

878509

20
2es.

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

DERECHO



**"Problemática de la Incoercibilidad de las recomendaciones dictadas por la
Comisión Nacional de Derechos Humanos"**

TESIS

Que para obtener el Título de Licenciada en Derecho

Presenta:

Yesin Julieta Ramírez-Chelala Hernández

Asesor de Tesis: Lic. Elizabeth Card Méndez

Naucalpan de Juárez , Estado de México

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

259270



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios,
Por la maravillosa familia que me
ha dado y por la oportunidad
de ir a la Universidad.

A mis padres,
Por todo el amor y apoyo que
me han dado, así como por
ser un digno ejemplo a seguir
de rectitud y honestidad.

A mi hermana,
Por quererme tanto y por ser
mi inseparable compañera.

A Lili,
Por todo su amor así como por
ser una segunda madre para mí.

A Eduardo y Leonardo,
Por cada una de sus sonrisas y
por ser de las personas más
importantes en mi vida.

A la memoria de mis abuelos,
el Sr. Julio Ramírez Colozzi y
la Sra. Celia Valencia Rodríguez,
Por su infinito amor y por ser ejemplo
de que con esfuerzo y responsabilidad
todo se puede lograr.

**A mis abuelos, la Sra. María Chelala Hedaire y
el Dr. Rafael Hernández Aguilar,**
Por todo su amor.

A toda mi familia.

A mis amigos,
Por sus muestras de apoyo y
verdadera amistad.

A Dwight,
Por ser un gran amigo.

A Pepe y Feris,
Por su amistad.

A mis compañeros de la UNUM.

A Katya,
Por su amistad y
apoyo incondicional.

**A mi amigo, el Licenciado
Luis Gustavo Vela Sánchez,**
Por su orientación para
la elaboración de esta tesis.

**A el Licenciado Eduardo Espinosa
de los Monteros y Aviña,**
Por brindarme la oportunidad de
realizar mi servicio social en la Secretaría
de Comercio y Fomento Industrial.

A la Licenciada Elizabeth Card Méndez,
Por su tiempo y dedicación tanto
en la elaboración de esta tesis
como en mi formación profesional.

A todos y cada uno de mis maestros,
Por ser fuente de mis conocimientos
y por siempre preocuparse tanto por la
formación profesional como personal.

A la Universidad Nuevo Mundo,
Por todos los conocimientos adquiridos en ésta.

INDICE

AGRADECIMIENTOS iii

INDICE.....v

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO I: "ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE"

ANTECEDENTES INTERNACIONALES.....3

1.1. Oriente3

1.2. Grecia.....5

1.3. Roma.....8

1.4. Edad Media 11

1.4.1. Inglaterra.....12

1.5. Siglo XVIII 14

1.5.1. Estados Unidos.....14

1.5.2. Francia.....15

1.6. Primera Guerra Mundial.....17

1.7. Segunda Guerra Mundial.....17

1.8. Los Derechos Humanos en el marco de la O.N.U..... 19

ANTECEDENTES NACIONALES 19

1.9. México.....19

1.9.1. Epoca Prehispánica19

1.9.2. Epoca Colonial.....20

1.9.3. Epoca Independiente.....23

CAPITULO II: "DE LOS DERECHOS HUMANOS"

2.1. Concepto.....	29
2.2. Fundamento Jurídico de los <i>Derechos Humanos</i>	32
2.3. Clasificación.....	33
2.4. Requisitos para que los Derechos Humanos sean realidad legal	34
A) <i>Un estado de iure</i>	35
B) Un marco legal específico	36
C) Garantías efectivas	37
2.5. Diferencias entre derechos humanos y garantías individuales.....	37

CAPITULO III: "INSTRUMENTOS DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS"

3.1. Convención de Montevideo	40
3.2. El Sistema de la O.N.U. y los Derechos Humanos.....	41
3.2.1. Declaración Universal de los Derechos del Hombre	44
3.2.2. Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales	47
3.2.3. Pacto sobre derechos civiles y políticos	50
3.3. Los organismos internacionales y los derechos humanos.....	52
3.4. Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.....	53
3.4.1. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.....	54
3.4.2. Corte Interamericana de los Derechos Humanos	56
3.5. Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos	59

CAPITULO IV: "DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO"

4.1. Creación de la primera CNDH.....	65
4.2. La actual CNDH.....	67
4.3. Naturaleza	69
4.4. Competencia.....	71
4.5. Facultades y atribuciones.....	72
4.6. Estructura y facultades de los órganos de la CNDH	73
4.7. Patrimonio y presupuesto de la CNDH.....	76
4.8. Comisiones locales.....	76

CAPITULO V: " PROCEDIMIENTO ANTE LA CNDH"

5.1. Principios que rigen el procedimiento.....	78
5.2. Quejas sobre violación de derechos	78
5.3. Acumulación de quejas.....	81
5.4. Calificación de la queja.....	81
5.5. Emplazamiento a las autoridades	82
5.6. Tramitación de la queja.....	83
5.7. Conciliación	85
5.8. Acuerdos de no responsabilidad y recomendaciones	86
5.9. Inconformidades.....	87

CAPITULO VI: " PROBLEMATICA DE LA INCOERCIBILIDAD DE LAS RECOMENDACIONES DICTADAS POR LA CNDH".

6.1. De las recomendaciones y consecuencias.....	91
6.2. Responsabilidad ante el particular por violación a los derechos fundamentales	99

CONCLUSIONES	102
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	105
---------------------------	------------

HEMEROGRAFIA.....	109
--------------------------	------------

LEGISLACION	110
--------------------------	------------

INTRODUCCION

Desde el momento de su creación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido blanco de múltiples críticas, principalmente en lo referente a su fuerza moral, lo cual se traduce a recomendaciones carentes de fuerza coercitiva y ejecutiva, situación que ha traído como consecuencia que no se le de una solución real al problema de violación a los derechos fundamentales.

Siendo la fuerza moral una característica esencial de todo organismo protector de los derechos humanos, también conocidos como ombudsman, es evidente que las resoluciones dictadas por los mismos no pueden ser coercitivas, ya que alteraríamos la esencia de la CNDH.

Todo lo anterior produce que la Comisión sea un organismo que por dar soluciones de carácter moral, llegue a ser un ornamento dentro de la administración pública, sin justificar jurídicamente su existencia, lo cual produce entre otras cosas un derroche de presupuesto.

Cabe señalar que dentro de este estudio no sólo criticaremos algunos aspectos de este organismo, situación que resultaría extremadamente cómoda, sino que por el contrario, daremos posibles soluciones al problema.

Iniciaremos pues, con la evolución histórica de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional, partiendo desde los tiempos primitivos hasta llegar a la constitución de 1917, tristemente dándonos cuenta que el hombre no ha logrado aprender el respeto hacia los demás, siendo necesario el crear organismos para tal efecto.

Siendo los derechos humanos el tema central de este estudio, el capítulo II se encuentra encaminado a analizar el concepto de los mismos, fundamento, clasificación y requisitos para que estos se conviertan en realidad legal, diferenciándolos por supuesto de las garantías individuales.

Asimismo analizaremos el contenido de diversos instrumentos internacionales protectores de los derechos humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, así como los Pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el referente a los Derechos Civiles y Políticos entre otros.

El capítulo IV y V comprenderán la naturaleza, estructura organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, siendo éste último la base de nuestra crítica y propuestas, enfocándonos única y exclusivamente en lo referente a las recomendaciones, mismas que al ser dictadas por la Comisión, como ya hemos mencionado, carecen de fuerza coercitiva y ejecutiva.

En base a lo anterior, la propuesta se reduce a la reforma del artículo 46 fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que señala todas y cada una de las obligaciones de todo servidor público, señalando la ley que el incumplimiento de las mismas traerá como consecuencia una responsabilidad, , es decir, con la reforma que propongo si una autoridad o servidor público incumple con una recomendación, esto se traducirá en una sanción la cual podrá ir desde apercibimiento hasta destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión.

Al ser la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la encargada de aplicar las sanciones, no estamos alterando la esencia de la CNDH.

Si bien es cierto con dicha propuesta le estamos dando mayor fuerza a la Comisión, por lo que la misma al momento de calificar la queja deberá ser sumamente cuidadosa e imparcial, así como también deberá realizar las investigaciones que sean pertinentes, para evitar que los particulares en forma arbitraria interpongan quejas en contra de las autoridades, y éstas últimas deberán actuar totalmente apegadas a la ley para evitar dicha situación.

CAPITULO I. "ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS"

Es incuestionable que en los tiempos primitivos no es posible hablar de los derechos del hombre, considerados éstos como "un conjunto de prerrogativas del gobernado, de observancia jurídicamente obligatoria e imperativa para los gobernantes"¹, o de facultades que pudiera gozar el individuo dentro de la sociedad en que pertenecía. En virtud de los regímenes matriarcales o patriarcales es que no podemos hablar de dichos derechos.

