidad semestral y fueron presentados por el entonces Presidente de la misma, el Dr. Jorge Carpizo McGregor. Los dos siguientes - por disposición de la ley que analizamos - han sido presentados anualmente por el nuevo Presidente, el Lic. Jorge Madrazo Cuellar.

1. Junio- Diciembre de 1990.

Este informe comienza resaltando que la mayoría de las quejas presentadas en ese período son en contra de la Policía Judicial Federal, especialmente en su sección antinarcóticos.

Menciona que la actitud de las autoridades hacia la Comisión ha sido muy diversa, desde quien ha facilitado su función, enviando oportunamente sus informes sobre los hechos y aceptando las sugerencias de la Comisión, si necesidad de llegar a emitir una recomendación, hasta quienes niegan los informes solicitados, desconociendo la competencia de la Comisión y poniendo todos los obstáculos posibles al desarrollo de las investigaciones.

Ante algunas críticas recibidas sobre el aumento de la delincuencia a raíz de la actuación de la Comisión, se puntualiza que ésta sólo expide una recomendación después de haber concluido una investigación y valorado suficientemente las pruebas, de tal manera que sólo cuando está lo suficientemente segura, se manifiesta sobre la violación o no de los derechos humanos. Por ello, aclara, la Comisión no puede ser vía idónea para alcanzar la impunidad, ya que lo único que hace es reforzar el orden jurídico en cuanto que lo que exige es el cumplimiento de la ley.

También rechaza la crítica de que la actuación de la Comisión crea problemas políticos. Dice - y dice bien - que si surgen problemas políticos, estos se originan por la violación a los derechos humanos y por la indignación que ello causa a la sociedad y por el reclamo de ésta de seguridad y justicia. Por lo tanto, concluye, quien origina el

problema político es el violador de los derechos humanos y no quien pretende subsanar dicho ilícito.

Destaca la independencia de criterio que tiene la Comisión y el que nadie se haya atrevido a tratar de interferir en esto ni a sugerir el resultado de una investigación. Sostiene que la autonomía del ombudsman no es algo de que se habla simplemente, existe o no. Y esto último, es algo que le toca juzgar a la sociedad civil.

Como un tema que hay que mencionar una y otra vez, reitera que la Comisión para poder funcionar realmente debe ser apolítica y apartidista.

En el informe se rinde cuenta de los siguientes programas: de precedente; de cómputo; de propuestas para posibles reformas legislativas; de información en el libro de texto gratuito; sobre agravios a periodistas; sobre presuntos desaparecidos; contra la tortura; sobre el indulto; interinstitucional de beneficios anticipados; penitenciario; de capacitación; de relaciones internacionales; de Derechos Humanos de trabajadores migratorios; de relaciones con organismos nacionales; de estudios y proyectos; de eventos académicos; de documentación y biblioteca; de divulgación y de publicaciones.

El informe finaliza diciendo que México tiene problemas en el cabal cumplimiento de los Derechos Humanos, lo cual no se puede ni se quiere ocultar, pero, afirma, que el reconocer los problemas significa que hay voluntad política para resolverlos.

2. Enero- Junio de 1991.

Inicia diciendo que los derechos humanos no son únicamente una cuestión jurídica, sino también un imperativo moral y ético, ya que en el primer y último objeto de los Derechos Humanos se encuentra en la columna vertebral de nuestra civilización: la dignidad humana.

Menciona que la experiencia de este período muestra como el ombudsman constituye una estructura adecuada en la lucha por una mejor defensa de los Derechos Humanos, pero que no puede ocuparse de absolutamente todos los asuntos de una comunidad y que por ello su competencia se va circunscribiendo y sus facultades precisándose.

Se congratula en que los partidos políticos y la gran mayoría de los organismos no gubernamentales pro derecho humanos han aceptado y comprendido que la Comisión no puede intervenir en las disputas políticas del país, ya que su actuación es de

carácter humanitario y jurídico, no político. Por ello, concluye, no fue difícil rechazar los pocos intentos de politizar a la Comisión Nacional.

A diferencia del informe anterior, en este se afirma que se ha tratado de presionar a la Comisión, por lo que reitera que para ella la única verdad es la que se deriva del expediente y de la valoración de las pruebas. Y esa verdad jamás podrá ser matizada o modificada por las presiones, vengan de donde vengan.

Afirma, sin revelar lo que hay detrás o la causa de esta afirmación, que la verdad no se negocia y quien desea negociar con la Comisión, no entiende su naturaleza y no tiene por ella el más mínimo respeto.

Sostiene que cada vez hay más autoridades que entienden que no respetar los Derechos Humanos les tiene un alto costo político y que cada vez es más grande la corriente de la sociedad y del gobierno que busca hacer de los principios de no impunidad y de que nadie esté por encima de la ley, reglas generales y no excepciones.

Sin embargo, confiesa, siguen existiendo autoridades que no presentan los informes que se les solicitan; quienes no contestan las Recomendaciones; jueces, que desconociendo la naturaleza del ombudsman, alegan que por no ser parte del juicio no pueden proporcionar información; hubo incluso, una autoridad que desconoció la competencia de la Comisión Nacional.

Aclara que se equivocan las autoridades que consideran un agravio la emisión de una Recomendación, ya que ésta es un instrumento para que se actualice la justicia, para que el Estado de Derecho se refuerce, por la que viene a representar una colaboración para que la autoridad consiga esos fines, que deben ser también los suyos.

En otra de sus aclaraciones con destinatario desconocido, dice que la Comisión Nacional no puede hacer público un criterio mientras no esté segura de la verdad de los hechos, por ello, explica, pierden su tiempo quienes creen que presionando a la Comisión lograrán que ésta se manifieste respecto de una queja en un determinado sentido o en la oportunidad cronológica que ellos deseen.

Solicita a la sociedad que trate de estar mejor informada sobre las labores de la Comisión, que lea sus textos, que los analice, los valore y los critique.

Destaca entre las autoridades más cumplidas al H. Tribunal Superior de Justicia del D.F. y a la Procuraduría General de Justicia del D.F.. Entre las más incumplidas cuenta

a la Dirección del Centro de Readaptación Social de Reynosa, Tamaulipas y la Procuraduría General de Justicia del mismo Estado.

Las autoridades que en este período no aceptaron Recomendaciones emitidas fueron: la Procuraduría General de la República, dos veces; Procuraduría General de Justicia del D.F., la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Estado de Puebla.

Las autoridades que no respondieron a las Recomendaciones, lo que equivale a su no aceptación fueron: Gobierno del Estado de Tamaulipas en tres ocasiones y en una el Juez Mixto de Primera Instancia de Pochutla, Oaxaca.

El informe hace una análisis comparativo con la actuación de ombudsman de otros países. Respecto del promedio anual de quejas recibidas, señala que en España son 21000, en Australia 15000, en Francia 6000, en Gran Bretaña 4000, en Suecia 3500, en Portugal 2200 y en Dinamarca 1700.

En cuanto al porcentaje de ocasiones en que los ombudsmen se declararon incompetentes, tenemos que en Suecia fue el 88% de las ocasiones, en Dinamarca el 85%, en Gran Bretaña el 78%, en Francia el 62%, en Australia el 36% y en Portugal el 24%.

Entre las actividades más sobresalientes de los distintos programas se destaca: la investigación en la zona "Mixe Alta" dentro del programa de asuntos indígenas; la aparición de nueve presuntos desaparecidos; la emisión de 7 Recomendaciones en el Programa de Agravios a Periodistas; visitas y diagnósticos a penales: 530 preliberaciones dentro del Programa Nacional de Solidaridad Penitenciaria; la instrumentación de la cuarta etapa de la amnistía y el indulto del actual gobierno; los primeros resultados del programa sobre violación de Derechos Humanos de los trabajadores Migratorios; e innumerables eventos de divulgación, educación y cultura de los Derechos Humanos.

3. Junio- Diciembre de 1991.

Este informe fue presentado en diciembre de 1991 y comienza resaltando que el ombudsman no podría existir en los regímenes totalitarios, ya que presupone como condición insustituible la democracia.

Destaca que durante ese período se llevó a cabo el Congreso Internacional "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad".

Señala que el número de quejas presentadas va en aumento porque la sociedad confía cada día más en la Comisión Nacional, aunque reconoce que su número no es tan grande comparado con otros países.

Respecto al señalamiento que se hace a la Comisión de que son muy pocas las Recomendaciones que se emiten en relación al número de quejas recibidas, se aclara que no se considera que las Recomendaciones no son el único método de resolver las quejas.

Respondiendo a la solicitud presidencial de formular propuestas para mejorar la situación penitenciaria, se realizaron 85 visitas, una encuesta y un diagnóstico sobre la situación de ellas. También se expidieron once Recomendaciones sobre el problema y se propusieron cambios legislativos.

En particular se ha propuesto que los internos realicen actividades productivas que ayuden al sostenimiento de sus familias y de los mismos, además de que se realice una campaña frontal contra la corrupción en esos Centros que incluya el combate a las drogas, alcohol, privilegios, maltrato, prostitución y armas.

En el semestre se emitieron más recomendaciones fuera del ámbito penal, especialmente en áreas como la agraria, la ecológica y la indígena.

Se reafirmó la convicción de que la Comisión no puede servir como amortiguador de disputas políticas. En el congreso internacional citado, se recogió la misma experiencia de los demás ombudsmen, quienes se niegan a investigar quejas que puedan involucrados en las contiendas políticas.

Se señala que las relaciones con los poderes judiciales fueron, en general, buenas. Gracias a ellos se conocieron muchas irregularidades en las penitenciarías y de casos de tortura. Estos poderes, dice el informe, constataron el respeto de la Comisión hacia ellos y su no intervención en asuntos jurisdiccionales de fondo.

También fueron buenas, constata, las relaciones con los organismos no gubernamentales, sobre todo con aquellos que no son sólo un membrete y que persiguen fines humanitarios y no políticos.

En el informe se hace un reconocimiento a los medios masivos de comunicación por su comprensión y apoyo a la causa de los Derechos Humanos y porque su labor potencia la efectividad del ombudsman. Señala que durante su actividad la C.N.D.H. ha afectado mucho intereses ilegítimos y muy poderosos económica y políticamente, quienes han dedicado mucho dinero para atacar a la Comisión, pero afortunadamente, expresa, los medios y comunicadores sociales no se han prestado a ello.

Menciona que las relaciones con autoridades son también de respeto, diálogo y colaboración, aunque siguen existiendo aquellas que consideran un agravio personal las actuaciones de la Comisión.

En este período se entregó para la consideración del Presidente la "Propuesta, Reporte y Recomendaciones sobre el Sistema Penitenciario Mexicano".

Por el procedimiento de amigable composición se resolvieron 30% más quejas que en el semestre anterior, siendo las autoridades que más apoyaron este procedimiento la Procuraduría General de la República y los Gobiernos de los Estados de México, Yucatán, Hidalgo, Oaxaca y Nuevo León.

Se señala que el Gobernador de Tamaulipas reincide en su actitud y deja de contestar otras tres recomendaciones enviadas, mostrando públicamente una falta de voluntad para colaborar con la causa de una mejor defensa de los Derechos Humanos.

Señala que el porcentaje de respuestas a las solicitudes de informes enviadas a las autoridades fue del 94%, mostrando un notable avance respecto del semestre anterior, que fue del 62%.

Durante este período se llevó a cabo un seminario de técnicas de investigación impartido por técnicos mexicanos y extranjeros de reconocido prestigio.

También se entregaron a la consideración del Ejecutivo varios anteproyectos legislativos entre los que destacan la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Dentro del programa de estudios legislativos se elaboró un proyecto modelo de defensorías de oficio del fuero común, mismo que se envió a la consideración de los CC. Gobernadores de los Estados.

4. Enero- Junio de 1992.

El informe comienza evaluando el desempeño de la Comisión en el período y dice que se han cumplido en un 95% los programas establecidos, aunque en algunos se rebasaron las metas programadas.

Manifiesta la preocupación de que muchas de las recomendaciones se encuentran parcialmente cumplidas y su número ha ido creciendo y aunque reconoce que el cumplimiento de algunas requiere tiempo, manifiesta que gran parte de ellas estarían cumplidas por entero si hubiera más voluntad.

Para dar un mejor seguimiento a las Recomendaciones se ha completado la sistematización de las distintas etapas de su cumplimiento y se creó la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones.

Otra preocupación expresada es la conducta de algunas autoridades, quienes comienzan a realizar actividades para que no se diga que no aceptaron las Recomendaciones o que las descuidan, pero actúan con tal lentitud que hace evidente la poca importancia que las autoridades conceden a la causa de los Derechos Humanos.

Manifiesta que todavía hay algunos jueces que no proporcionan la información que se les requiere, ignorando el gran reclamo nacional por una mejor procuración y administración de la justicia. Esto se manifiesta en la gran cantidad de quejas que se reciben al respecto.

Contra las críticas que dicen que la labor de la Comisión estorba el desempeño de las policías y los ministerios públicos, afirma que la procuración de justicia será mejor y eficiente sólo si se lleva a cabo dentro de los cauces constitucionales y legales. Para lograr niveles aceptables de seguridad pública es necesario tener confianza en las autoridades, por ello algunos policías tratan de ocultar su incapacidad y corrupción culpando a la C.N.D.H.. También manifiesta su satisfacción porque cada día, un mayor número de cuerpos ministeriales y policíacos solicitan cursos de capacitación en materia de Derechos Humanos.