La autoridad del padre y madre era absoluta, ellos como jefes de la sociedad familiar, eran respetados por sus subordinados y en ocasiones tenían derecho a decidir sobre la vida o muerte de algún miembro de la tribu.

En estos tiempos observamos la existencia de la esclavitud, lo cual supone la desigualdad entre los miembros de la tribu, así como de la libertad de los mismos y en consecuencia un desconocimiento de lo que en nuestros días conocemos como garantías individuales o derechos fundamentales del hombre.

Asimismo, eran inapelables los mandatos supremos de los patriarcas o jefes de la tribu, sin importar que estos fuesen justos o no.

1.1. ORIENTE.

En los estados orientales no existían las garantías individuales y en consecuencia el poder público no estaba obligado a reconocer estos derechos, al grado de que no se respetaba la libertad del hombre y se vivía en un despotismo.

En algunos estados orientales los miembros de la sociedad tenían derecho a obedecer y callar, en virtud de que los mandamientos que recibía eran provenientes del representante de Dios en la tierra, es decir, del monarca.

¹ BURGOA, Ignacio. "Las garantías individuales". Ed. Porrúa Cuarta edición. P 48. México, 1965.

Esta creencia sobre el origen del poder y la autoridad prevalecía en la mayoría de los estados orientales y por tal motivo adoptaron el régimen teocrático. Tal es el caso de el pueblo hebreo, India, Egipto, etc..

"La forma general del Estado en el mundo oriental fué la de una autocracia o monarquía despótica, y teniendo por sanción de su autoridad la religión o la conquista. Los monarcas fueron venerados como dioses, tal es el caso de Egipto, o considerados como agentes de los dioses, según ocurría en Persia y Asiria. Los monarcas estaban rodeados por un cuerpo administrativo de funcionarios, y apoyados por las castas sacerdotales que ejercían una influencia decisiva en el espíritu de la gente y tenían algunas veces, de hecho, el gobierno del Estado"².

La aplicación de legislaciones primitivas estaba a cargo de una casta privilegiada que las interpretaba y vigilaba su observancia. Las disposiciones de estas legislaciones regulaban actos externos de los individuos así como su conducta privada cotidiana, llegando a regular incluso lo que se debía comer y vestir.

La reglamentación legal o consuetudinaria contenían una gran cantidad de prohibiciones inherentes al régimen teocrático, manteniendo al individuo con falta casi absoluta de libertad e iniciativa personal, así como una total subordinación del gobernado hacia el gobernante.

En el pueblo hebreo la actividad de los gobernantes estaba limitada por normas religiosas teocráticas, en las que se reconocían algunos derechos de los súbditos, considerando a estas normas como un pacto entre Dios y el pueblo, dicho pacto tenía carácter de inviolable.

Los regímenes gubernamentales basados en dichas creencias, no concebían la idea de libertad y menos aun su reconocimiento, por lo que no es concebible hablar de un derecho que protegiera los derechos del hombre ni de un medio para preservarlo.

² GETTEL G., Raymond. "Historia de las Ideas Políticas". Ed. Nacional. Segunda edición. P 63. México, 1959.

India establece la excepción en los estados orientales al no contar ésta con un régimen teocrático. El Estado era independiente de la religión y los sacerdotes no podían intervenir bajo ningún concepto en la vida política.

La cultura hindú en su aspecto político fué democrática y liberal. El monarca dentro de ésta cultura debía actuar conforme a lo establecido en las normas y era asesorado por las personas más cultas, debiendo actuar conforme a la justicia y equidad. En lo tocante a las garantías individuales o derechos del hombre, "el pensamiento hindú abrigaba la tendencia a respetar la personalidad humana, principalmente por lo que ve al derecho específico de la libertad"³.

China en cuanto a corrientes políticas se refiere, se asemeja a la India. Confucio, Mencio, Moh-Ti y Lao Tsé predicaron la igualdad entre los hombres y el derecho del gobernado de revelarse contra mandatos arbitrarios, por parte del gobernante. Este derecho en forma muy somera empieza a reconocer las garantías individuales.

1.2. GRECIA.

En la cultura griega, la polis no reconocía a los individuos sus derechos fundamentales, mismos que son oponibles a las autoridades. La esfera jurídica del ciudadano ateniense se conformaba por derechos políticos y civiles, es decir, éste podía intervenir en la formación y funcionamiento de los órganos del Estado y por otra parte en derecho lo protegía en cuanto a sus relaciones con los demás individuos, pero no existía protección alguna frente al poder público.

En Esparta la población se dividía en tres clases sociales, lo cual acentuó aun más la desigualdad entre los hombres. Dichas clases sociales eran:

³ Op. Cit. BURGOA, Ignacio. P 51.

- A) Los llotas o siervos, los cuales se dedicaban a actividades agrícolas.
- B) Los Periecos, conformaban la clase media y realizaban actividades dentro del comercio y la industria, y
- C) Los Espartanos, eran la clase privilegiada.

A pesar de que en Atenas no existía una diferencia de clases tan tajante como la que prevalecía en Esparta, la desigualdad entre los individuos era una realidad. Sin embargo el ciudadano ateniense tenía la potestad de actuar libremente ante el poder público, inclusive podía inconformarse o criticar su proceder, pero esta potestad no generaba obligación alguna por parte del poder público.

La libertad del ateniense manifestada en diversos actos concretos, no implicaba un derecho público individual, esto es una exigencia jurídica frente al Estado con la obligación ineludible de parte de sus autoridades en sentido de acatarla⁴.

En Atenas la desigualdad entre los hombres era en razón a su fortuna, pero éste criterio fue sustituido por Solón, descansando la desigualdad en base a una diferencia plutocrática, es decir, en cuanto a los bienes de fortuna.

De acuerdo a lo anterior la población ateniense quedaría dividida de la siguiente manera:

- A) Ciudadanos. Eran los individuos con mayor poderío económico y además gozaban de todos los derechos políticos.
- B) Caballeros. También gozaban de todos los derechos políticos pero únicamente podían ocupar cargos en magistraturas inferiores.
- C) Zeugitas. Esta clase la conformaban los soldados.
- D) Tetes. Era la clase social más baja dentro de la polis y por lo tanto estaban privados de sus derechos políticos.

La ciudad se basaba sobre la religión politeísta, la cual todos estaban obligados a seguir, y se había constituido como una Iglesia, ésta es la razón por la cual el Estado tenía gran poder y un imperio absoluto sobre todos sus miembros.

⁴ Idem. P. 53.

Por lo tanto, en una sociedad establecida sobre tales principios, la libertad individual no podía existir. El ciudadano se encontraba sometido en todos los aspectos a la polis.

"La religión que había engendrado en Estado, y el Estado, que conservaba la religión, se sostenían mutuamente y sólo formaban una sola cosa estos dos poderes, asociados y confundidos, formaban una fuerza casi sobrehumana, a la que el alma y el cuerpo estaban igualmente esclavizados¹⁵.

No existía nada en el hombre que le fuese propio, inclusive su cuerpo pertenecía al Estado y debía dedicarse a la defensa del mismo. En Atenas el servicio militar duraba toda la vida.

Incluso en la vida privada de los ciudadanos tenía intervención el Estado, por ejemplo, existía pena o castigo a aquellos hombres que no contraían nupcias así como para los que las contraían en forma tardía; en Esparta la legislación determinaba el peinado de las mujeres, y la de Atenas prohibía empacar más de tres túnicas en caso de viaje. El Estado demostraba su tiranía hasta en las cosas más simples.

Entre los griegos podía decidirse que en cuanto a la educación no se conocía el término libertad, el Estado regulaba en forma rigurosa éste aspecto, al grado de que el padre no tenía derecho alguno sobre la educación de sus hijos. Las personas encargadas de impartir la educación eran designadas por el Estado y los padres de los pupilos no tenían la libertad de elegir si enviaban o no a sus hijos a recibir educación, todo esto era con el fin de que la misma fuese común.

"Se reconocía al Estado el derecho de impedir que hubiese una enseñanza libre al lado de la suya. En Atenas llegó a promulgarse una ley que prohibía instruir a los jóvenes sin autorización de las magistraturas, y otra que prohibía enseñar filosofía¹⁶.

Fué hasta el año 445 A.C. con Pericles cuando empieza a organizarse la democracia ateniense, el cual en uno de sus discursos manifestó que la constitución que regía a Atenas no funcionaba en interés de una minoría, su principal objetivo era la igualdad, es decir, la ley no haría diferencia alguna entre los ciudadanos en virtud del nacimiento o fortuna.

¹⁵ FUSTEL DE COULANGES. "La ciudad antigua". Ed. Porrúa. Cuarta edición. P 169. México, 1980.

¹⁶ Op. Cit. BURGOA, Ignacio. P. 171

"La constitución de Atenas la convirtió así, en una democracia en la que todos los ciudadanos tenían los mismos derechos, pues ni el nacimiento ni la riqueza conferían ningún privilegio político. La limitación consistía en que Pericles había establecido que sólo podían ser ciudadanos los hijos de padres atenienses"⁷.

1.3. ROMA.

La situación del individuo en Roma era semejante a la que prevalecía en Grecia, únicamente les eran reconocidos a las personas sus derechos políticos y civiles.

Como en la mayoría de los pueblos de la antigüedad la esclavitud era una realidad y Roma no era la excepción, incluso la esclavitud era considerada como una institución del derecho de gentes.

La libertad estaba reservada a un reducido grupo de personas, como al paterfamilias, el cual gozaba de un poder desmedido sobre los miembros de su familia y sus esclavos, teniendo en ocasiones la potestad de decidir sobre su vida o muerte.

"La esclavitud era una institución jurídica conforme a la cual un ser humano se veía despojado de toda personalidad, asimilado a una cosa y como tal, perteneciente en plena propiedad a otro ser humano, por el mismo título que una bestia de carga o una cosa inanimada cualquiera"⁸.

El dueño del esclavo tenía la potestad de elegir sobre su vida o su muerte, en virtud de esto podía abandonarlo, venderlo o castigarlo, lo que produjo que el amo cometiera toda clase de abusos contra aquellos.

⁷ SECCO ELLAURI. "La antigüedad y la edad media". Ed. Kapelusz. Cuarta edición. P 146. Buenos Aires, Argentina, 1983

⁸ VENTURA SILVA, Sabino. "Derecho Romano". Primera edición. P 67. México, 1962.

Durante la época de la monarquía la organización política y social de Roma estaba compuesta por Patricios, Clientes y Plebeyos. No es mi afán el estudio profundo de la organización social y política del pueblo romano, por lo que únicamente señalaré los aspectos que tienen relevancia para el tema.

Los Patricios constituían la raza noble, y ellos participaban en el gobierno del Estado y gozaban de todos sus derechos políticos y civiles.

Los clientes eran personas agrupadas alrededor de las familias patricias, estando bajo la protección de su jefe o patrón; éste les daba su protección, socorro y asistencia, les ofrece tierras gratuitamente pero a cambio de esto el cliente debe al patrono respeto y abnegación, ayuda al patrón en caso de guerra, cautiverio y dote para su hija, etc., las obligaciones eran recíprocas y la violación por cualquiera de los dos, era castigada severamente, siendo declarado "sacer" y pudiendo ser muerto impunemente.

Los Plebeyos (plebis-vulgo en griego), ocupan en la ciudad un rango inferior, no tienen acceso a los cargos públicos, carecen de relación con los patricios, no pueden contraer matrimonio con éstos, etc..

Al haber tales diferencias la lucha entre Patricios y Plebeyos se inicia, buscando los primeros, conservar el poder y los privilegios, y los segundos, lograr la igualdad tanto en el orden público como en el privado.

Antes de que Servio Tulio llegara a ser rey en el año de 166 A.C., los patricios tenían la carga del pago de los impuestos y del servicio militar, pero a partir de la reforma de Servio Tulio, los plebeyos comienzan a participar de la carga contributiva y se incorporan al servicio militar, así como en la confección de la ley dentro de los Comicios por Centurias, aunque su voto, no era tomado en cuenta, ya que la mayoría se podía formar con la votación de la clase rica, y además, las resoluciones tenían que ser aprobadas por el Senado.

Llegada la República en el año de 245, el Rey es sustituido por dos magistrados patricios, los plebeyos pobres tienen que pedir prestado a los patricios y plebeyos ricos, al ser despojados de sus tierras de cultivo por las continuas guerras, volviéndose de este modo aún más pobres e imposibilitados para pagar sus deudas, pierden su libertad y se vuelven esclavos de sus acreedores.

En el 260, los plebeyos salen de Roma al Monte Aventino, así los patricios ceden y los plebeyos obtienen protección de sus intereses: TRIBUNO PLEBIS, que se componía de dos magistrados plebeyos, servían durante un año y detentaban un poder extraordinario. En el año de 297 existían ya 10 Tribunos y al parecer, los primeros fueron nombrados por las curias; en el 283, la Ley Pabiblia confía su nombramiento a las tribus.

Sus funciones son bloquear cualquier medida propuesta por los Magistrados, Cónsules y Senadores, es decir, tenían el derecho de veto, oponible en una milla alrededor de y en Roma.

La figura del tribuno era importante y de alto respeto, cualquier persona, de cualquier clase que intentara violencia contra él, podía ser condenado a pena de muerte.

A partir del establecimiento de los tribunos, los plebeyos lograron mejorar su situación política dentro del Estado logrando ciertos derechos y prerrogativas que antes estaban reservadas a los patricios. De esta forma, la plebe ya podía contraer matrimonio con patricios, desempeñar cargos consulares, aprobar leyes en Asamblea, sin el consentimiento del Senado.

Los Tribunos reúnen a la plebe en Asambleas para deliberar y votar los plebiscitos, que sólo tenían fuerza obligatoria para ella misma. Más tarde las reuniones de la plebe van a ser en base a sus domicilios. A partir de la Ley Hortensia, en el 468, se da fuerza legal a los plebiscitos votados en la Concilia Plebis, y se vuelven obligatorios para todos los ciudadanos.

Tras las justas reclamaciones de los plebeyos, los tribunos piden la redacción de una ley fija aplicable a todos, logrando finalmente la creación de la Ley de las Doce Tablas, que reglamenta el Derecho Público y el Derecho Privado, que es considerada como la base del Derecho Romano.

"En la época imperial y hasta antes de la adopción del Cristianismo por el emperador Constantino, el gobernado independientemente de la clase social a que hubiese pertenecido, quedó a merced del poder público, personalizado en Cesar"⁹.

El pensamiento de Cicerón, Marco Aurelio y Epicteto contienen tesis sobre la existencia de una ley universal aplicable por igual a todos los hombres. Específicamente Cicerón toca lo concerniente a la igualdad humana, afirmando que existen normas que rigen la vida tanto del hombre como de la sociedad, basadas en los principios de justicia y derecho y que debían prevalecer sobre cualquier otra ley existente.

1.4. EDAD MEDIA.

Esta época cubre el periodo comprendido de la segunda mitad del siglo V aproximadamente, a la primera del siglo XV, es una etapa caracterizada por los hombres deseosos de proclamar su propio avance intelectual.

En esta etapa también conocida como época de las invasiones, los pueblos llamados bárbaros no estaban perfectamente delineados en su formación, pues por lo general estaban constituidos en tribus dispersas y aisladas, existía gran despotismo y arbitrariedad y las relaciones de carácter privado no estaban reglamentadas. Con tales circunstancias no puede concebirse al existencia de los derechos del hombre y menos aún el medio para su protección.

Por otra parte la Iglesia durante la Edad Media tenía gran poder en Europa, sin embargo se veía constantemente dislocada por las luchas entre los pontífices y los emperadores, los reyes y los nobles.

⁹ Op. Cit. P 59

La época feudal se caracterizó por el dominio del propietario de la tierra sobre las personas que la cultivaban. Con el régimen feudal se estableció una especie de contrato entre el señor feudal y sus vasallos; estos le debían fidelidad por toda la vida, teniendo así para con él obligaciones militares, civiles y económicas, todo esto dió como resultado el origen medieval de la servidumbre.

"Tal tipo de contrato dejó de ser un acto solemne, fundado en la Santidad de la Palabra Empeñada, para convertirse en cartas que eran otorgadas a los ciudadanos como reconocimiento de sus derechos"¹⁰.¹⁰

En virtud de dicha servidumbre el Señor Feudal gozaba de un poder casi ilimitado sobre sus siervos o vasallos. En virtud de lo anterior no pudo concebirse a la libertad como un derecho inherente del ser humano.

Cuando las ciudades de la Edad Media fueron desarrollándose, y los intereses económicos de las mismas fueron adquiriendo importancia, los ciudadanos se impusieron a la autoridad del señor feudal, exigiéndole salvoconductos, cartas de seguridad, etc., y en general el reconocimiento de ciertos derechos que integraban una legislación especial conocida como Derecho Cartulario.

Se creó un régimen en virtud del cual se ponía un freno al poder del señor feudal en beneficio de los habitantes de las ciudades.

1.4.1. INGLATERRA.

También durante la Edad Media, Enrique II de Inglaterra, introdujo la instrucción de un sumario o investigación para la solución de litigios. Se dictaban veredictos o resoluciones a tales conflictos mediante la convocatoria por parte de jueces ambulantes de vecinos, generalmente en número de doce, con el fin de interrogarlos y una vez reunidas las doce versiones en un mismo sentido se dictaba la resolución; en un principio no fue muy efectivo, pero al paso del tiempo buscó su perfeccionamiento, logrando así que además de las consultas, los jueces buscaran fundamentar sus resoluciones en verdaderas pruebas, para evitar que se cometieran injusticias en contra del enjuiciado.