Otro aspecto en el que hay que mejorar es en la conclusión de los expedientes de queja. A la fecha, manifiesta sólo se han concluido el 80% de la quejas recibidas. Es por ello que se solicitará la ampliación de recursos presupuestales.

Con orgullo se constata que varios de los aspectos novedosos que se introdujeron en el funcionamiento de la Comisión, fueron sugeridos por organismos no gubernamentales, con los cuales se ha mantenido un diálogo constante.

Este ha sido el clima también en la relación con los Gobiernos de los Estados, siendo el caso que muchos de los Gobernadores se dirigen a la Comisión para dialogar directamente sobre las quejas recibidas, los procedimientos y las Recomendaciones.

Preocupante es, dice el informe, la falta de ejecución de órdenes de aprehensión por parte de las procuradurías, destacando la Procuraduría General de la República quien tiene pendientes de ejecutar 73 de ellas.

Como parte del Programa sobre el Sistema Penitenciario se elaboró un Reglamento Tipo de Establecimientos Penales y se diseñó un Manual de Organización y Funcionamiento de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios.

5. Mayo 1992- Mayo 1993.

En este período, el día 30 de junio de 1992, se inicia la vigencia de la nueva Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y también entra en vigor el Reglamento Interno el 12 de diciembre del mismo año.

El nuevo orden legal dado a la Comisión reforzó, al decir del informe, a los principios de autonomía e independencia de la misma. Con él se creó un sistema nacional no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos; se precisaron las relaciones entre la Comisión Nacional y sus similares locales; se ampliaron las estructuras internas de la Comisión Nacional y se perfeccionaron los procedimientos para la tramitación de los expedientes.

Durante este año se creó la Segunda Visitaduría General y se elevó al nivel de Visitaduría General el, hasta entonces, Programa Penitenciario. También fue creada la Contraloría Interna de la Institución.

El 4 de enero el Dr. Jorge Carpizo es designado Procurador General de la República y el 19 del mismo mes, el nombramiento de Presidente de la C.N.D.H. recayó en la persona del Lic. Jorge Madrazo Cuellar, que hasta entonces fungía como Primer Visitador General. Su nombramiento fue aprobado por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 27 de mismo mes y año.

En el período del que se da cuenta se crearon y pusieron en funcionamiento 26 de los 32 organismos locales de protección previstos en la Constitución, faltando a la fecha de presentación del informe, la constitución de las Comisiones Estatales de Aguascalientes, Baja California Sur, Sinaloa, Tlaxcala, Puebla y la del Distrito Federal. Esto, destaca el informe, violenta lo establecido por el artículo segundo transitorio del Decreto de adición del apartado "B" al artículo 102 constitucional, el cual establecía un año para la creación de los organismos locales, contados a partir del 31 de enero de 1993.

Por otra parte, el informe señala la débil respuesta por parte de la Entidades Federativas a las exhortaciones de la Comisión, para que tipifiquen en su legislación penal el delito de tortura y para corregir varias deficiencias dentro de sus sistemas penitenciarios.

También advierte de la resistencia, a veces organizada, de algunos Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia con respecto a las acciones y Recomendaciones de la Comisión y aclara que así como no ha intervenido en cuestiones jurisdiccionales de fondo en acatamiento de la ley, también en su acatamiento no renunciará ni un ápice a la competencia otorgada en asuntos de orden administrativo.

Respecto al número de expediente no concluidos, señala que su cantidad aún sigue siendo muy elevada y que las medidas adoptadas no han sido suficientes para abatir este problema por completo, aunque afirma en esto influyó la lógica renovación de los cuadros directivos de la institución llevada a cabo a partir de enero.

Ya que el número de Recomendaciones parcialmente cumplidas sigue elevándose, se intensificará la Campaña Nacional para el cumplimiento total. Para ello se buscará un contacto todavía más directo con las autoridades y se pondrán en marcha medidas extraordinarias para lograr este objetivo.

6. Mayo 1993- Mayo 1994.

Durante el año del que se informa, el país entero se vió sacudido por eventos inesperados que han dejado huella en la sociedad mexicana. En este año, señala el informe, se recibieron más quejas y se produjeron más recomendaciones que nunca antes. También durante él se logró el objetivo de resolver y concluir todas las quejas radicadas en ejercicios anuales previos al actual.

A través de un estudio se ha comprobado que más del 70% de los que acuden ante la Comisión son personas de modestos o bajos ingresos, lo que demuestra que la C.N.D.H. está sirviendo a quienes menos tienen e invita a la misma a redoblar tareas en favor de los más desprotegidos: niños, mujeres, indígenas y discapacitados.

En este período se crearon dos nuevas coordinaciones para atender los problemas de Derechos Humanos de la mujer y los de la Zona de los Altos y Selva de Chiapas.

Se cumplió con el compromiso de supervisar el estado que guardan los 445 centros penitenciarios del país, así como de los 57 establecimientos para menores infractores, considerando en particular la problemática de los enfermos mentales privados de su libertad.

En este año se completó el cuadro de las 33 instituciones de protección a los Derechos Humanos previsto en el artículo 102 constitucional, con lo cual México cuenta con el sistema de ombudsman más grande del mundo. Llama la atención sobre los severos problemas financieros y técnicos que enfrentan algunas de las Comisiones Estatales, señalando particularmente la de Oaxaca.

Destaca que estos organismos ha trabajado en unión, armonía y complementariedad, bajo los principios de un federalismo moderno y esencialmente cooperativo.

Por ser parte fundamental de su eficacia en este año se cuidaron especialmente las tareas de difusión, capacitación y divulgación, así como el acercamiento a la sociedad, ambos soportes de la opinión pública.

A propuesta de la C.N.D.H., el Ejecutivo Federal envió una iniciativa de ley que hace posible el establecimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, tratándose de delitos intencionales cometidos por servidores públicos.

Del Programa de Trabajo establecido se cumplieron el 95% de las metas, además de que se realizaron muchas otras tareas no contempladas en él.

La principal preocupación de la Comisión sigue siendo el cumplimiento parcial de las Recomendaciones y el excesivo plazo que las autoridades se toman para su total satisfacción. A la fecha hay 404 Recomendaciones parcialmente cumplidas que representan el 51% del total de expedidas, de estas 101 son órdenes de aprehensión no cumplidas o, lo que es peor, no expedidas por los jueces correspondientes.

Amonesta el informe a los destinatarios de las Recomendaciones no cumplidas totalmente, haciéndoles ver que cada una de ellas representa una arbitrariedad, una injusticia, un hecho de impunidad que está en su manos resolver y que al no hacerlo se están convirtiendo en cómplices de quienes cometieron estos ilícitos.

Agrega el informe que en la lucha contra la tortura no se ha recibido una total cooperación, ni de todos lo Gobernadores ni de todos los jueces. En cuanto a los primeros señala que una cuarta parte de las Entidades Federativas aún no cuentan con la tipificación del delito de tortura y mucho menos con una ley que la prevenga o sancione. Respecto de los jueces, llama la atención que de 53 consignaciones por tortura sólo siete han concluido en sentencia condenatoria.

Respecto del conflicto chiapaneco sostiene que nunca ha sido fácil la tarea de proteger y defender los Derechos Humanos, pero que en un contexto de conflicto de armas, la tarea ha resultado todavía más compleja. Advierte que quienes han atestiguado la prudencia de la Comisión Nacional en aras de que se logre la paz, no deben confundir esta actitud con debilidad o tibieza.

Finaliza diciendo que en materia de Derechos Humanos, el México de hoy no es igual al de junio de 1990. Esta causa ha ido permeando a los distintos grupos y sectores de la sociedad, quienes conocen mejor sus derechos y los instrumentos para defenderlos.

"México ha iniciado un movimiento por los Derechos Humanos que no tiene regreso, porque el Estado y la Sociedad lo conocen, lo valora y lo ha hecho suyo."⁴³

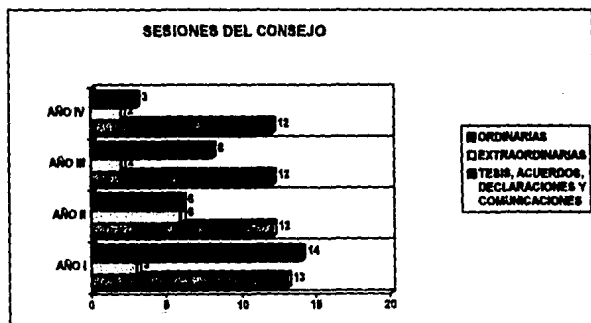
⁴³ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Informe Anual Mayo 1993- Mayo 1994, El Nacional-Suplemento Especial, pag. 84

II. LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN CIFRAS

A continuación mostramos una serie de cuadros y gráficos elaborados por nosotros en base a datos proporcionados por la C.N.D.H.. Estos datos se han organizado de manera de que sea posible una comparación entre los cuatro años de vida de la Comisión, para poder así apreciar la evolución que ésta ha tenido en su actuación.

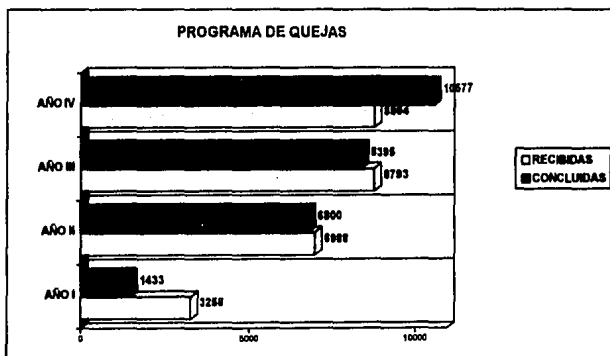
1. Sesiones del Consejo

	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
ORDINARIAS	13	12	12	12
EXTRAORDINARIAS	3	6	2	2
TESIS, ACUERDOS, DECLARACIONES Y COMUNICACIONES	14	6	8	3



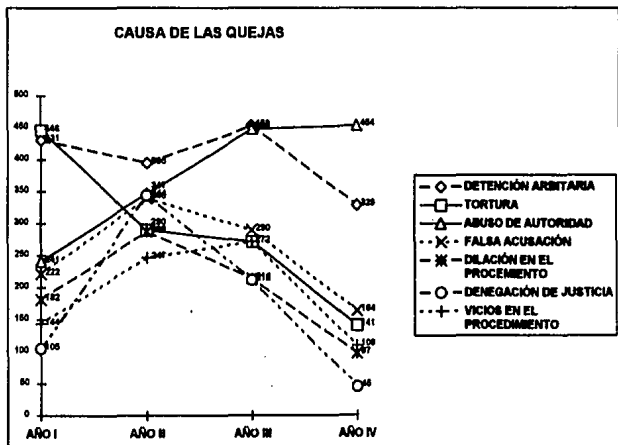
2. Programa de Quejas

	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
RECIBIDAS	3256	6988	8793	8804
CONCLUIDAS	1433	6800	8395	10577



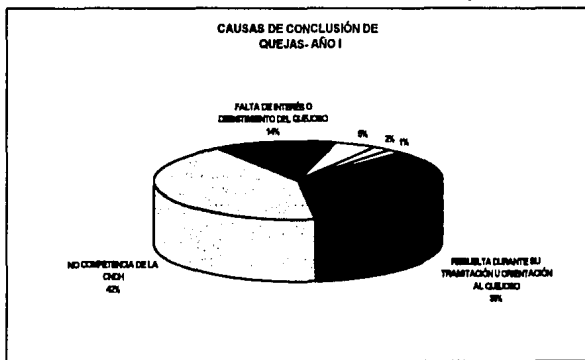
3. Causas de las Quejas

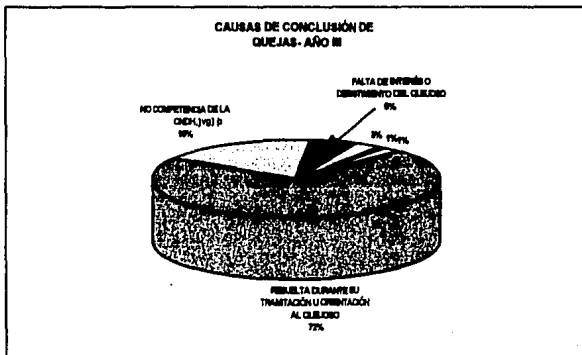
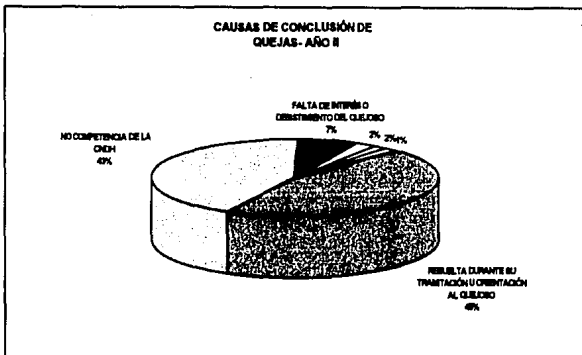
	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
DETENCIÓN ARBITRARIA	431	395	453	329
TORTURA	446	290	272	141
ABUSO DE AUTORIDAD	241	347	448	454
FALSA ACUSACIÓN	222	340	290	164
DILACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO	182	288	214	97
DENEGACIÓN DE JUSTICIA	105	344	212	45
VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO	144	247	272	109

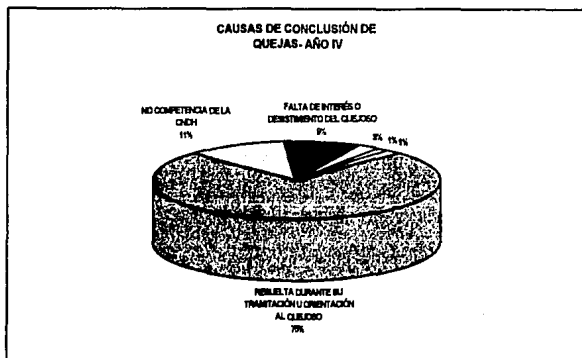


4. Causas de Conclusión de Quejas

	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
RESUELTA DURANTE SU TRAMITACIÓN U ORIENTACIÓN AL QUEJOSO	510	3091	6011	7942
NO COMPETENCIA DE LA CNDH	609	2907	1489	1183
FALTA DE INTERÉS O DESISTIMIENTO DEL QUEJOSO	195	453	442	918
EMISIÓN DE RECOMENDACIONES	71	165	260	267
ACUERDOS DE NO RESPONSABILIDAD	28	107	76	133
ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES	20	77	117	151

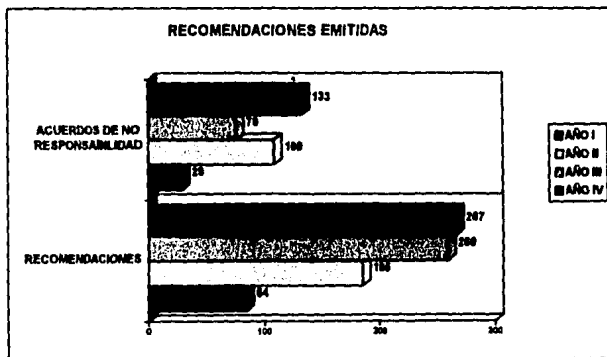






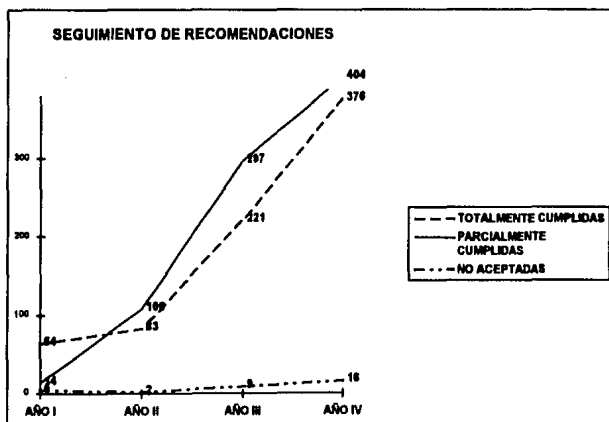
5. Recomendaciones emitidas

	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
RECOMENDACIONES	84	185	260	267
ACUERDOS DE NO RESPONSABILIDAD	29	109	76	133



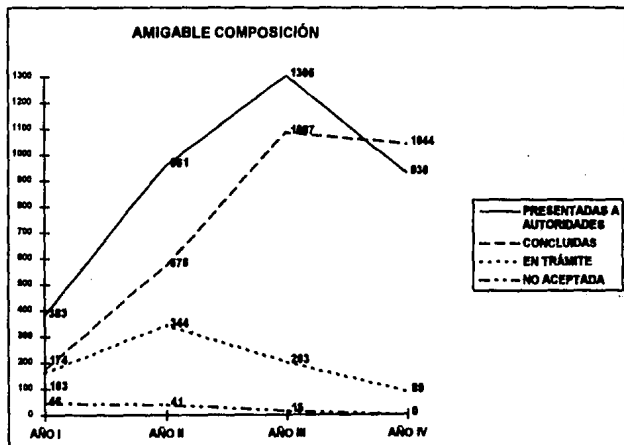
6. Seguimiento de Recomendaciones

	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
TOTALMENTE CUMPLIDAS	64	83	221	376
PARCIALMENTE CUMPLIDAS	14	108	297	404
NO ACEPTADAS	5	2	9	16
EN TIEMPO PARA SER CONTESTADAS	0	0	18	22
EN TIEMPO PARA PRESENTAR PRUEBAS	0	0	6	12
SIN PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO	0	0	3	3
CUMPLIMIENTO INSATISFACTORIO	0	1	2	2



7. Amigable Composición

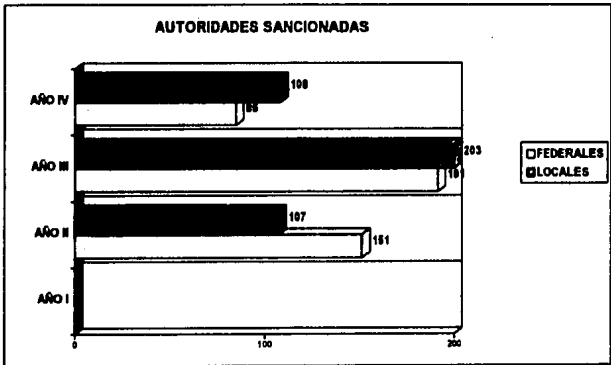
	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
PRESENTADAS A AUTORIDADES	383	961	1305	930
CONCLUIDAS	174	576	1087	1044
EN TRÁMITE	163	344	203	89
NO ACEPTADA	46	41	15	0



8. Lucha contra la Impunidad

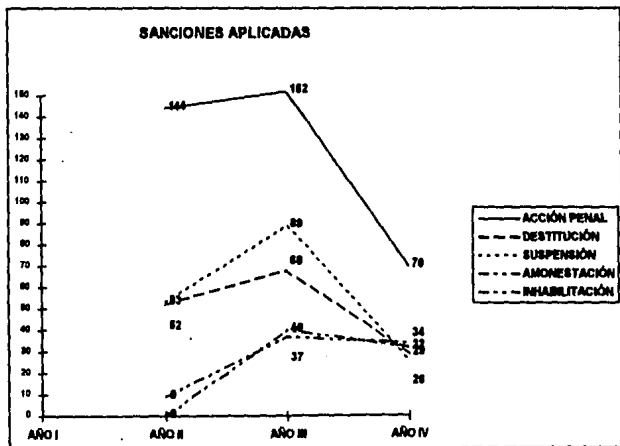
A. AUTORIDADES SANCIONADAS

	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
FEDERALES	NO DISPONIBLE	151	191	85
LOCALES	NO DISPONIBLE	107	203	108



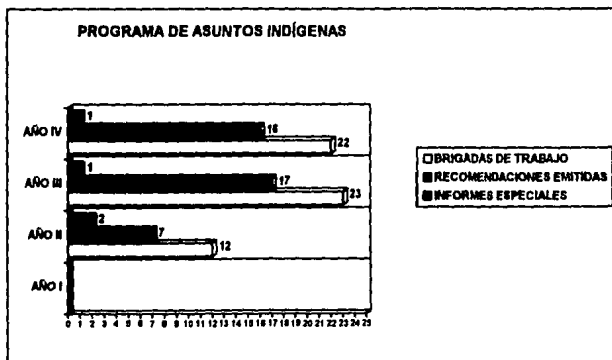
B. SANCIONES APLICADAS

	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
ACCIÓN PENAL	NO DISPONIBLE	144	152	70
DESTITUCIÓN	NO DISPONIBLE	52	68	29
SUSPENSIÓN	NO DISPONIBLE	53	89	26
AMONESTACIÓN	NO DISPONIBLE	9	37	34
INHABILITACIÓN	NO DISPONIBLE	0	40	32
MULTA	NO DISPONIBLE	0	8	1



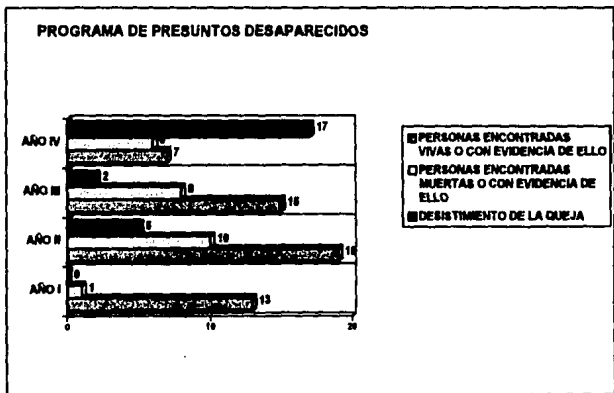
9. Programa de Asuntos Indígenas

	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
BRIGADAS DE TRABAJO	NO DISPONIBLE	12	23	22
RECOMENDACIONES EMITIDAS	NO DISPONIBLE	7	17	16
INFORMES ESPECIALES	NO DISPONIBLE	2	1	1



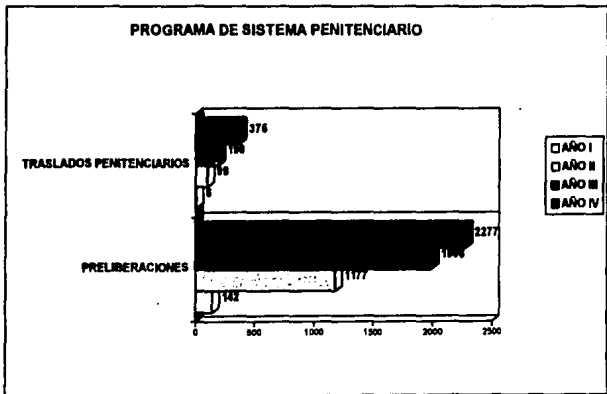
10. Programa de Presuntos Desaparecidos

	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
PERSONAS ENCONTRADAS VIVAS O CON EVIDENCIA DE ELLO	13	19	15	7
PERSONAS ENCONTRADAS MUERTAS O CON EVIDENCIA DE ELLO	1	10	8	6
DESISTIMIENTO DE LA QUEJA	0	5	2	17



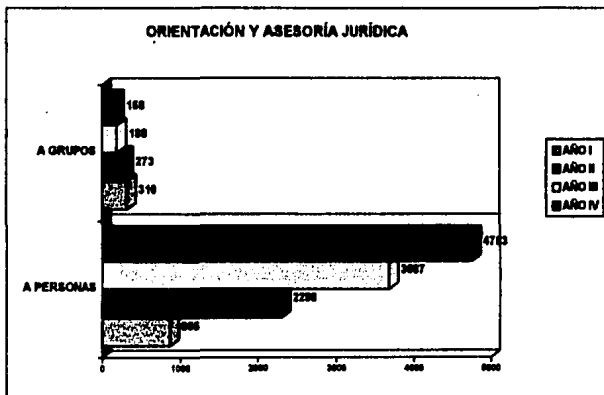
11. Programa de Sistema Penitenciario

	ANO I	ANO II	ANO III	ANO IV
PRELIBERACIONES	142	1177	1986	2277
TRASLADOS PENITENCIARIOS	6	98	190	375



12. Orientación y asesoría jurídica

	AÑO I	AÑO II	AÑO III	AÑO IV
A PERSONAS	865	2288	3687	4753
A GRUPOS	310	273	188	158



CONCLUSIONES:

I. CONSIDERACIONES JURÍDICAS GENERALES

A lo largo de este trabajo hemos buscado analizar con detalle las motivaciones de la Ley de la C.N.D.H.: el sustento teórico de los derechos humanos y de la protección a los mismos. Hemos tratado de mostrar la evolución del proceso legislativo de la misma ley y hemos dado cuenta de los cambios realizados a través de ese proceso. Nos toca hacer ahora una serie de consideraciones finales de tipo jurídico en torno a la ley que analizamos.

Estas consideraciones representan nuestra postura sobre los temas más debatidos de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

1. Autonomía de la C.N.D.H.

La fórmula adoptada por la legislación mexicana para la protección de los derechos humanos, siguiendo el modelo del Ombudsman Sueco, no pudo ser más acertada. Este sistema de protección no jurisdiccional viene a ser un perfecto complemento al sistema jurisdiccional que encabeza el Juicio de Amparo.

Al dotar a la Comisión Nacional de la facultad de emitir Recomendaciones Públicas Autónomas No Vinculatorias, en modo alguno se interfiere con los mecanismos de tipo jurisdiccional de protección, esto es una característica esencial del nuevo organismo.

Efectivamente, de llegar a ser coercitivas las resoluciones se correría el peligro de crear un sistema jurídico paralelo con las naturales consecuencias que para el Estado de Derecho esto tendría. Tómese en cuenta además que por la sencillez que ofrece el procedimiento ante la Comisión, este sería más recurrido.

La base del éxito del ombudsman radica en una autoridad moral, que se fundamenta en el apoyo de la sociedad civil y la opinión pública. Su fortaleza no está en un poder que coacciona sino en una autoridad que convence.