¹⁰ DIAZ MULLER, Luis. "Manual de derechos humanos". Colección de Manuales C.N.D.H. 1991/3. P 75.

"Los hombres libres ya tenían derecho a pedir una investigación, aunque el Rey Enrique II, se podía reservar el derecho de conceder el permiso para que se realizara la misma. Los barones pierden el poder judicial local y la nobleza acepta el nuevo método, que más tarde se extendería a las causas criminales. Redacta también junto con su Consejo Real en 1164, las Constituciones de Calderón"¹¹, buscando con ellas, evitar los abusos del clero. Esto es un gran avance pues se institucionalizan legalmente los medios de protección de derechos que antes no eran reconocidos ni protegidos como tales.

Los nobles conservadores, pretenden detener el avance de la monarquía y buscan crear un gobierno constitucional, así con el asesinato del Arzobispo de Cantorbery, en manos de los caballeros de Enrique II, los barones comienzan a oponerse al Rey. En ese entonces, Felipe II Augusto de Francia, confisca las tierras propiedad de la corona inglesa. Sube al trono Juan, hijo de Enrique II, al cual sus súbditos le apodan "Sin Tierra"¹², por tal motivo.

Juan Sin Tierra lucha por recuperar las tierras confiscadas, pero es derrotado en la batalla de Rouvines y Roche-Aux-Moines, y regresa a Inglaterra en 1214 y se encuentra con que los barones exigen sus derechos, renuncian a su fidelidad al Rey, realizan reuniones clandestinas, redactando varias declaraciones de derechos, hasta que en el año de 1215, se oponen abiertamente al rey enfrentándose en Runnymede, y tras varios días de discusión, Juan Sin Tierra se ve obligado a poner su sello en la Carta Magna, la cuál estaba redactada en latín, sobre pergamino; se hicieron varias copias de ella y se enviaron a las catedrales de Inglaterra para asegurar su conservación.

Los Sheriffs la debían leer cuatro veces al año en los tribunales de los condados, se ordenó a los obispos que excomulgaran a quienes dejaran de cumplir con sus preceptos y los barones se unieron para lograr su cumplimiento. Fué confirmada por Juan Sin Tierra y sus sucesores en muchas ocasiones.

Aunque esta carta se ocupaba de los derechos de los barones y no de los siervos, su idea esencial era que la justicia dependía de la observancia de la ley por todos, incluido el rey y abría camino a nuevas libertades.

¹¹ "Edad de la fe". TIME LIFE BOOKS. Impreso en España por Novograph, S.A. P 142 y 143. Madrid, 1979.

¹² Idem P. 144 y 145

Este documento contiene compromisos aceptados por el soberano a los nobles ingleses, en relación con su futuro gobierno por medio de un Gran Consejo, y con respecto a los compromisos sobre la forma de recaudar los tributos, pero muy especialmente de que promete respetar los derechos individuales de seguridad y de libertad de comercio.

1.5. SIGLO XVIII

Varios autores le han denominado la Edad de las Luces, en la cual se presentaron paulatinamente fenómenos que anunciaban cambios en la evolución histórica; tales como el crecimiento acelerado de la población, la Revolución Industrial, las inquietudes políticas que se fueron difundiendo en *cada uno de los Estados Europeos* a partir de la década de 1760. Tanto Estados pequeños como Ginebra y los grandes como Inglaterra y Francia, demandaban cosas tales como la participación en la vida política, en el derecho al voto, en la libertad de expresión, etc. a sus representantes.

Y aun en Estados autoritarios como Prusia, Austria de los Habsburgo y Rusia, se gestaban cambios, con todo y la existencia de la censura política.

1.5.1. ESTADOS UNIDOS.

En 1775 estalló la Revolución Norteamericana, tras tensiones generadas en la década de 1760, entre Inglaterra y las Colonias, aunque también había luchas internas entre los colonos y sus gobiernos en su lugar de origen. Así se da la Declaración de Derechos de Virginia del 17 de Junio de 1776, contenida en un breve documento de catorce puntos, entre los cuales sobresale el primero: "Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes de los cuales, cuando *entran en estado de sociedad*, no pueden por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y de perseguir y obtener la felicidad y la seguridad"¹³.

¹³ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo IV. P. 625

Dicha declaración fué la Constitución de la Colonia de Virginia y la misma inspiró a la Constitución Federal Norteamericana.

Lo más sobresaliente de la constitución del Estado de Virginia consiste en un catálogo de derechos conocido como Bill of Rights en el cual se reconocieron los derechos fundamentales del gobernado frente al poder público. Dicha constitución sirvió de modelo para el documento francés de 1789.

Además de los derechos fundamentales se practicó el habeas corpus desde la época colonial, institución respetada por la constitución federal.

Muchos de los observadores Europeos veían a los colonos como los verdaderos hombres de la ilustración, cultos pero sencillos en sus gustos y decididos a luchar por su libertad. Contribuyendo de la Evolución de los Derechos del Hombre que los llevó desde el rango declarativo hasta un nivel jurídico interno y por fin la jerarquía del orden constitucional.

1.5.2. FRANCIA.

Aunque muchas de las ideas de los Enciclopedistas se difundían rápidamente en Europa, los movimientos sociales y políticos eran lentos, debido a la presión de los gobiernos poderosos.

A la muerte de Luis XV, su sucesor, Luis XVI, proponía hacer varias reformas fructíferas; nombró a Jaques Turgot, uno de los Enciclopedistas más destacados, como *Ministro de Marina*, y después como *Inspector de Finanzas*. Este buscó dar libertad al comercio, libertades para escoger oficios y profesiones, pidió que se buscara una distribución de un gravamen equitativo, de acuerdo a las clases sociales, y que los protestantes tuvieran derechos civiles. Como consecuencia de tantas reformas duró poco en el poder y fue cesado de manera sumaria en 1776.

En las décadas de 1770 y 1780, la situación era crítica, el Estado pedía préstamos a los banqueros europeos, y ya no era posible ocultar las malas finanzas del Estado.

En Abril de 1789, las parroquias de Francia redactaron sus Cahiers de Doléances, para preparar la convocatoria de los Estados Generales, Asamblea Nacional que representaba las tres clases de la sociedad francesa: Clero, Nobleza y Común del Pueblo.

Los Cahiers de Doléances tendían a excluir al Rey de toda responsabilidad por el abuso del poder real, mientras que se demandaban cambios en el pago de impuestos, supresión a exenciones y privilegios, derechos de propiedad etc..

Existía controversia sobre cómo la Asamblea trataría los asuntos. La nobleza y el Clero buscaban que cada Estado votara como unidad, y así lograr la mayoría, y controlar a la Asamblea; el Tercer Estado quería que cada hombre votara como individuo, y lograr de este modo la mayoría, pues su representación en la Asamblea ascendía al cincuenta por ciento del total y contaba además con el apoyo de los liberales de otros Estados.

El 23 de Junio de 1789 Luis XVI decidió mantener la distinción entre las tres, declarando nulas las resoluciones del Tercer Estado, esto provocó que el pueblo se levantara en contra del Rey y apoyaran aún más al Tercer Estado, entonces presidido por Bailly.

El 27 de Junio, el Rey rompió con los Estados Generales y formó una Asamblea, formada por su Clero Leal y sus Nobles Leales, y el 9 de Julio adoptó el nombre de "Asamblea Constituyente". El 14 de Julio del mismo año, el pueblo tomó la Bastilla. Para fines de Agosto habían desaparecido los privilegios feudales, y el 26 de Agosto se hace la "DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO", que fue aprobada por la Asamblea Nacional y por el Rey Luis XVI el 5 de Octubre¹⁴.

La Declaración Francesa contenía como derechos fundamentales los siguientes: libertad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión, y como derivados aquellos que se refieren a la materia penal. Además de estas garantías se tomaron en cuenta aquellas como la libertad de pensamiento, de expresión del mismo, de religión.

¹⁴"DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO". Ed. Billingüe, LIV Leg. Cam. Dip. H. Congreso de la Unión. México, 1989, en ocasión del bicentenario de la Revolución Francesa y la Declaración de 1789.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 24 de Julio de 1793, fue la consecuencia de la abolición de la Monarquía declarada en 1792, y aunque nunca entró en vigor no deja de ser un antecedente del tema que nos ocupa.

Los avanzados principios de las declaraciones sirvieron de base y ejemplo a generaciones posteriores, muchas de las cuales se adaptaron a su realidad para poder aplicarlas, sin cambiar su esencia.

A pesar de tan loables declaraciones, la historia guarda luchas, revoluciones y guerras, que distan mucho de los principios plasmados en tales *declaraciones*.