Hemos expresado que el apoyo de la sociedad es condición *sine qua non* para la eficacia de la Comisión, pero este apoyo se va generando a través de la actuación de la misma y se condiciona a que ésta represente genuinamente los intereses de la sociedad y lo haga de una manera totalmente autónoma.

Todos han reconocido la importancia y la necesidad de la autonomía de la Comisión. La exposición de motivos de la iniciativa de ley expresa que se busca dar a la Comisión *"mayores garantías de estabilidad, autonomía y autoridad."*⁴⁴. El Dictamen de la Cámara de Senadores señala que para garantizar su autonomía se acordó dotarla con el carácter de organismo público descentralizado, además de que fue reforzada por el carácter de autónomo que se dió a sus resoluciones y la inapelabilidad que se decretó para las mismas⁴⁵. Por su parte el Dictamen de la Cámara de Diputados, entre las múltiples referencias que hace al tema, sostiene que se han previsto una serie de principios jurídicos *"...que constituyen un régimen de autonomía para la actuación libre e imparcial..."* de la Comisión. Las menciones constantes a la autonomía como base del éxito de la Comisión abundan a lo largo de los debates legislativos de esta ley.

Como hemos visto es preocupación de todos dotar a la Comisión de autonomía para su actuación y la razón repetimos, es que de ello depende su eficacia y el apoyo que la sociedad le brinde. A pesar de esta intención común, este propósito no quedó plasmado con claridad en la ley que analizamos.

El Dr. Carpizo, en su comparecencia ante las comisiones legislativas, argüía que la autonomía de la Comisión se ejercía aunque no estuviera escrita en ningún lado⁴⁶, lo cual nos parece una solución de hecho a un problema jurídico. Nadie niega que la Comisión no se haya desempeñado con autonomía, lo que se pretende es que esa autonomía quede garantizada en instrumentos legales ya que esta es una de las características del Estado de Derecho. La autonomía de la Comisión debe dejar de ser un deseo generalizado y un ideal alabado para convertirse en un principio jurídico debidamente establecido en la legislación.

Aunque se quiere dotar de autonomía a la Comisión, lo más que se llegó a expresar es que sus Recomendaciones serán autónomas, lo cual a nuestro juicio es insuficiente si se toma en cuenta el propósito inicial y la importancia que el régimen autonómico tiene para la actuación de la C.N.D.H.. Sería igualmente insuficiente que la ley estatuyera la autonomía de todas las resoluciones de las universidades públicas, pero que no les otorgara a ellas esa autonomía.

⁴⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la C.N.D.H., pag. VIII

⁴⁵ cfr SENADO DE LA REPÚBLICA "LV" LEGISLATURA, Diario de los Debates Núm. 16, 9 de junio de 1992, pag. 9

⁴⁶ vid. CÁMARA DE SENADORES "LV" LEGISLATURA, Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo con el Dr. Jorge Carpizo, 11 de mayo de 1992, 6ª parte, página 5

Se argumenta - también son ideas expresadas por el Dr. Jorge Carpizo - que se quiso asemejaría lo más posible al estatuto jurídico de las universidades públicas autónomas dentro de los márgenes que permitía el orden jurídico mexicano. Lo que se buscaba, continua el Dr. Carpizo es que fuera *"un órgano del Estado Mexicano y no del Gobierno Mexicano."*⁴⁷

Si esto es lo que se pretendía, ¿porque no se consagró expresamente que la Comisión era un organismo público autónomo? Creemos que es una consideración política más que jurídica la que impidió otorgar este carácter.

Es cierto que la condición jurídica de organismo descentralizado le otorga un cierto grado de autonomía, pero este no es el que se necesita ni se pretende para la Comisión, o ¿hemos de considerar que el grado de autonomía que la defensa de los Derechos Humanos de los mexicanos exige, es el misma que necesita para sus funciones la Comisión Federal de Electricidad, o a Petróleos Mexicanos o a Ferrocarriles Nacionales de México? Pensamos que no.

También es cierto que, mediante una reforma posterior, se exentó a la C.N.D.H. del régimen de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, pero aún esta medida resulta insuficiente para la autonomía absoluta que un órgano del Estado y no del Gobierno reclama.

En la comparecencia citada, el Dr. Carpizo reta a que si se encuentra una fórmula jurídica mejor en el orden jurídico mexicano, esta se adopte. En nuestra opinión no es necesario buscar mucho para encontrar este modelo.

Aparte de la autonomía que la Constitución, en su artículo tercero, fracción séptima, prevé para universidades públicas, nuestra Carta Magna, en otros supuestos otorga la calidad de autónomos a otros organismos.

El artículo 27, fracción XIX de nuestra Constitución habla que *"para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción..."*. En su artículo 41 la Constitución dice que la organización de *"las elecciones federales es una función pública estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo..."*. El mismo artículo menciona que el *"Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral."*

⁴⁷ CÁMARA DE SENADORES "LV" LEGISLATURA, Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo con el Dr. Jorge Carpizo, 11 de mayo de 1992, 7ª parte, página 2

Como vemos el otorgar el carácter de autónomo a un organismo no es una cosa extraña a nuestro ordenamiento jurídico, basta que la naturaleza de las funciones que el organismo realiza, lo requiera.

Aunque todos estaban de acuerdo en que la autonomía era necesaria para el buen funcionamiento de la Comisión Nacional, la experiencia de los últimos cuatro años refuerza esta convicción.

Uno de los principales problemas que la Comisión ha encontrado a lo largo de su desempeño es la gran cantidad de Recomendaciones que son acatadas sólo parcialmente, 51% del total emitidas en los primeros cuatro años. Las más de las veces, estos cumplimientos parciales son para no dar una imagen de abierta apatía por la causa de los Derechos Humanos. Constantemente se ha recurrido a la autoridad del Presidente de la República para solucionar esta problemática, sin embargo el problema *permanece*.

Independientemente del grado de desinterés que estas autoridades demuestran por el verdadero bienestar de sus gobernados, esta situación refleja que la actuación de la Comisión Nacional no es lo eficaz que se desearía.

En nuestra opinión, la razón de fondo de esta problemática es la mentalidad presidencialista que subyace en muchas de nuestras autoridades: no importa que la sociedad clame por un respeto irrestricto para los Derechos Humanos, habrá que esperar la instrucción presidencial para que esto se convierta en práctica de gobierno.

Desgraciadamente el estatuto jurídico otorgado a la C.N.D.H. alimenta esta actitud irresponsable de esas autoridades, quienes ven a la Comisión Nacional, no como un órgano del Estado, representante directo de la sociedad, sino como un organismo descentralizado más del gobierno, subordinado jerárquicamente al Ejecutivo y por lo tanto similar a ellos.

Consideramos indispensable para apoyar la eficacia de la Comisión que se consagre a nivel constitucional la naturaleza autónoma de este organismo y que se modifique, en aras de hacer más patente esta autonomía, el mecanismo de elección de sus cuadros directivos, en particular de su Presidente y de los miembros del Consejo.

Efectivamente, la ley de la C.N.D.H. ha establecido una serie de facultades y prerrogativas que garantizan su autonomía de actuación: la facultad de elaborar ella misma su propio presupuesto, la facultad de expedir su propio reglamento interno, la prohibición expresa de que se le dirijan instrucciones específicas. Esta serie de

medidas se han visto complementadas por la excepción del régimen de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

A pesar de ello, consideramos necesario que es estatuya al más alto nivel normativo la autonomía de la Comisión - propuesta ya analizada - y el se modifique la relación jerárquica que se establece entre el titular del Ejecutivo Federal y el Presidente de la Comisión por el nombramiento del éste.

Creemos que es absurdo negar que el hecho del nombramiento crea una relación, si no de subordinación, al menos jerárquica. Decimos que no es propiamente de subordinación, porque para la destitución del Presidente de la Comisión se tiene que seguir el procedimiento establecido por el Título IV de nuestra Constitución.

Establecidas las medidas que garantizan su autonomía y consagrada ésta expresamente, lo único que faltaría para considerar plenamente a la Comisión un órgano del Estado y no del Gobierno es que en su nombramiento confluyeran los distintos órganos de poder público, recogiendo el sentir de la sociedad civil. Sería saludable para el funcionamiento de la C.N.D.H. que su titular surgiera de un proceso donde el Poder Legislativo tuviera más injerencia que la de la simple ratificación.

Cuando decimos Poder Legislativo nos referimos al Congreso de la Unión en pleno y no sólo a la Cámara de Senadores. Nos parece adecuado el procedimiento mediante el cual el Ejecutivo somete a la consideración del Legislativo una tema de candidatos. Este proceso implicaría por parte de ambos poderes una auscultación abierta entre los distintos organismos de la sociedad civil. Esto mismo es válido para la elección de miembros del Consejo de la Comisión.

2. Competencia de la C.N.D.H.

Mucho se habló durante el proceso de aprobación de esta ley de la competencia de la C.N.D.H. y las restricciones a la misma. Para tratar estos temas pensamos que es mejor hacerlo por separado ya que cada uno de ellos tiene sus propias motivaciones y consecuencias.

A. RESTRICCIONES EN GENERAL

Una necesaria aclaración impone el dicho de que cualquier restricción a la competencia en materia de Derechos Humanos implica el desconocimiento de los derechos sobre los cuales se da la restricción. Por ejemplo, el Senador Muñoz Ledo decía que el dejar fuera de la competencia de la Comisión a los derechos laborales y a los políticos, implicaba que se desconocía su carácter de Derechos Humanos.

Al respecto hemos de decir que las restricciones a la competencia de los ombudsmen se dan, en distintos aspectos, en casi todos los organismos protectores que tiene estas características. Tenemos el caso del ombudsman sueco que no conoce de los actos que realiza el Rey; el noruego, que está impedido de actuar en los casos que se ve involucrada la Oficina del Interventor General; y el danés, a quien le está vedado tratar los casos del Consejo Municipal.

En todos estos casos no podemos decir que no se pueden configurar violaciones a los Derechos Humanos o negarles esta condición a los derechos violados. Las restricciones a la competencia del ombudsman se dan por razones de eficacia: porque existe un órgano más calificado para conocer de esa materia o porque intervenir en ella pondría en peligro su prestigio social, base para la eficacia de su labor.

Pensamos que las restricciones a la competencia del ombudsman, consideradas en abstracto, son necesarias para su buen funcionamiento, aunque siempre hay que valorarlas una a una y juzgar la oportunidad de cada restricción en particular y si realmente ésta beneficia al funcionamiento del ombudsman.

B. RESTRICCIÓN PARA CONOCER DE ASUNTOS ELECTORALES

La justificación a este restricción nos parece obvia. Si el ombudsman ha de reunir un consenso social que fundamente su actuación, no ha de intervenir en asuntos que puedan dañar la apreciación de sectores sociales hacia él, por considerar que no es parcial en su actuación. La experiencia demuestra que en materia político-electoral siempre habrá inconformes.

Los críticos de esta disposición argumentan que se busca proteger el ejercicio del derecho al sufragio. Nos parece a nosotros que está fuera de discusión que el derecho al sufragio sea un Derecho Humano, efectivamente lo es, lo que habría que cuestionar es sí la intervención de la C.N.D.H. es la mejor manera de llevar a cabo esta defensa y a costa de la eficacia en la protección de otros derechos humanos.

Pensamos que se conseguiría la vigencia de este derecho más fácilmente modificando la legislación electoral - como efectivamente se ha estado haciendo - dejando así a salvo el prestigio de la Comisión y por lo tanto su autoridad y eficacia para intervenir en otras materias.

C. RESTRICCIÓN PARA CONOCER DE ASUNTOS JURISDICCIONALES

Para abordar este tema hay que hacer algunas distinciones. La ley precisa que existe la prohibición absoluta de conocer cualquier imputación en que esté involucrado el Poder Judicial Federal (artículo 3°). Además existe el impedimento para conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional (artículo 7°, fracción I), siéndole permitido analizar los actos u omisiones de carácter administrativo.

Esta distinción legal nos lleva a distinguir entre las posibles Recomendaciones sobre asuntos jurisdiccionales y las posibles Recomendaciones a órganos jurisdiccionales por asuntos administrativos. En este último supuesto habría que diferenciar a las autoridades federales de las locales. De todo este universo de posibilidades, la ley sólo permite la intervención de la Comisión en el último supuesto: Recomendaciones a órganos jurisdiccionales locales por asuntos administrativos.

Si, como hemos dicho, la Comisión debe tener una configuración jurídica que busca evitar que se constituya en su sistema jurídico paralelo, la prohibición de intervenir en asuntos jurisdiccionales es a todas luces justificada. Además, la mayor parte de las quejas que llegan a la Comisión en materia de actuación de los tribunales se refieren a aspectos administrativos, que tienen que ver con el manejo del procedimiento y la duración del mismo.

Sin embargo no entendemos porque la exclusión total de los órganos federales de administración de justicia, sobre todo si tenemos en cuenta que uno de los mayores reclamos de la sociedad es la transformación del sistema de administración de justicia en nuestro país, al grado tal que para el candidato del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones presidenciales de 1994, se ha convertido en una de sus principales banderas políticas.

Se razona esta exclusión diciendo que es para dejar a salvo el control de la constitucionalidad de leyes y actos, que lleva a cabo el Poder Judicial Federal y que violentarlo sería romper con el esquema de división de poderes que existe en nuestro país. A pesar de la importancia que para nuestro sistema jurídico representa este

control de la constitucionalidad, pensamos que no es una justificación sólida para la exclusión absoluta de que es objeto.

Si el Jefe de Estado y de Gobierno y los representantes populares, que gozan una protección constitucional especial para el desempeño de sus altas funciones, no han quedado fuera de la competencia de la Comisión, ¿por qué habría de estarlo el Poder Judicial Federal?

Si se quiere preservar intocable el control de la constitucionalidad de leyes y actos, entonces que la restricción a la competencia de la Comisión siga este criterio por materia y no se excluya totalmente a todos los actos del Poder Judicial Federal, sino sólo a aquellos que llevan a cabo ese control de constitucionalidad y sólo cuando realizan esta función, sobre todo si se toma en cuenta que las decisiones de la C.N.D.H. son Recomendaciones no vinculatorias, que en nada afectan la sustancia jurídica de los actos.

D. RESTRICCIÓN PARA CONOCER DE ASUNTOS LABORALES

La restricción del artículo 7º en esta materia es muy clara, no se pueden conocer "*conflictos de carácter laboral*". La razón que se esgrime es que se sustituiría a los tribunales laborales, función ajena a la Comisión.

Por tratarse este supuesto de una materia de competencia jurisdiccional, pensamos es aplicable lo dicho en el inciso anterior, es decir, si habría que intervenir en asuntos de índole administrativa.

Por una razón de justicia social más que jurídica y por ser uno de los fines de la Comisión, brindar ayuda y atención a los sectores más desprotegidos, nos parece recomendable sugerir que la Comisión pusiera especial cuidado en su labor de orientación jurídica en los casos que conociera de violaciones, por razones de trabajo, a los Derechos Humanos de los trabajadores.

Hemos dicho que en tratándose de conflictos laborales es correcta la restricción en la competencia de la Comisión. Pero esto, a nuestro modo de ver, no significa una exclusión total del conocimiento de asuntos laborales que la Comisión puede tener.

Pensamos, por ejemplo, en las deplorables condiciones de vida en que se mantiene a muchos trabajadores del campo - que no campesinos - en los campos hortícolas del

norte de país. En muchos de estos casos no se advierte ningún conflicto con los patrones, sin embargo, no es posible tolerar tan evidente descuido de las condiciones mínimas de bienestar de los trabajadores y tan abierto desprecio por la dignidad humana.

En este caso, insistimos, cuando no existe un conflicto, la Comisión puede intervenir motivando a las autoridades correspondientes a garantizar unas condiciones de trabajo dignas.

E. RESTRICCIÓN PARA REALIZAR INTERPRETACIONES LEGALES

Nos parece evidentemente lógica esta restricción, motivada en que la interpretación de leyes es tarea del Poder Judicial y ajena totalmente a las funciones y objetivos de la Comisión.

F. DECLINACIÓN DE LA COMPETENCIA

Es una tendencia a lo largo de esta ley dejar abiertos muchos supuestos, dando un amplio margen de discrecionalidad a la propia Comisión sobre su actuación, pensemos por ejemplo, que la enumeración de facultades de cada uno de los órganos siempre termina una leyenda similar: y *"las demás que confieran otras leyes y el reglamento"*.

Aunque en algunos casos esto puede estar justificado, cuando no se quiere entrar en una casuística innecesaria, pensamos que utilizarlos como recurso jurídico y más en tratándose de facultades, violenta el principio de legalidad.

Recordemos que para los órganos públicos todo lo que no les está permitido, le está prohibido y este principio elemental del derecho pierde todo sentido si se deja a la discreción de la autoridad el determinar que le está permitido. Si se quiere evitar que la Comisión se vea envuelta en asuntos que pongan en peligro su autonomía y autoridad moral, hay que especificar que tipo de asuntos son éstos y establecerlos puntualmente en la ley.

II. OBSERVACIONES PARTICULARES

Una vez externada nuestra postura sobre los temas de la Ley de la C.N.D.H. que más discusión han suscitado, finalizaremos este trabajo con una serie de observaciones a la ley. Algunas de estas observaciones son de fondo y otras se refieren más bien a la forma de la misma.

Título IV

Consideramos que este Título "De las Autoridades y los Servidores Públicos" debería estar ubicado al final de la ley, ya que la materia objeto de la regulación de este Título es algo externo a la Comisión, mientras que todos los demás rigen a la Comisión misma.

De esta manera "Del Régimen Laboral" pasaría a ser el Título IV, "Del Patrimonio y del Presupuesto de la Comisión Nacional" se convertiría en el Título V.

Artículo 6°

Fracción II, inciso b). Consideramos innecesaria y un tanto absurda la mención que la Comisión conocerá de violaciones a los Derechos Humanos por parte de agentes distintos a las autoridades, pero con anuencia u omisiones de ellas, **"particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas"**.

Repetimos, no vemos la justificación para esta particularización, que parece dar a entender que otro tipo de violaciones a los Derechos Humanos se ubican en una segunda categoría.

Por lo tanto proponemos la siguiente redacción:

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

Observaciones particulares

Fracción VIII. Como una forma de remarcar la independencia de la Comisión del titular del Ejecutivo Federal, sería saludable que se puntualizara que los cambios legislativos se enviarán directamente a los órganos legislativos correspondientes y no a los ejecutivos, como hasta ahora ha sido práctica de la Comisión.

Proponemos la siguiente redacción:

VIII. Proponer, a los órganos legislativos del país, las modificaciones legales necesarias para una mejor protección de los derechos humanos y, con el mismo fin, sugerir a las autoridades administrativas, modificaciones reglamentarias y de prácticas administrativas. Todo esto respetando siempre el ámbito de competencia de cada autoridad ;

Fracción XII. Nos parece innecesaria la especificación de un campo de protección de los Derechos Humanos, a menos que se busque realizar una revisión distinta de la que realizan los organismos locales, en cuyo caso sería una revisión de aspectos comunes o estructurales del sistema penitenciario, lo cual habría que especificar.

Proponemos la siguiente redacción:

XII. Supervisar que el sistema penitenciario y de readaptación social del país cuente con las condiciones mínimas que garanticen el respeto a los derechos humanos;

Fracción XIV. Esta facultad puede interferir con el desempeño de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien sería la entidad más capacitada para realizar esta función.

Proponemos suprimir esta fracción.

Fracción XV. Es una práctica viciosa y constante a lo largo de la ley el establecer, al final de cada uno de los artículos que confieren facultades a sus distintos órganos, una fracción que deja abierta la posibilidad a que otros ordenamientos puedan agregar nuevas facultades a cada órgano.

Decimos que es una práctica viciosa porque permite a cualquier ordenamiento, el dotar de facultades a los distintos órganos, lo cual va en contra de los principios jurídicos elementales del derecho administrativo.

Proponemos suprimir esta fracción.

Artículo 14

Este artículo prevé la sustitución del Presidente de la Comisión sólo para el supuesto de destitución, siendo omiso al igual que toda la ley, respecto a la sustitución del Presidente en otros supuestos, tales como renuncia o muerte. Creemos que este mecanismo de sustitución se debe ampliar a todos los casos de ausencias del Presidente de la C.N.D.H.

Proponemos la siguiente redacción:

ARTÍCULO 14.- El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este supuesto y en sus demás ausencias, el Presidente será substituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

Artículo 15. fracción X.

Consignar, a efectos de uniformar la redacción, que se enlistan las facultades y "obligaciones" del Presidente.

En este caso es aplicable lo dicho en el artículo 6º, fracción XV.

Proponemos suprimir esta fracción.

Artículo 17.

Como una simple cuestión de forma convendría unificar la redacción de este artículo con los que establecen los requisitos para ser designado Secretario Ejecutivo y Visitador General.

Proponemos la siguiente redacción:

ARTÍCULO 17.- El Consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos...

Artículo 18.

La redacción no es clara respecto si el Secretario Técnico será alguno de los miembros del Consejo o si por el contrario éste es alguien ajeno al mismo. La práctica de la Comisión ha sido esta última, por lo que convendría especificar que el Secretario Técnico no es miembro del Consejo, de otra forma, es decir si fuera miembro del Consejo, tendría que ser nombrado por el Ejecutivo Federal y ratificado por el Senado.

Proponemos la siguiente redacción:

ARTÍCULO 18.- El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico quien, no siendo miembro de éste, será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

Artículo 19.

Consignar, a efectos de uniformar la redacción, que se enlistan las facultades y "obligaciones" del Consejo.

Artículo 22, fracción VII.

Ya anotábamos que constituía una práctica viciosa el establecer una fracción que dejara abierta la posibilidad de otorgar facultades a los distintos órganos de la Comisión. En esta fracción se da un paso más y se hace referencia expresa a que "disposiciones reglamentarias" pueden agregar facultades a la Secretaría Ejecutiva. Lo

cual es, si es que se puede considerar así, más pernicioso, máxime si tomamos en cuenta que es la propia Comisión la expide su reglamento, de tal manera que si se permitiera esta práctica, la Comisión podría dotarse, sin ninguna limitación, de facultades *ad infinitum*, contrariando también el principio de seguridad jurídica.

Los reglamentos, según la práctica administrativa, regulan el ejercicio de facultades no las crean.

Proponemos suprimir esta fracción.

Artículo 23.

Dado que se utiliza como sujeto el término de "Visitadores Generales", en plural para asegurar la concordancia gramatical la redacción de las dos primeras fracciones debe ser la siguiente:

- I. *Ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos;*
- II. *Ser mayores de treinta años de edad, el día de su nombramiento;*

Artículo 24, fracción V.

Como si no fuera suficientemente contrario a las prácticas jurídicas elementales lo hecho en materia de atribución abierta de facultades a distintos órganos por medio de simples disposiciones reglamentarias, este artículo deja a la simple voluntad del Presidente de la Comisión el determinar las facultades de los Visitadores Generales.

Por ser éstos los encargados de realizar las investigaciones que se derivan de las quejas, consideramos de particular importancia el suprimir esta aberración jurídica.

Artículo 25.

A lo largo de esta ley se hace mención de las "quejas" y "denuncias" que se presentan ante la Comisión como si fueran dos supuestos distintos (ver arts. 4º, 24, fracción I, 27, 31, 36, 46, 56 y 61).

Pensamos que este artículo deja en claro que son dos aspectos de un mismo hecho: la queja es la forma jurídica que adquiere una denuncia presentada ante la Comisión. Para evitar confusiones, sugerimos suprimir las menciones a denuncias que se hacen en todos los artículos citados, máxime si se toma en cuenta que la Comisión puede presentar sus propias denuncias (ver art. 6º, fracción III).

Artículo 27.

Respecto de éste artículo se pueden hacer dos propuestas alternativas, es decir si se toma una se deja la otra.

Creemos que no es correcto impedir la formulación de denuncias anónimas. En muchos casos el anonimato es la única garantía de proteger la integridad física, sobre todo si tomamos en cuenta el poco respeto que algunas autoridades muestran hacia la causa de los Derechos Humanos y hacia la Comisión misma. Pensemos por ejemplo que sucedería con aquella persona que denunciara a las autoridades del Estado de Tamaulipas, que en los dos primeros años de actuación de la Comisión la ignoraron por completo.

Además no vemos el porque de la limitación, si la Comisión puede actuar de oficio simplemente al enterarse de una presunta violación a los derechos humanos que aparezca en un medio de comunicación. ¿Hay algo más anónimo que esto?

De aceptarse esta consideración, proponemos que el artículo quede redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 27.- La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica..

Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o aquellos podrán entregarse directamente a los Visitadores Generales o adjuntos.

Aún en el caso de que prefiriera mantener la prohibición de presentar denuncias anónimas, nos parece un exceso que va en contra de los principios de sencillez y agilidad que deben caracterizar el procedimiento ante la C.N.D.H., el pedir que "toda queja" sea ratificada. En todo caso habría que solicitar que "las denuncias anónimas sean ratificadas", en cuyo supuesto la redacción del artículo quedaría de la siguiente manera:

ARTÍCULO 27.- La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación presentada de manera anónima deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento

Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o aquéllos podrán entregarse directamente a los Visitadores Generales o adjuntos.

Artículo 36.

Nos es muy difícil entender como puede haber una conciliación de intereses ante la presencia de una violación de Derechos Humanos. No es, entendemos, el caso en el que no sea necesario llevar a cabo una investigación por admitir la autoridad su falta, esto es el allanamiento, también previsto en este artículo.

Creemos que la conciliación es una actuación de la Comisión que logra que la autoridad cese en la conducta que lesiona los derechos fundamentales. Si este fuera el caso y la conducta violatoria efectivamente cesara, ¿donde quedan la sanción a esta conducta y sobre todo, donde queda la publicidad que se le debe dar a esta actitud de poco respeto hacia los Derechos Humanos y que es característica básica de la actuación del ombudsman?

Artículo 37.

Nos parece que el contenido de éste precepto está en contradicción con lo previsto por el artículo 29, ya que se supone que el contenido de la queja ya fue revisado. Ahora, si esta revisión no incluye la orientación necesaria que posibilite al denunciante precisar

Observaciones particulares

todos los elementos necesarios que permitan la intervención de la Comisión, de poca ayuda es.