1.6. PRIMERA GUERRA MUNDIAL.

En 1914 estalla la Primera Guerra Mundial, la cual duró cinco años y terminó con la firma del tratado de Versalles, firmado en 1919; en dicho tratado se comprometían a garantizar la libertad religiosa, proscribir fortificaciones militares, a no adiestrar militarmente a los indígenas y a prohibir el tráfico de esclavos; así mismo se prometió a los pueblos coloniales darles su libertad eventual, pero se sostenía que no eran pueblos capaces de gobernarse así mismos y decidieron que era benéfico que los guiaran Naciones avanzadas.

También se crea la SOCIEDAD DE NACIONES, la cual era vista como el organismo que lograría la cooperación económica de los países y la solución pacífica a las disputas internacionales, pero no logró sus objetivos y al poco tiempo estalló la nueva guerra.

1.7. SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

Esta guerra duró de 1939 a 1945. Aun no terminaba la guerra, cuando las potencias aliadas se reunieron en San Francisco California para establecer un organismo internacional, que al igual que la Sociedad de Naciones, dedicara sus esfuerzos para librar a las futuras generaciones del azote de las guerras.

De esta forma, a partir del 24 de Octubre de 1945 empieza a regir la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, o "Carta de San Francisco", cuyo objetivos son, entre otros, los siguientes:

- Reafirmar la convicción de la humanidad de los Derechos Fundamentales del Hombre, en la dignidad y valor de la persona humana.
- Promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad.
- Crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y demás fuentes del Derecho Internacional.
- Unir fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.
- Repetir el principio de Igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.
- Fomentar las relaciones de amistad entre las Naciones.
- Fortalecer la paz universal.
- Realizar la cooperación internacional en solución de problemas internacionales de carácter humanitario, de carácter económico, social y cultural, y en el desarrollo y estímulo al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo y religión.

A través de esta Carta, el Derecho Internacional, ha señalado claramente que los Derechos Humanos son universales e indivisibles; por lo tanto los Estados miembros de las Naciones Unidas, no pueden invocar el principio de la no intervención cuando se trate de violaciones a los Derechos Humanos.

Una vez concluida la segunda guerra mundial y sobretodo a raíz de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 y el Consejo de Europa en 1949, había que cobrar auge en cuanto a la participación directa de la comunidad internacional, en una lucha por el reconocimiento generalizado y el respeto efectivo de los derechos humanos de todo individuo, sin distinción de ninguna especie y sea cual fuere el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentre.

1.8. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LA ONU.

El 2 de Mayo de 1948, se promulga la "DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE", producida por la IX Conferencia Interamericana, en París, la cual complementa a la Carta de Naciones Unidas y da base al sistema de derechos humanos de la ONU. Redactada en dos capítulos, el primero precisa los derechos y el segundo los deberes.

En la parte referente a los derechos sobresale la libertad individual, expresando la dignidad de esa libertad; en tanto que el segundo capítulo constituye una novedad en las declaraciones, debido a que enumera deberes tales como asistir, alimentar, educar, amparar a los hijos menores de edad, votar, obedecer la ley, pagar impuestos y trabajar entre otros.

En esta declaración se plasma el deber que tienen todos de reconocer los Derechos del Hombre. Así todo aquel que aboga por la negligencia o abolición de esos derechos, pierde el título moral a sus propios derechos del hombre y al mismo tiempo la protección que estos le dan.

El artículo 60 de dicha Carta designa al consejo económico y social para la protección y fomento de los derechos humanos, obviamente bajo la autoridad de la Asamblea General.

Con fundamento en estos textos se creó en el año de 1946 la Comisión de Derechos Humanos, por el Consejo Económico y social de las Naciones Unidas, presidida por la señora Roosevelt y Rene Cassin como Vicepresidente.

ANTECEDENTES NACIONALES.

1.9. MEXICO.

1.9.1. EPOCA PREHISPANICA.

Es difícil hablar de Derechos Humanos en México durante la época prehispánica, debido a que los regímenes sociales en que estaban basados los pueblos eran primitivos y rudimentarios.

El Derecho Público, entendido como un conjunto de normas que organizaban la estructura del Estado así como las relaciones entre gobernante y gobernado, en la época pre-colonial equivalía a un conjunto de reglas consuetudinarias que establecían la forma de designar al jefe supremo, el cual atendiendo a factores de índole religioso, tenía un poder ilimitado.

Si bien es cierto que en esta época existían consejos de ancianos y sacerdotes cuya función era aconsejar al jefe supremo, también lo es que éste no tenía obligación alguna de acatarse a dichos consejos.

En tales circunstancias podemos deducir que el poder público no reconocía derecho alguno al gobernado.

A pesar de esto, existían pueblos que contaban con un derecho consuetudinario, pues existía un conjunto de prácticas que regulaban las relaciones entre los miembros de la comunidad y fijaban penalidades para aquellos hechos considerados como delictuosos, quedando la aplicación de las mismas a criterio del jefe supremo.

1.9.2. EPOCA COLONIAL.

Durante los dos primeros decenios de la conquista, la población indígena disminuyó en forma notable, debido a la escasez de alimentos y las epidemias, aunado al mal trato que recibían los indígenas.

Es así como en 1511 Fray Antonio de Montesinos protesta contra los malos tratos que reciben los indios, uniéndosele a tal causa Pedro de Córdoba y salió a la luz pública el grave problema entre conquistadores y conquistados, siendo el resultado de estas oposiciones las "Leyes de Burgos" de 1512 y adicionadas en 1513.

En 1523 Fray Bartolomé de las Casas, censuró la crueldad y los abusos de los conquistadores y encomenderos, sosteniendo que "las guerras de conquista son injustas y propias de los tiranos; por otro lado sostiene que "las encomiendas como los repartimientos son tiránicos y malos, que el rey no puede justificar los robos y guerras hechos a los indios, ni los repartimientos, que también los habitantes de las Indias tenían derecho a hacerles la guerra a los españoles"¹⁵.

En la Nueva España la autoridad suprema era el rey de Castilla, representado por el Virrey. En esta época existe gran preocupación por parte de la Corona, debido a los intereses materiales y sobretudo espirituales de los indios.

En España el rey contaba con el llamado Consejo de Castilla, el cual lo auxiliaba para resolver cualquier tipo de conflicto en esas tierras, en base a esto se implantó en la Nueva España un Consejo con las mismas atribuciones al existente en España, al cual se le denominó Consejo de Indias, el cual a su vez actuaba como organismo consultor del rey.

Buscando unificación entre las disposiciones dictadas para los dominios españoles en América, el rey Carlos II, en 1681 crea la *recopilación de las Leyes de Indias* la cual tiene cierta tendencia a proteger a los indígenas contra las arbitrariedades de los españoles, criollos y mestizos principalmente, así como la idea de evangelizar a todos los indígenas.

"La Legislación de Indias fue, por tanto, eminentemente protectora del indio, y este afán de tutelar llegó al extremo de considerar al elemento indígena sujeto a un verdadero regimen capitis deminutio, restrictor de su capacidad jurídica en muchos aspectos"¹⁶.

¹⁵ "DOCUMENTOS Y TESTIMONIOS DE CINCO SIGLOS". C.N.D.H. Colección Manuales. 1991/9. P. 10.

¹⁶ Op Cit. P. 95

Aunque durante la encomienda si se cometieron grandes abusos, hubo excepciones tales como la que algunos encomenderos brindaban protección a sus indios contra los abusos de otros colonizadores. Por otro lado la encomienda provocó la creación de grandes latifundios, pues los encomenderos obligaban a los indios a que les cedieran sus tierras, aunque esos traspasos estaban vigilados por las audiencias para que los indios no saliesen perjudicados, pero este control no fue eficaz, pues los propios representantes de los indios eran limitados con frecuencia.

El encomendero tenía que vivir en su encomienda, no se permitía el ausentismo, si moría sin descendencia, o se iba a vivir a otra parte, o llegaba a la última generación legalmente admitida, los indios encomendados eran liberados de la encomienda y quedaban como vasallos directos de la corona. Por lo tanto la encomienda era una figura transitoria, para organizar los nuevos territorios, cristianizar a los indios y recompensar a algunos de los conquistadores. Así a fines del siglo XIV la Corona tenía tres quintas partes de la población indígena bajo su poder.

La encomienda podía durar en total cuatro generaciones, y se podía prorrogar una generación más mediante el pago de un erario. La inseguridad de los privilegios concedidos a los encomenderos provocó que los indios fueran explotados, pues se buscó obtener de ellos todo lo que se pudiera antes de que la Corona les otorgara su libertad.

España no confiaba plenamente en los representantes que se encargaban de gobernar en su nombre en la Nueva España, por ello creó dos procedimientos con el fin de controlar la actuación de estos funcionarios, y eran los "Juicios de Residencia" y los "Juicios de Visita". Ambos exigen una posible responsabilidad por violaciones, a los funcionarios virreinales.

El Juicio de Residencia se aplicaba a virreyes, oidores (funcionarios de las audiencias) y capitanes generales. Cuando terminaban el ejercicio de su cargo debían ser domiciliados o residenciados con el fin de quedar bajo custodia y sujetos a juicio, en lo que se realizaban las investigaciones necesarias para encontrar alguna responsabilidad por violaciones y así proceder ante el Consejo de Indias.