Una vez más nos encontramos ante un requerimiento procedimental que va en contra de los principios de agilidad y sencillez que se supone caracterizan el trabajo de la Comisión.

En vista de que está prevista una orientación y aclaración previa de la queja, proponemos suprimir este numeral.

Artículo 39.

Primero se dejó abierta la posibilidad que "otros" ordenamientos determinaran facultades de los órganos de la Comisión, después - contra toda práctica administrativa - se estableció expresamente que un reglamento podía crear facultades, se continuaron esta serie de desaciertos, dejando a la voluntad del Presidente de la Comisión el determinar facultades de un órgano.

Este artículo viene a constituir el culmen de éste cúmulo de aberraciones jurídicas al dejar al arbitrio del propio Visitador General el determinar sus facultades, lo cual abiertamente vulnera el principio de legalidad.

Proponemos suprimir esta fracción.

Artículo 49.

Sería conveniente precisar quien ha de ejercer esta facultad, pensamos que el Visitador quien es el que lleva la investigación y quien formula el proyecto de Recomendación.

Proponemos la siguiente redacción:

ARTICULO 43.- El Visitador General, en el curso de las investigaciones, podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento

acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Título IV, Capítulo II de la presente ley.

Artículo 53.

Al final de este artículo, al parecer nos encontramos con una errata ya que resulta incongruente el buscar *"una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos"*.

Nos parece que hay dos redacciones posibles: *"lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos"* ó *"lograr una mayor eficiencia en la actuación de los servidores públicos"*, pareciéndonos más dentro del objeto de la Comisión este último propósito.

Artículo 68.

No queda muy claro que pasará si el Visitador encuentra que efectivamente la información tiene carácter de reservada. Sobre todo habrá que especificar que efecto causará, o no debe causar, sobre la convicción del Visitador y si puede tomarse en cuenta a la hora de formular el proyecto de resolución definitiva.

Dado que se encuentra establecido que las conclusiones estarán *"fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente"* nos parece que no deberá tomarse en cuenta la información que cuente con el carácter de reservado.

Proponemos el siguiente añadido al artículo:

La información o documentación que, a juicio del Visitador General, tenga carácter de reservado no podrá ser tomada en cuenta por este al momento de elaborar la resolución definitiva, dejando constancia de ello.

Artículo 68.

La parte final del artículo carece de sujeto, por lo que para mejorarla, sugerimos la siguiente redacción:

ARTÍCULO 73.- Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, ésta podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

Artículo 74.

Es un principio definido por la jurisprudencia laboral que la calificación de confianza depende de las funciones concretas de cada puesto y que, respecto de esta calidad, no se pueden llevar a cabo determinaciones generales.

Proponemos omitir este párrafo.

Artículo 3° Transitorio.

Nos parece innecesaria la determinación de este artículo, ya que la competencia de la Comisión Nacional para conocer y decidir sobre las inconformidades que se presenten en contra del organismo de Distrito Federal, ya está determinada en el artículo 6°, fracción IV de esta misma ley.

ANEXOS
DOCUMENTALES

**Cuadro Comparativo
de la Iniciativa de Ley y
la Ley Aprobada de la
Comisión Nacional de
Derechos Humanos**

INICIATIVA DE LEY	LEY DE LA C.N.D.H.
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">Disposiciones Generales</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO ÚNICO</p> <p style="text-align: center;">Disposiciones Generales</p>
<p>ARTÍCULO 1o.- Esta ley es de orden público y tendrá aplicación en el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el país.</p>	<p>ARTÍCULO 1o.- Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.</p>
<p>ARTÍCULO 2o.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los previstos en los tratados y convenios internacionales que celebre el Presidente de la República con la aprobación del Senado.</p>	<p>ARTÍCULO 2o.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.</p>

<p>ARTÍCULO 3o.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal.</p> <p>En los casos en que estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.</p> <p>Tratándose de violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trata, y corresponderá conocer de estos asuntos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando respecto de los mismos se presenten las inconformidades a que se refiere el párrafo final del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>ARTÍCULO 3o.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.</p> <p>Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.</p> <p>Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
<p>ARTÍCULO 4o.- La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, hasta 3 visitadores que auxiliarán a éste y lo sustituirán en sus ausencias, una Secretaría Ejecutiva, así como por el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.</p> <p>ARTÍCULO 5o.- La Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo.</p>	<p>ARTÍCULO 6o.- La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 6 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.</p> <p>La Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo.</p>

<p>El Consejo estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, y cuando menos siete no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.</p> <p>El Presidente de la Comisión lo será también del Consejo, el cargo de los demás miembros del consejo será honorario. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.</p>	<p>ARTÍCULO 17.- El Consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, realizados en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del consejo de mayor antigüedad.</p>
<p>ARTÍCULO 5o.- El nombramiento de los miembros del Consejo, será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Consejo contará con un Secretario Técnico, quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.</p>	<p>ARTÍCULO 12.- El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y cometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p> <p>El Consejo contará con un Secretario Técnico quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.</p>

<p>ARTÍCULO 7o.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento; III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; IV. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses. 	<p>ARTÍCULO 9o.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento; III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.
<p>ARTÍCULO 9o.- Los Visitadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento; III. Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos; IV. Ser de reconocida buena conducta. 	<p>ARTÍCULO 23.- Los Visitadores Generales de la Comisión Nacional deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento; III. Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos; IV. Ser de reconocida buena fama.

<p>El Titular de la Secretaría Ejecutiva deberá contar con experiencia en asuntos internacionales, prestigio académico y gozar de buena reputación.</p>	<p>ARTÍCULO 21.- El Titular de la Secretaría Ejecutiva deberá reunir para su designación, los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; II. Gozar de buena reputación; III. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento.
<p>ARTÍCULO 9o.- El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p>	<p>ARTÍCULO 10.- El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p>
<p>ARTÍCULO 10.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período.</p>	<p>ARTÍCULO 11.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período.</p>
<p>ARTÍCULO 11.- Las funciones del Presidente de la Comisión, de los Visitadores y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los estados, municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas no remuneradas.</p>	<p>ARTÍCULO 12.- Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.</p>
<p>ARTÍCULO 12.- El Presidente de la Comisión y los visitadores gozarán de inmunidad. En consecuencia no podrán ser detenidos o juzgados por las opiniones y Recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones propias de sus cargos.</p>	<p>ARTÍCULO 13.- 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 formulen, o por los actos que realicen en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.</p>

<p>ARTÍCULO 13.- El Presidente de la Comisión podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este supuesto, el Presidente será sustituido interinamente por el primer visitador, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión.</p>	<p>ARTÍCULO 14.- El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este supuesto, el Presidente será sustituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.</p>
<p>ARTÍCULO 14.- Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.</p> <p>El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.</p>	<p>ARTÍCULO 4o.- Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.</p> <p>El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">De las Atribuciones y Competencias de la Comisión</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">De la Integración y Facultades de la Comisión Nacional</p>
<p>ARTÍCULO 15.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: 	<p>ARTÍCULO 5o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

<p>a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;</p> <p>b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos;</p> <p>III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lograr la reparación de las violaciones a los derechos humanos;</p> <p>IV. Conocer y decidir en última instancia de las irregularidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102 del apartado B de la Constitución Política;</p> <p>V. Conocer y decidir en última instancia de las irregularidades por omisiones en que incurran los organismos a que se refiere la fracción anterior, en los términos señalados por esta ley;</p> <p>VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;</p> <p>VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;</p>	<p>a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;</p> <p>b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;</p> <p>III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>IV. Conocer y decidir en última instancia de las irregularidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102 del apartado B de la Constitución Política;</p> <p>V. Conocer y decidir en última instancia de las irregularidades por omisiones en que incurran los organismos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;</p> <p>VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;</p> <p>VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;</p>
--	---

<p>VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;</p>	<p>VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;</p>
<p>IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;</p>	<p>IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;</p>
<p>X. Expedir su reglamento interno;</p>	<p>X. Expedir su reglamento interno;</p>
<p>XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;</p>	<p>XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;</p>
<p>XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;</p>	<p>XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;</p>
<p>XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;</p>	<p>XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;</p>
<p>XIV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.</p>	<p>XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;</p>
	<p>XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.</p>

<p>ARTÍCULO 16.- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; II. Resoluciones de carácter jurisdiccional; III. Conflictos de carácter laboral; IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. 	<p>ARTÍCULO 70.- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; II. Resoluciones de carácter jurisdiccional; III. Conflictos de carácter laboral; IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
<p>ARTÍCULO 17.- En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.</p>	<p>ARTÍCULO 80.- En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.</p>
<p>CAPÍTULO III</p> <p>De las Facultades del Consejo y de los Funcionarios de la Comisión</p>	

<p>ARTÍCULO 18.- El Consejo de la Comisión tendrá las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión; II. Aprobar el reglamento interno de la Comisión; III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión; IV. Solicitar, cuando menos por tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello; V. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión presenta al Senado de la República y al Titular del Poder Ejecutivo Federal; VI. Pedir información adicional sobre los asuntos que se encuentran en trámite o haya resuelto la Comisión; VII. Transmitir a la Comisión el sentir de la sociedad respecto al trabajo de la misma; VIII. Conocer el informe del Presidente de la Comisión respecto al ejercicio presupuestal. 	<p>ARTÍCULO 18.- El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional; II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional; III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional; IV. Opinar sobre el proyecto de Informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal; V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; VI. Conocer el Informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.
<p>ARTÍCULO 19.- El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones se verificarán cuando menos una vez al mes.</p> <p>Los miembros actuarán con voz y voto. El Secretario Técnico asistirá a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto.</p>	<p>ARTÍCULO 20.- El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.</p> <p>Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos 3 miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.</p>

<p>ARTÍCULO 28.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad; III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión; IV. Distribuir y delegar funciones a los visitadores; V. Enviar un informe anual al Senado de la República y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión; VI. Celebrar acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines; VII. Aprobar y emitir las Recomendaciones públicas autónomas y acuerdo que resultan de las investigaciones realizadas por los visitadores; VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país; IX. Elaborar el anteproyecto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; X. Las demás que señalen la presente ley y otros ordenamientos o las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de su encargo. 	<p>ARTÍCULO 18.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad; III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión; IV. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno; V. Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión; VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines; VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdo que resultan de las investigaciones realizadas por los visitadores; VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país; IX. Elaborar el anteproyecto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; X. Las demás que señalen la presente ley y otros ordenamientos.
--	--

<p>ARTÍCULO 21.- Los visitadores tendrán las siguientes facultades y obligaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciante ante la Comisión Nacional; II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación; III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos; 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; V. Las demás que le señale la presente ley, el Presidente de la Comisión y las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones. 	<p>ARTÍCULO 24.- Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciante ante la Comisión Nacional; II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación; III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza 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; V. Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones. <p>Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.</p>
<p>ARTÍCULO 22.- Tanto el Presidente de la Comisión, como los Visitadores y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública.</p>	<p>ARTÍCULO 16.- Tanto el Presidente de la Comisión, como los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas e inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional.</p>

<p>ARTÍCULO 22.- La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:</p> <p>I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales;</p> <p>II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales;</p> <p>III. Opinar y realizar estudios sobre los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos;</p> <p>IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustentan;</p> <p>V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;</p> <p>VI. Enriquecer y mantener la biblioteca y el acervo documental de la Comisión;</p> <p>VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.</p>	<p>ARTÍCULO 22.- La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:</p> <p>I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales;</p> <p>II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;</p> <p>III. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos;</p> <p>IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustentan;</p> <p>V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;</p> <p>VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional;</p> <p>VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV Del Procedimiento</p>	

<p>ARTÍCULO 24.- Las personas físicas o morales, afectadas en sus derechos fundamentales o en los de sus integrantes, podrán acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para presentar, ya sea directamente o por medio de representantes, quejas contra dichas violaciones.</p> <p>Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.</p> <p>Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.</p>	<p>ARTÍCULO 28.- Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representantes, quejas contra dichas violaciones.</p> <p>Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados inclusive por menores de edad.</p> <p>Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán 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 la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.</p>
<p>ARTÍCULO 25.- Las quejas sólo podrá presentarse dentro del plazo de una año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estiman violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada.</p>	<p>ARTÍCULO 26.- La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estiman violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.</p>
<p>ARTÍCULO 26.- La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá serlo por medio de telefax o de cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.</p> <p>Cuando los quejosos o denunciante se encuentren recluidos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión sin demora alguna por los encargados de dichos centros o podrá entregarse directamente a los visitadores.</p>	<p>ARTÍCULO 27.- La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.</p> <p>Cuando los quejosos o denunciante se encuentren recluidos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o aquéllos podrán entregarse directamente a los Visitadores Generales o adjuntos.</p>

<p>La Comisión designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.</p>	<p>ARTÍCULO 28.- La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.</p>
<p>La Comisión deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre los errores o deficiencias que se adviertan, a fin de que puedan corregirlos de inmediato. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando lo comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablan o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.</p>	<p>ARTÍCULO 29.- La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de sus quejas o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablan o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.</p>
<p>En todos los casos se levantará el acta respectiva con los datos necesarios.</p>	<p>ARTÍCULO 30.- En todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.</p>
<p>En el supuesto de que los quejados o denunciados no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos que consideren hayan afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.</p>	<p>ARTÍCULO 31.- En el supuesto de que los quejados o denunciados no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.</p>
<p>ARTÍCULO 27.- La formación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional de Derechos Humanos no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni interrumpirán sus plazos preclusivos o de prescripción. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.</p>	<p>ARTÍCULO 32.- La formación 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.</p>