Durante el tiempo de la colonia, en las ciudades de la Nueva España, existieron los pregones en las calles, para que cualquier persona víctima de agravio pudiera acusar o reclamar al funcionario que lo había cometido y así procediera este juicio.

Si el funcionario resultaba inocente, quedaba en plena libertad, pero si resultaba culpable debía resarcir el daño ocasionado.

Los Juicios de Visita, se realizaban en secreto, sin que el funcionario se enterara. Esto sucedía en el caso de que el propio Consejo de Indias o el rey sospecharan la comisión de alguna arbitrariedad por parte de algún funcionario, y mandaba así los visitadores, que realizaban su trabajo discretamente hasta integrar un expediente que lo remitía al Consejo de Indias.

1.9.3. EPOCA INDEPENDIENTE.

Las posiciones de los precursores del movimiento de Independencia eran lograr la libertad del pueblo mexicano en todos sus aspectos. Ignacio Allende, Miguel Hidalgo y Costilla no tuvieron ideas concretas sobre la organización política que se implantaría después de su victoria.

Una de las causas de más importancia del movimiento de Independencia era el respeto a los Derechos Fundamentales, con especial atención a la libertad, y es así como el segundo bando de Hidalgo en Guadalajara proscribía la esclavitud a través de decreto del seis de Diciembre de 1810.

Mientras tanto en España se busca elaborar una constitución, la Regencia es remplazada, y esto deja en absoluta libertad a las cortes para la elaboración de la misma, la cual recibiría el nombre de Constitución Política de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de Marzo de 1812, la cual es la primera constitución formal que rigió a México.

Después de la ejecución de Hidalgo y Allende, José María Morelos y Pavón en el año de 1813 convoca al primer Congreso de Anahuac, con la finalidad de que México una vez independiente tuviese un congreso representativo, elegido por el pueblo, un sistema de gobierno encabezado por mexicanos con igualdad de derechos. Es así como el 14 de Septiembre del mismo año, Morelos publica los "Sentimientos de la Nación", en donde entre otros principios, proclama la necesidad de moderar la indigencia y la opulencia, división de poderes, soberanía, ausencia de privilegios, la abolición de la esclavitud y la tortura.

El ya citado congreso, promulga el 22 de Octubre de 1814 la Constitución de Apatzingán en la cual se procuraba primordialmente la protección íntegra de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y sobre todo de libertad.

Cuando Morelos intentó trasladarse a Michoacán su congreso Insurgente fue capturado y tras ser acusado de herejía, traición y demás crímenes, fue procesado y declarado culpable, siendo ejecutado el 22 de Diciembre de 1815. Pero sus ideales fueron inspiración de sus seguidores y su lucha la continuaron otros jefes como Vicente Guerrero.

"Durante esa época los criollos deseaban una forma de gobierno propio y en consecuencia una independencia absoluta. Así es como nace el Plan de Iguala, proclamado el 24 de Febrero de 1821, apoyado por el ejército trigarante, el cual buscaba independencia de España, igualdad de derechos para españoles y criollos y supremacía de la religión católica".¹⁷

El segundo congreso constituyente expidió el 4 de Octubre de 1824 la "Constitución Federal", en la cual se plasmaron altas ideas liberales, tales como la libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior, cuidando siempre la observancia de las leyes generales de la materia, se prohibía la confiscación de bienes, retroactividad de las leyes, etc. más no comprendió un catálogo de derechos del hombre.

"Durante el Santanismo se establece el tercer congreso constituyente, surgen las "Siete Leyes", las cuales sirven de base para una nueva constitución, y en la cual se establece un capítulo referente a los derechos y obligaciones de los habitantes de la República, que en siete fracciones establece el primer catálogo organizado de garantías"¹⁸.

El 21 de Mayo de 1847 se restablece la constitución de 1824 pero con algunas reformas como la supresión de la vicepresidencia, existencia de un voto directo, juicio de amparo, el cual fue elevado al rango de constitucional y se convirtió en protector de los Derechos Humanos. Dicha constitución en su artículo cuarto establece:

¹⁷ SMITH BRADLEY. "México, arte e historia". Ed. Tolteca. México 1979. P. 212.

¹⁸ MORENO, Daniel. "Derechos Constitucional Mexicano". Ed. Pax. México. P. 88.

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

En 1847 el Congreso del estado de San Luis Potosí crea una institución que representa un avance para la protección de los derechos de las clases más necesitadas, se crean procuradurías de los pobres pero desgraciadamente esta institución no logró todos sus propósitos ni trascendencia a otras legislaciones estatales.

Santa Anna llegó a límites inimaginables, fue nombrado Alteza Serenísima, sus ayudantes, edecanes y consejeros recibieron títulos de nobleza. La venta del Valle de la Mesilla fue un hecho que contribuyó a su ruina y derrocamiento.

En este entonces se empezaba a gestar el movimiento de Reforma, preparándose el camino para la llegada de Comonfort, Alvarez, Juárez, entre otros, los cuales a través del Plan de Ayutla, del 1 de Marzo de 1854 derrocan a Santa Anna.

En el interinato presidencial queda Juan Alvarez y el 23 de Noviembre de 1855, se expide la Ley Juárez, la cual queda considerada por los conservadores como una agresión debido a su tendencia liberal y anticlerical. Entre sus finalidades destaca la de lograr la igualdad entre los hombres, suprimir fueros y privilegios y todo esto sirve como antecedente de la Constitución de 1857.

Así en el año de 1856 aparece el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", mientras se promulgaba la constitución de 1857, con inspiración en la Constitución de 1824, situación que implica que se retomen tendencias centralistas por lo cual se produce un estancamiento práctico jurídico.

Lo positivo de este estatuto es que empieza a haber una división entre potestades civiles y eclesiásticas y además en el mismo un capítulo dedicado única y exclusivamente a garantías individuales, en su capítulo V, y reconoce a las siguientes: libertad, seguridad, igualdad, propiedad, derechos políticos, limitaciones políticas, etc..

La Constitución de 1857 estableció en sus aspectos generales, el sistema republicano, representativo y federal; dividiendo los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Era una constitución ecléctica y tuvo una vigencia de 60 años.

Con esta constitución se declaró una guerra abierta contra el clero, el Papa condenó y reprobó excomulgando a quien la jurara y siguiera, y por lo mismo el mexicano tenía dos opciones:

- A) El régimen y la constitución, que buscaban salvaguarda de la libertad y la protección de las aspiraciones personales y sociales; o
- B) Su conciencia bajo el chantaje de la Iglesia, aprovechándose de la ignorancia de aquellos días.

Muchas personas a pesar de las presiones existentes se mostraron fieles a los preceptos de la Constitución, mientras que otros pretendían el restablecimiento de la Constitución de 1824, al ver que sus ambiciones se truncaran con los principios constitucionales de aquel entonces.

El Título primero sección primera de la Constitución, precisamente se titula "De los Derechos del Hombre", consta de veintinueve artículos entre los que destaca el artículo primero, el cual establece el reconocimiento de los derechos del hombre como base de todas las instituciones sociales; explica el maestro Noriega "... el Derecho Individual era anterior al estado y no tenía su origen en él"¹⁹.

Desafortunadamente el reconocimiento de los Derechos Humanos en aquella época era un hecho totalmente alejado de la realidad que se vivía, pues lejos de ocuparse de los Derechos Humanos y protegerlos, éstos eran violados constantemente y muchas de estas violaciones quedaban impunes.

Al rededor de 1859, Juárez empieza a expedir las Leyes de Reforma, siendo en total nueve las cuales son:

- Ley de separación del Estado y la Iglesia.
- Ley de nacionalización de bienes eclesiásticos.
- Ley de supresión de órdenes monásticas.
- Ley que instituía el Derecho Civil.

¹⁹ NORIEGA CANTU, Alfonso. "Naturaleza de las garantías individuales de 1917". U.N.A.M. P 17. México 1967.

- Ley de secularización de cementerios.
- Ley de tolerancia de cultos.
- Ley de libertad de imprenta.
- Ley de secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia.
- Ley de instrucción pública.

Con el triunfo de Carranza, años más tarde, surge la idea de elaborar una nueva constitución, la intención que tenía el Congreso era la de reformar la Constitución de 1857.

Los Constituyentes con precursores como el "Nigromante", con sus ideas de utilidades en las empresas, y Ponciano Arriaga con sus pronunciamientos de la función social de la propiedad, actuarían sobre fuertes cimientos para la evolución y asentamientos de los Derechos Humanos.

La finalidad del Constituyente de Querétaro era la búsqueda de un modo de vida acorde con la dignidad humana, buscando la satisfacción de necesidades morales y materiales de los hombres. Todo esto representaba un eslabón en la formación política del pueblo mexicano, con plena conciencia liberal.