Cuadro Comparativo

<p>ARTÍCULO 28.- Cuando la instancia sea inadmisibles por ser manifiestamente infundada será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la comisión, se deberá proporcionar asesoría al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.</p>	<p>ARTÍCULO 33.- Cuando la instancia sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.</p>
<p>ARTÍCULO 29.- Una vez corregidos los errores o las deficiencias, si la reclamación o queja corresponde a las materias que competen a la Comisión, la misma debe ser admitida expresamente y a la mayor brevedad deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia el teléfono, el telefax o cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyen en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional considera urgentes, dicho plazo podrá ser reducido hasta a ocho horas.</p>	<p>ARTÍCULO 34.- Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyen en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.</p>
<p>ARTÍCULO 30.- La Comisión Nacional puede declinar su competencia en un caso determinado, si ésta la puede involucrar en asuntos políticos que lesionen su autonomía o su autoridad moral.</p>	<p>ARTÍCULO 35.- La Comisión Nacional, por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.</p>

<p>ARTÍCULO 31.- Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los visitadores y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la violación de derechos humanos de acuerdo con su jerarquía, para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.</p> <p>De lograrse una averencia satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión lo hará constar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejoso o denunciante expresen a la Comisión que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo razonable. Para estos efectos, la Comisión en el término de sesenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.</p>	<p>ARTÍCULO 36.- Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.</p> <p>De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejoso o denunciante expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos la Comisión Nacional en el término de sesenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.</p>
<p>ARTÍCULO 32.- Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos mínimos que permitan la intervención de la Comisión, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.</p>	<p>ARTÍCULO 37.- Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.</p>
<p>ARTÍCULO 33.- En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.</p> <p>La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos denunciados o reclamados, salvo prueba en contrario.</p>	<p>ARTÍCULO 38.- En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.</p> <p>La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.</p>

<p>ARTÍCULO 34.- Cuando el asunto no se resuelva de manera inmediata, el correspondiente visitador iniciará las investigaciones del caso, para cuya realización tendrá las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales; II. Solicitar a las autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes; III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección; IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; V. Efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto. 	<p>ARTÍCULO 39.- Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales; II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes; III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley; IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; V. Las demás que le señale la presente ley y Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.
<p>ARTÍCULO 35.- El visitador tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, ya sea de oficio, o a petición de los interesados, todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irremediable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación, pero también restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.</p>	<p>ARTÍCULO 40.- El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irremediable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.</p> <p>Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.</p>

<p>ARTÍCULO 36.- Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados.</p>	<p>ARTÍCULO 41.- Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que pueda producir convicción sobre los hechos materia de la queja.</p>
<p>ARTÍCULO 37.- Las conclusiones del expediente que serán la base de las Recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obran en el propio expediente.</p>	<p>ARTÍCULO 42.- Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obran en el propio expediente.</p>
<p>CAPÍTULO V</p> <p>De los Acuerdos y Recomendaciones Autónomas</p>	
<p>ARTÍCULO 38.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede dictar acuerdos de trámite, en el curso de las investigaciones que realice, los cuales serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos que deben comparecer o aportar información o documentación y su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Capítulo IX de la presente ley.</p>	<p>ARTÍCULO 43.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Título IV, Capítulo II de la presente ley.</p>
<p>Asimismo, en el caso en que se compruebe que las autoridades y servidores públicos no han cometido las violaciones de derechos humanos que se les hubieran imputado, la Comisión dictará respecto de la queja transmitida el Acuerdo de no responsabilidad correspondiente.</p>	<p>ARTÍCULO 48.- En caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.</p>

<p>ARTÍCULO 39.- Una vez concluida la investigación dirigida por el visitador, éste formulará un proyecto de Recomendación, en el cual se analizarán los hechos denunciados o reclamados, los argumentos y pruebas presentados por las partes, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas de oficio, a fin de determinar si las autoridades y servidores públicos contra los cuales se han presentado las quejas han violado los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.</p> <p>En dicho proyecto se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.</p> <p>El proyecto de Recomendación será elevado al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para su consideración final.</p>	<p>ARTÍCULO 44.- Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.</p> <p>En el proyecto de Recomendaciones, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.</p> <p>Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.</p>
<p>ARTÍCULO 40.- La Recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirige, y no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.</p> <p>En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.</p>	<p>ARTÍCULO 48.- La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.</p> <p>En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.</p>
<p>ARTÍCULO 41.- Respecto a las Recomendaciones de la Comisión, por su propia naturaleza, no procederá ningún recurso.</p>	<p>ARTÍCULO 47.- En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.</p>

<p>ARTÍCULO 42.- La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.</p>	<p>ARTÍCULO 48.- La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.</p>
<p>ARTÍCULO 43.- Las Recomendaciones se referirán a casos concretos, los cuales no son aplicables a otros casos por analogía o mayoría de razón.</p>	<p>ARTÍCULO 48.- Las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos de analogía o mayoría de razón.</p>
<p>CAPÍTULO VI De las Notificaciones y los Informes</p>	
<p>ARTÍCULO 44.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos notificará oportunamente a los quejosos los resultados de la investigación, la Recomendación que haya dirigido a las autoridades o servicios públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso el Acuerdo de no responsabilidades.</p>	<p>ARTÍCULO 50.- La Comisión Nacional notificará inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.</p>
<p>ARTÍCULO 46.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las Recomendaciones de la Comisión. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deben comunicarse a los interesados, de acuerdo con las circunstancias del propio caso.</p>	<p>ARTÍCULO 51.- El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deben comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.</p>

<p>ARTÍCULO 46.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual, tanto a la Cámara de Senadores como al Titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.</p>	<p>ARTÍCULO 62.- El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al Titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.</p>
<p>ARTÍCULO 47.- Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberán comprender una descripción resumida del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas y demás datos que se consideraran convenientes.</p> <p>Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias. Así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.</p> <p>Se informará también, cada uno de los programas generales que la Comisión lleva a cabo.</p>	<p>ARTÍCULO 63.- Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.</p> <p>Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernadores y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.</p>
<p>ARTÍCULO 48.- Tanto al Titular del Ejecutivo Federal como la Cámara de Senadores podrán formular comentarios y observaciones a los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero no estarán facultados para dirigirla instrucciones específicas.</p> <p>Ambos podrán adoptar las medidas necesarias e iniciar las investigaciones conducentes que correspondan a su ámbito de competencia, a fin de lograr una efectiva protección de los derechos humanos en el territorio nacional.</p>	<p>ARTÍCULO 64.- Ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con motivo de los informes a que se refiere el artículo 62 de esta ley.</p>

CAPÍTULO VII De las inconformidades	
<p>ARTÍCULO 48.- Las inconformidades se substanciarán mediante el recurso de queja y el de impugnación, de acuerdo con las disposiciones de este Capítulo y siempre que corresponda a las materias de sus competencias, de acuerdo con el artículo 162, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del Capítulo IV de esta Ley. Las decisiones de la Comisión Nacional sobre estas inconformidades no admiten recurso alguno.</p>	<p>ARTÍCULO 65.- Las inconformidades se substanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 162, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del Título III, Capítulo I, de esta ley. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.</p>
<p>ARTÍCULO 60.- El recurso de queja procederá únicamente contra las omisiones o la inactividad de los organismos de los estados encargados de la protección de los derechos humanos, en cuanto afecten los derechos de los interesados o impliquen indefensión de los mismos.</p> <p>Para que el mismo proceda, es necesario que no exista ninguna Recomendación y haya transcurrido un año a partir del día que se presentó la queja ante el propio organismo local y no más de dos años.</p>	<p>ARTÍCULO 66.- El recurso de queja, sólo podrá ser promovido por los quejados, o denunciados que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local.</p> <p>En caso de que el organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.</p>
<p>ARTÍCULO 61.- El recurso de queja, podrá ser promovido por los quejados o denunciados que sufran un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos sobre violación de derechos humanos que hubiesen substanciado ante los mismos.</p>	

<p>ARTÍCULO 62.- El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito o en casos de urgencia, también podrá formularse oralmente o por otros medios de comunicación, pero en este supuesto la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación, deberán precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal respectivo; los preceptos legales que regulen su actuación y, que se consideren infringidos, así como los razonamientos, y en su caso, las pruebas documentales para demostrar los hechos y los perjuicios causados al promovente.</p> <p>La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desacharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.</p>	<p>ARTÍCULO 67.- El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito, o en caso de urgencia, oralmente o por cualquier medio de comunicación; en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación, deberán precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal respectivo; acompañado de las pruebas documentales que los sustentan. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desacharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.</p>
<p>ARTÍCULO 63.- La tramitación será breve y sencilla, de manera que una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional deberá a la mayor brevedad, correr traslado del mismo al organismo estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo que no podrá exceder de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta o bien no se entrega dentro de dicho plazo, en relación con el trámite de recursos se presumirán ciertos los hechos señalados en la instancia, salvo prueba en contrario.</p>	<p>ARTÍCULO 68.- La tramitación será breve y sencilla. Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional correrá traslado del mismo, al organismo estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo, se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.</p>
<p>ARTÍCULO 64.- Con el informe del organismo estatal respectivo o en ausencia del mismo, la Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la impugnación dentro de un plazo que no exceda de sesenta días, y en dicha decisión podrá formular una Recomendación al propio organismo local contra el cual se hubiese presentado la queja, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido o bien declarará infundada la queja cuando considere suficiente la justificación que presenta ese organismo estatal. Este debería informar, en su caso, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.</p>	<p>ARTÍCULO 69.- La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una Recomendación al organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiesen incurrido; o bien declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presenta ese organismo estatal. Este 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.</p>

<p>La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, al considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que ese organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.</p>	<p>ARTÍCULO 60.- La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, al considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que ese organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.</p>
<p>ARTÍCULO 55.- El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.</p>	<p>ARTÍCULO 61.- El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales, cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.</p>
<p>ARTÍCULO 56.- El recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de derechos humanos que le hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación. El citado organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes. Si es un organismo estatal el que interpone el recurso, deberá enviarlo a la Comisión Nacional dentro del mismo plazo.</p>	<p>ARTÍCULO 63.- El recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de derechos humanos que le hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación. El citado organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional lo dentro de los quince días siguientes.</p>
<p>ARTÍCULO 57.- El escrito de inconformidad 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 impugna con los documentos justificativos que considere necesarios. En el supuesto de que el recurso lo promueva el representante de un organismo estatal, la instancia deberá contener todos los elementos y documentos necesarios para poder apreciar la procedencia y fundamentos de la impugnación.</p>	<p>ARTÍCULO 62.- El recurso de impugnación 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 impugna con los documentos justificativos que considere necesarios.</p>

<p>ARTÍCULO 62.- Los recursos de impugnación contra las Recomendaciones de los organismos estatales, podrán ser promovidos por los quejosos o denunciados que hubiesen iniciado y participado en los procedimientos en los cuales se pronunciaron dichas Recomendaciones. Si las inconformidades se interponen contra autoridades estatales por insuficiencia en el cumplimiento de las Recomendaciones que les hubiesen enviado los organismos respectivos, las instancias podrán ser presentadas por sus representantes oficiales.</p>	<p>ARTÍCULO 64.- Sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo estatal de derechos humanos, estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación, tanto contra las recomendaciones de dichos organismos como contra la insuficiencia de las autoridades locales en el cumplimiento de ellas.</p>
<p>ARTÍCULO 63.- Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y en caso necesario requerirá las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo. Podrá desachar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.</p> <p>Una vez admitido el recurso, en caso de que hubiese sido presentado por un organismo estatal de protección de derechos humanos, se correrá traslado del mismo a la autoridad contra la cual se hubiese interpuesto, 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 escrito de inconformidad, salvo prueba en contrario.</p> <p>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 sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado. Excepcionalmente y sólo cuando se considere que es preciso un período probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.</p>	<p>ARTÍCULO 65.- Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y en caso necesario requerirá las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. Podrá desachar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.</p> <p>Una vez admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u organismos 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.</p> <p>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 sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado. Excepcionalmente y sólo cuando se considere que es preciso un período probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.</p>

<p>ARTÍCULO 86.- Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:</p> <ul style="list-style-type: none">a) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al organismo local.c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional, formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.	<p>ARTÍCULO 86.- Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles en el cual deberá pronunciarse por:</p> <ul style="list-style-type: none">a) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al organismo local.c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional, formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VIII</p> <p style="text-align: center;">De las Obligaciones y Colaboración de las Autoridades y Servidores Públicos</p>	