Carranza manifestó la idea de resolver el problema agrario, limitación de la jornada de trabajo, edificación de escuelas y de casas de justicia.

"Asimismo se expidió una Ley del Municipio Libre, Ley de Divorcio, Ley Agraria y Ley Obrera, ambas de 1915, reformas al Código Civil y abolición a las tiendas de raya"²⁰.

Entrando en materia de los Derechos del Hombre, la Constitución de 1917, los reconoce en el capítulo primero, título primero, denominado "DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", siendo su fuente los Derechos del Hombre.

José N. Macías por su parte manifestó: "Las Constituciones no necesitan declarar cuales son los derechos; necesitan garantizar de la manera más completa y absoluta, todas las manifestaciones de libertad. Por eso deben otorgarse garantías constitucionales".²¹

²⁰ MADRID HURTADO, Miguel de la. "Los derechos del Pueblo Mexicano". Tomo II. Cámara de diputados. L Legislatura. P 597. México 1975.

²¹ F. PALAVICINI, Félix. "Historia de la Constitución de 1917". Tomo I. México 1960.

Luis Días Muller establece que: "la garantía constitucional es el instrumento legal que sirve para la protección de los derechos humanos en los ordenamientos de Derecho Positivo, resultando limitativas, pues regulan la conducta del hombre o de un conjunto de individuos dentro de un estado"²².

En base a lo anterior la diferencia entre garantías individuales y derechos humanos, consta en que los derechos humanos son principios o ideas universalmente reconocidas o aceptadas, no se encasillan en un territorio o Estado determinado a diferencia de las garantías individuales.

Como corolario de lo anterior, se apuntarán las atinadas palabras del Doctor Carpizo "... mientras que los derechos humanos son ideas generales y abstractas, las garantías individuales que son en su medida, ideas individualizadas y concretas"²³.

²² Proyecto de reformas constitucionales de la Secretaría de Justicia de 1916. Los derechos del pueblo Mexicano.

²³ CARPIZO MC GREGOR, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Editorial Porrúa, P 162. México 1983.

CAPITULO II

"DE LOS DERECHOS HUMANOS"

Mucho hemos hablado de los derechos Humanos, más sin embargo no hemos hecho alusión a que es lo que debe entenderse por tales, lo cual será el principal objetivo de este capítulo. Asimismo precisaremos además de su concepto, su fundamento, clasificación, etc..

Para partir de un punto común en el desarrollo de este capítulo cabe mencionar que la dignidad de la persona humana constituye la base de la conceptualización de los derechos humanos, y al tener esta categoría son oponibles frente a todos los demás hombres y de modo especial frente al poder del Estado.

2.1. CONCEPTO.

El vocablo derechos humanos encierra una redundancia en virtud de que todos los derechos son humanos. A lo largo del devenir histórico estos han recibido distintos nombres tales como derecho naturales, derechos innatos u originales, derechos individuales, derechos del hombre y del ciudadano, etc..

En cuanto a la expresión de derechos naturales, ésta no resulta desacertada ya que de los derechos de que se trata tienen su fundamento en la naturaleza humana.

El calificativo de derechos innatos u originales fue usado para contraponerlos a los derechos adquiridos o derivados, queriendo significar que los primeros nacen con el hombre, sin requerir ninguna otra condición, mientras que los segundos para existir necesitan de un derecho positivo.

El término derechos individuales fue utilizado con gran frecuencia en épocas en que tanto la filosofía como la política estaban impregnadas de individualismo.

En cuanto a los derechos del hombre y del ciudadano, esta expresión tiene un gran significado histórico e individualista correspondiente a la época en que existía gran peligro de violaciones a estos derechos existiendo la necesidad de defensa de los mismos, considerándose al hombre como individuo y como ciudadano frente al Estado.

Es muy difícil establecer un contenido conceptual de los derechos humanos, "el problema no reside sólo en una utilización caprichosa de vocablos, sino en la heterogeneidad de los propios, lo que hace muy difícil, por no decir imposible, delimitar algún elemento común a todos ellos y que, a su vez, no se halle presente en otros derechos considerados no fundamentales"²⁴.

Diversos autores han pretendido establecer un concepto que permita la mejor comprensión de su importancia, por tal razón se citan a continuación definiciones de diversos tratadistas:

El jurista José Castañón Tobeñas define "los llamados derechos del hombre como aquellos derechos fundamentales de la persona humana - considerada en su aspecto individual como en el comunitario- que corresponde a éste por razón de su naturaleza (de esencia a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social) y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva. Cediendo no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común"²⁵.

Básicamente los derechos del hombre son algo que toda persona posee. No son derechos que el hombre adquiere por realizar determinado trabajo, tal y como lo expresó Jaques Maritain.

"La persona humana tiene derechos por el hecho de ser persona, un todo, la dueña de si misma y de sus actos y la cual en consecuencia no es meramente un medio para lograr un fin, sino un fin de por sí, un fin que tiene que ser tratado como tal...En virtud de la ley natural, la persona humana tiene derecho a ser respetada, ella es el sujeto de los derechos que posee. Estas son las cosas que le deben al hombre por el mismo hecho de ser hombre"²⁶.

²⁴ PRIETO SANCHIS, Luis. "Estudio sobre los derechos fundamentales". Editorial Debate. Primera edición. España, 1990. P. 76.

²⁵ TERRAZAS, Carlos R. "Los derechos humanos y las constituciones políticas de México". Editorial Porrúa. México, 1992. 182 Pags.

²⁶ Idem

Luc Somer Hausen define a los derechos del hombre como " derechos universales o propiedades de los seres humanos como tales seres humanos o como individuos del género humano, inherentes al ser humano donde quiera que se encuentre, sin distinción de época, lugar, color, sexo, origen ni medio ambiente. Son en realidad la clave de la dignidad del hombre".²⁷

Por último el maestro Ignacio Burgoa dice que " los derechos del hombre se traducen en el fondo, en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consustanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de su posición socio-jurídica en la que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades"²⁸.

Por otra parte el reglamento interno de la CNDH, los define como aquellos que son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano.

De acuerdo con T.H. Green, los derechos humanos son considerados como la afirmación de los fines humanos que han de realizarse en el futuro, más que como características correspondientes al hombre como tal, además la sociedad es necesaria para salvaguardarlos y son creados y ampliados por ésta.

Por la naturaleza de estos derechos, éstos son considerados como dinámicos en virtud de que estos van transformándose conforme se transforman las necesidades humana y a medida que las oportunidades van ampliándose.

Después de citar varias definiciones no difiero de ninguna de ellas, mas sin embargo, encuentro la del autor Luc Somer, como una de las más completas, aunque yo le agregaría que para poder hacer exigibles estos derechos, toda persona debe comportarse como ser humano, comportarse de acuerdo a las normas que nos establece nuestro sistema jurídico mexicano.

²⁷ Autores Varios. "Los derechos del hombre". Ed. Laila. Cuarta edición. Barcelona, 1976. P 45

²⁸ Op Cit. BURGOA, Ignacio. P 155

Finalmente cabe destacar que los derechos humanos entran en el marco del derecho constitucional y del Derecho Internacional, cuyo propósito será la defensa a través de medios institucionalizados de los mismos contra abusos de poder cometidos por autoridades u órganos del Estado, así como promover el estudio y defensa de los mismos.

2.2. FUNDAMENTO JURIDICO DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La fundamentación ius naturalista de los derechos del hombre es el Derecho Natural, el cual "no es un mero sentimiento de justicia ni un código ideal de normas, sino el conjunto de criterios y principios racionales - supremos, evidentes, universales -presiden y rigen la organización verdaderamente humana de la vida social, que asigna al derecho su finalidad necesaria de acuerdo con las exigencias ontológicas del hombre"²⁹.

Así pues, el Derecho natural no es un código ideal de normas deducidas de una noción abstracta de la naturaleza humana, que se apliquen de modo idéntico a todos los pueblos y en todos los lugares; pero tampoco es la sola idea de justicia. El derecho natural comprende los criterios supremos rectores de la vida social, así como todos los principios necesarios para la organización de la convivencia humana fundados en la naturaleza racional, libre y sociable del hombre.

En base a lo anterior se deduce que el Derecho Natural está conformado por principios y normas morales que rigen, según el criterio formal de la justicia. El mismo es de carácter universal y se deriva de la propia naturaleza humana.

El concepto que en el siglo XVIII se tenía de los derechos del hombre, entendiéndolos tales como la idea del derecho divino de los reyes, o de la de los derechos imprescriptible conferidos por Dios a la Iglesia, más bien indica la larga historia de las ideas del Derecho Natural y del Derecho de Gentes elaborados en la antigüedad y edad media.

De tal suerte la ley natural ha sido considerada como un código escrito y manifiesto a todos, y del cual toda la ley justa no sería una copia y que

²⁹ PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. "Lecciones de filosofía del derecho." Ed. JUS MEXICO. Novena edición. México, 1978. P 243.

establecería a priori todos los por menores de las normas de la conducta humana en las prescripciones al parecer citadas por la naturaleza y la razón.