<p>ARTÍCULO 61.- De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.</p> <p>En los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o. de esta ley tratándose de las inconformidades previstas en el último párrafo del artículo 162 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite, en los términos de la presente ley.</p>	<p>ARTÍCULO 67.- De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.</p> <p>En los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o. de la ley tratándose de las inconformidades previstas en el último párrafo del artículo 162 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite, en los términos de la presente ley.</p>
<p>ARTÍCULO 62.- Cuando las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación afirmen que éstas tienen carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión, expresando las razones para considerarla así. En ese supuesto, los visitadores de la Comisión tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación, la cual se manejará en la más estricta confidencialidad.</p>	<p>ARTÍCULO 68.- 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 así. En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad.</p>
<p>ARTÍCULO 63.- En los términos previstos en la presente ley, las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán, dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.</p> <p>Sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los organismos estatales de protección a los derechos humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos, para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.</p>	<p>ARTÍCULO 69.- En los términos previstos en la presente ley, las autoridades y servidores públicos, federales, locales y municipales, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.</p> <p>Sin perjuicio de las atribuciones legales que correspondan a los organismos estatales de protección de los derechos humanos, la Comisión podrá celebrar convenios o acuerdos con dichas autoridades y servidores públicos para que puedan actuar como receptores de quejas y denuncias de competencia federal, las que remitirán a la Comisión Nacional por los medios más expeditos.</p>

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IX</p> <p style="text-align: center;">De las Responsabilidades de las Autoridades y Servidores Públicos</p>	
<p>ARTÍCULO 64.- De acuerdo con la competencia que el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para la Comisión Nacional, las autoridades y servidores públicos correspondientes, están obligados a proporcionar a aquélla toda la información y datos solicitados por ella, a efecto de poder cumplir con las facultades y atribuciones que esa Constitución y esta Ley Orgánica le otorgan.</p>	
<p>Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la transición de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.</p>	<p>ARTÍCULO 76.- Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la transición de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.</p>

<p>ARTÍCULO 66.- Cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en las investigaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado, la Comisión podrá rendir un informe especial sobre dichas autoridades o servidores públicos.</p> <p>La Comisión denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trata.</p> <p>Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.</p>	<p>ARTÍCULO 71.- La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado.</p> <p>La Comisión Nacional denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trata.</p> <p>Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.</p>
<p>ARTÍCULO 68.- La Comisión Nacional podrá poner en conocimiento de las autoridades competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad disciplinaria deberá informar a la Comisión sobre las sanciones impuestas.</p>	<p>ARTÍCULO 72.- La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.</p>
<p>ARTÍCULO 67.- Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, ésta tendrá la facultad de utilizar la amonestación pública o privada, según el caso, enviando copia de las mismas a la dependencia de su adscripción.</p>	<p>ARTÍCULO 73.- Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.</p>

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO X Del Régimen Laboral</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO V DEL RÉGIMEN LABORAL CAPÍTULO ÚNICO</p>
<p>ARTÍCULO 62.- El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se regirá 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. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.</p> <p>Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional, son trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.</p>	<p>ARTÍCULO 74.- El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se regirá 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. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.</p> <p>Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional, son trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que esta desempeña.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO X Del Patrimonio y del Presupuesto de la Comisión</p>	
<p>ARTÍCULO 66.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los edificios, instalaciones, enseres y materiales necesarios para su debido funcionamiento.</p>	<p>ARTÍCULO 75.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.</p>
<p>ARTÍCULO 76.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente.</p>	<p>ARTÍCULO 76.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.</p>

TRANSITORIOS	TRANSITORIOS
PRIMERO.- La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	PRIMERO.- La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.	SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.
TERCERO.- En tanto las legislaturas de los estados establezcan los organismos de protección de los derechos humanos que se refiere el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local, de conformidad con lo establecido por dicha Constitución Política.	TERCERO.- En tanto el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y las Legislaturas de los Estados establezcan los organismos de protección de los derechos humanos a que se refiere el primer párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local, de conformidad con lo establecido por dicha Constitución Política. La Comisión Nacional conocerá también de las quejas e inconformidades que se presenten en relación con las Recomendaciones o acuerdos del organismo de derechos humanos del Distrito Federal, así como de la ineficiencia en el cumplimiento de las mismas por parte de las autoridades a las que sean emitidas.
CUARTO.- Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo descentralizado que se crea en esta ley.	CUARTO.- Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo descentralizado que se crea en esta ley, preservándose los derechos adquiridos de los trabajadores de la Comisión.

<p>QUINTO.- Los actuales funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta que se designe a los nuevos, conforme a lo dispuesto por esta ley.</p>	<p>QUINTO.- Los actuales funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permanecerán en sus cargos hasta que se haga la designación correspondiente, conforme a lo dispuesto por esta ley.</p>
<p>SEXTO.- Los actuales miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, permanecerán en el desempeño de su encargo en dicho Consejo. Ellos mismos realizarán una inspección para conocer el orden en que serán substituidos de conformidad con el artículo 6o. de esta ley.</p> <p>La primera substitución, de acuerdo con dicho precepto, se realizará dentro del segundo semestre del año de mil novecientos noventa y tres, para lo cual el Presidente de la República, enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para su aprobación el nombramiento del Consejero que debe substituirlo.</p>	<p>SEXTO.- Los actuales miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, permanecerán en el desempeño de sus cargos en dicho Consejo, el que realizará una inspección para conocer el orden en que serán substituidos de conformidad con el artículo 17 de esta ley.</p>
<p>SÉPTIMO.- El reglamento interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será expedido por su Consejo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, y deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>SÉPTIMO.- El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será expedido por su Consejo dentro de los seis meses siguientes a la Entrada en vigor de esta ley, y deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.</p>
<p>OCTAVO.- El Presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para su aprobación, el nombramiento de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los noventa días siguientes a aquél en que esta ley entre en vigor.</p>	<p>OCTAVO.- El Presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para su aprobación, el nombramiento de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los noventa días siguientes a aquél en que esta ley entre en vigor.</p>
<p>Salón a ustedes CC. Secretarios, las seguridades de mi acento y distinguida consideración.</p> <p>Palacio Nacional, a los veintidós días de abril de mil novecientos noventa y dos.</p>	<p>SALÓN DE SESIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES.- México, D.F. 11 DE JUNIO DE 1992.</p>

**Catálogo de Derechos Humanos
en el Derecho Internacional
y la Constitución Mexicana**

DERECHOS	DUDH	DADDH	PIDCP	PIDESC	CADH	CPEUM
DERECHO A LA IGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES	1					1, 12
DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY	2, 7	2	2, 3, 26	3	24	4, 13
DERECHO A LA VIDA	3	1	6		4	22
PROHIBICIÓN DE LA ESCLAVITUD	4		8		6	2
PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y DE LAS PENAS O TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES	5		7		5	7
PROHIBICIÓN DE TRABAJOS FORZADOS		2	8		6	5
DERECHO A LA PERSONALIDAD JURÍDICA	6	17	16		3	
DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL	8	18			25	14, 17
DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL	9	25	9, 11		7	16
DERECHO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES	10		14		8	14
DERECHO A UN PROCESO REGULAR	11	26	18		8	19, 20
DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN POR SENTENCIA ERRÓNEA	10		9, 14			
DERECHO A LA DIGNIDAD DE LA PERSONA EN PRISIÓN	5		10			18
DERECHO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD E IRRETROACTIVIDAD	11	26	15		9	14, 16
DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA VIDA PRIVADA	12	8, 9, 10	17		11	16
DERECHO DE TRÁNSITO Y RESIDENCIA	13	8	12, 13		22	11
DERECHO AL ASILO	14	27			22	15
DERECHO A LA NACIONALIDAD	15	19			20	30
DERECHO AL NOMBRE					18	
DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA	16	6	23	10	17	4
DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA	17	23			21	27
DERECHO A LA LIBERTAD DE CONCIENCIA Y DE RELIGIÓN	18	3	18		12	24
DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN	19	4	19, 20		13, 14	6, 7
DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN	20	21, 22	21, 22		15, 16	9
DERECHO DE PETICIÓN		24				8
DERECHO A VOTAR Y SER VOTADO	21	20	25		23	35
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	22	16		9		123
DERECHO AL TRABAJO	23	14		6, 7, 8		8, 123
DERECHO AL DESCANSO	24	15				123
DERECHO A UN NIVEL DE VIDA DIGNO	25	11		11, 12		4
DERECHO DE LOS NIÑOS Y DE LAS MADRES	25	7	24	10	19	4
DERECHO A LA EDUCACIÓN	26	12		13, 14		3
DERECHO A LA CULTURA	27	13		15		
DERECHO DE LAS MINORÍAS			27			
DERECHO AL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE LAS GARANTÍAS					26	15
SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS			27		4	29

- * DUDH.- Declaración Universal de los Derechos Humanos
 DADDH.- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
 PIDCP.- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
 PIDESC.- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
 CADH.- Convención América de Derechos Humanos
 CPEUM.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR CUEVAS, MAGDALENA

Regulación del Ombudsman en el Derecho Internacional Comparado

Comisión Nacional de Derechos Humanos

1ª edición

México, D.F., 1993

AGUILAR CUEVAS, MAGDALENA

Derechos Humanos. Manual de Capacitación

Comisión Nacional de Derechos Humanos

2ª edición

México, D.F., 1993

AGUILAR CUEVAS, MAGDALENA

El Defensor del Ciudadano (Ombudsman).

Editorial UNAM/CNDH

1ª edición

México, D.F., 1991

BIDART CAMPOS, GERMÁN J.

Teoría General de los Derechos Humanos

UNAM

1ª edición

México, D.F., 1989

BUERGENTHAL, THOMAS

International Human Rights

St. Paul, Minn, 1988

CÁMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA

Versión estenográfica de la Comparecencia del Dr. Jorge Carpizo ante las comisiones unidas de las Cámaras de Senadores y Diputados

CÁMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA

Diario de los Debates. Año I, No. 20

23 de junio de 1992

México, D.F. 1992

CÁMARA DE SENADORES. LV LEGISLATURA

Diario de los Debates. Año I. No. 16

9 de junio de 1992

México, D.F. 1992

CÁMARA DE SENADORES. LV LEGISLATURA

Diario de los Debates. Año I. No. 17

11 de junio de 1992

México, D.F. 1992

CAMPOS VILLASEÑOR, MÓNICA

Organismos Protectores de los Derechos Humanos

Tesis Profesional

México, D.F., 1992

CARPIZO MCGREGOR, JORGE

Derechos Humanos y Ombudsman

Editorial UNAM/CNDH

1ª edición

México, D.F., 1993

CARPIZO MCGREGOR, JORGE

Los Derechos Humanos

Pemex Lex. Revista Jurídica de PEMEX

Núm 41-42, Nov-Dic 1991

México, D.F., 1991

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Dos años y medio en cifras. Julio 1990- Noviembre 1992

Comisión Nacional de Derechos Humanos

1ª edición

México, D.F., 1992

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Cuarenta meses en cifras. Julio 1990- Octubre 1993

Comisión Nacional de Derechos Humanos

1ª edición

México, D.F., 1993

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Internos de la C.N.D.H.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

México, D.F., 1992

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Congreso Internacional "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad". Memoria.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

México, D.F., 1992

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Informe Anual Mayo 1992- Mayo 1993

Comisión Nacional de Derechos Humanos

México, 1993

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Informe Anual Mayo 1993- Mayo 1994

El Nacional. Suplemento Especial

México, 1994

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Editorial Porrúa, S.A.

103ª edición

México, 1994

DONNELLY, JACK

Universal Human Rights in Theory and Practice

Cornell University Press

First Published

U.S.A., 1989

DUVERGER, MAURICE

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional

Editorial Tecnos

Madrid 1970

HUMAN RIGHTS WATCH

World Report 1992

Human Rights Watch

U.S.A., 1992

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.
Editorial UNAM
1ª edición
México, D.F., 1985

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM
Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I
Editorial UNAM
12 edición
México, D.F., 1983

LARA PONTE, RODOLFO
Trayectoria y Perfil Constitucional del Ombudsman
Boletín Mensual de Información Legislativa del Tribunal Superior de Justicia del D.F.
Año III, Número II
México, D.F., Febrero de 1993

LOEWENSTEIN, KARL
Teoría de la Constitución
Ediciones Ariel
Barcelona 1965

LÓPEZ CHAVARRÍA, JOSÉ LUIS Y OTROS
Evolución Normativa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Comisión Nacional de Derechos Humanos
México, D.F., 1993

LV LEGISLATURA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS
Crónica de la Reforma al Artículo 102 Constitucional en Materia de Derechos Humanos
H. Cámara de Diputados
México, D.F., 1992

MONROY CABRA, MARCO GERARDO
Los Derechos Humanos
Editorial Temis Librería
Bogotá, Colombia, 1980

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

DERECHOS HUMANOS. Recopilación de Instrumentos Internacionales
Naciones Unidas
Nueva York, 1983

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
Palacio Nacional 1992

RODRÍGUEZ LOZANO, AMADOR

Panorámica de los Organismos Locales Defensores de los Derechos Humanos
Ponencia
México, D.F., 26 de agosto de 1992

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, JESÚS

Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales
C.N.D.H. Colección Manuales 90/2
México, D.F., 1990

SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS

Manual de Derecho Constitucional
Editorial Kapeluz
Buenos Aires 1959

TRUYOL Y SERRA, ANTONIO

Los Derechos Humanos
Editorial Tecnos
Madrid 1977