Ya que la ley natural exige ser completada según las circunstancias y los momentos, por las disposiciones de la ley humana, la misma nunca acabará de enriquecerse y precisarse, por lo cual, una declaración de derechos del hombre no podrá ser jamás exhaustiva ni definitiva. Siempre será en función del Estado y de la conciencia moral, así como en base a las necesidades de la civilización de una época determinada de la historia.

Por último, una noción sana de la ley natural nos permite entender las diferencias que existen entre el derecho natural, el derecho de gentes y el derecho positivo y vemos entonces como una declaración de derechos del hombre agrupa en un mismo conjunto derechos de distintos grados, de los cuales unos responden a una exigencia absoluta de la ley natural, tales como el derecho a la vida y libertad de culto; otros, a una exigencia de derecho de gentes basada en la ley natural pero condicionada en sus modalidades por la ley humana tomando en cuenta los requerimientos del bien común, tales como el derecho a la propiedad y el derecho al trabajo; y por último aquellos con una aspiración de la ley natural sancionados por el derecho positivo, tales como la libertad de expresión y de prensa.

Si es cierto que los derechos del hombre se basan en la ley natural, la cual a su vez es fuente de derechos y deberes, resulta obvio que una declaración de derechos debería comprender a su vez obligaciones y responsabilidades del hombre para las sociedades de que forman parte.

2.3. CLASIFICACION.

Existen tres bases de clasificación que son los más aceptados por la doctrina, tales son: dependiendo del carácter del sujeto titular de los derechos; de acuerdo al contenido o naturaleza de los mismos y por último en base a su importancia o valor intrínseco.

De dichas bases, la más generalizada es la que toma en cuenta el carácter del contenido de los derechos humanos, es decir, la que toma en cuenta la naturaleza de los bienes protegidos o el tipo de poder que los derechos tutelan en relación al objeto sobre el que recaen.

En base a lo anterior se distinguen por una parte, los derechos de libertad o derechos individuales, también conocidos como derechos civiles, que "son los que reconocen determinados ámbitos de acción a la autonomía de los particulares garantizándoles la iniciativa e independencia frente a los demás miembros de la sociedad política y frente al Estado mismo en esas áreas concretas en que se despliega la capacidad de las personas"³⁰.

Normalmente se distingue también el grupo de derechos políticos o de participación política, a través de los cuales se reconoce y garantiza la facultad que corresponde a los ciudadanos por el simple hecho de serlo, de tomar parte en el desarrollo de la potestad gubernativa.

Finalmente el tercer grupo corresponde a los derechos sociales, y más específicamente los conocidos como derechos económicos, sociales y culturales, cuya característica es que constituyen pretensiones que los ciudadanos individual o colectivamente pueden enfrentar ante la actividad social y jurídica del Estado, es decir, que implican el poder de exigir al Estado determinadas prestaciones.

2.4. REQUISITOS PARA QUE LOS DERECHOS HUMANOS SEAN REALIDAD LEGAL.

Para que los derechos humanos se conviertan en realidad legal y los mismos puedan ser protegidos, se deben cumplir con tres requisitos indispensables.

³⁰ Op Cit. Autores Varios. P 108-109

A) UN ESTADO DE IURE.

El hombre sólo puede ser libre en un Estado de Derecho. En base a esto se puede afirmar que los derechos del hombre están íntimamente ligados con la organización de las instituciones políticas que gobiernan a los pueblos, es decir, el sistema legal que rige la sociedad de que se trate.

De lo anterior se desprende la autodeterminación y el imperio de la ley.

"La autodeterminación es a los pueblos lo que la libertad es a los individuos, esto es, la base misma de la existencia. Aunque la autodeterminación no puede ser un derecho humano individual, es obviamente una condición indispensable para la existencia de los derechos del hombre por cuanto, cuando no se da, el hombre no puede ser libre, dado que no se le permite liberarse"³¹.

A pesar de que la autodeterminación es imprescindible para el respeto de los derechos humanos no podríamos arriesgarnos a asegurar tal condición, ya que aunque la independencia sea seguida a través de la autodeterminación, no siempre la liberación de la comunidad es seguida por la liberación de los individuos que la forman.

En cuanto al imperio de la ley, los derechos humanos se convierten en una realidad de leyes sólo en los estados de iure. "Un estado de iure es aquel en el que todas las autoridades e individuos que lo componen están sometidos a normas impersonales y generales previamente establecidas; esto es, a la ley"³².

Así pues por medio de las leyes, el Congreso de la Unión establece relaciones entre los derechos humanos y el sistema político de un país, y es en ese momento cuando los derechos humanos toman el carácter de garantías individuales. Debemos hacer hincapié en que tales derechos serán cumplidos con mayor facilidad en un sistema económico, político y social democráticos.

³¹ VASAK, Karel. "Los derechos humanos como realidad legal". Volumen I.(Dimensiones internacionales de los derechos humanos). Ed SERBAL/UNESCO. París, 1984. P 28

³² Idem. P 29

En conclusión es vital un sistema democrático para que los derechos humanos se conviertan en realidad legal pero también esos derechos son indispensables para que se mantenga la democracia.

B) UN MARCO LEGAL ESPECIFICO.

Dentro del Estado los derechos humanos deben ejercitarse como marco legal preestablecido, situación que no impide que puedan variar conforme a las circunstancias.

Para el caso de que a los derechos humanos no se les asignara un lugar dentro del orden social en que deben ser ejercitados, los mismos no tendrían ningún sentido. En base a lo anterior podemos determinar que los derechos humanos están dirigidos a ser disfrutados por los individuos, lo que les da un carácter eminentemente individual.

Debemos tomar en cuenta que si en verdad deseamos convertir a los derechos humanos en realidad de leyes debe existir un equilibrio entre los mismos y el poder político del país, y que ambas partes se encuentren sujetas a ciertas limitaciones. En base a esto cabe citar lo expresado por Mahatma Gandhi "los derechos que pueden merecerse y conservarse proceden del deber bien cumplido. De tal modo que sólo somos acreedores al derecho a la vida cuando cumplimos con el deber de ciudadanos del mundo"³³.

Por lo tanto es incontestable la necesidad de que exista un sistema legal que proteja a los derechos humanos. Hay incluso derechos que ni tienen existencia real sino hasta el momento en que la autoridad política crea un lugar para ellos en el orden social.

En base a lo anterior podemos aseverar que si bien los derechos humanos no son dependientes, al menos se encuentran relacionados con el poder político, ambos se apoyan el uno al otro.

El fin último de este sistema legal de derechos humanos será facilitar el ejercicio de los mismos, considerando tres factores indispensables de acuerdo al tratadista Salvador de Madriaga: los derechos humanos de los demás, la vida del grupo considerado como entidad y la vida de la humanidad en su conjunto.

³³ Carta de Gandhi al Director General de la UNESCO. Banghi Colony, New Delhi. 25 de Mayo de 1947.

La observancia de estos tres factores por todos los individuos tendrá como consecuencia que los derechos humanos no sean violados con tanta frecuencia, así como que los mismos se conviertan en realidad de leyes, aunque los mismos como ya hemos mencionado tengan que cambiar en razón de la época, lugar y circunstancias.

C) GARANTIAS EFECTIVAS.

Debe proporcionarse a quienes están en disposición de ejercer los derechos humanos las garantías legales específicas y, en especial, los recursos necesarios para asegurarse de que tales derechos sean respetados.

Una declaración de derechos humanos hecha por un estado libre, no significa mucho si los mismos no están garantizados por las disposiciones legales establecidas, es decir quienes los disfruten deben contar con los medios para obtener la reparación por las violaciones de que hayan sido víctimas.

Dichos medios existen en forma de procedimientos que permiten al individuo obtener la anulación de las medidas que constituyen la violación a sus derechos humanos o bien, en caso de que esto sea imposible procederá una compensación económica.

2.5. DIFERENCIAS ENTRE GARANTIAS INDIVIDUALES Y DERECHOS HUMANOS.

A pesar de que tanto los derechos humanos como las garantías individuales tengan el mismo contenido, en cuanto a los derechos que los integran, no podemos aseverar que ambos términos sean algo homogéneo en virtud de que existen marcadas diferencias entre los mismos. Tales diferencias se señalan a continuación:

- A) Los Derechos Humanos tienen como principal característica la universalidad, es decir, éstos son válidos en cualquier parte del mundo y nunca cambian de un Estado a otro, en tanto que las garantías individuales tienen como característica la territorialidad, es decir, sólo son válidas dentro del Estado que las reconoce. De ahí que por ejemplo la propiedad se entienda de diversas formas de acuerdo al sistema jurídico del cual forme parte.
- B) Al ser los Derechos Humanos inherentes a la personalidad del individuo, van más allá del Estado, no es necesaria la existencia del mismo para que éstos tengan vida, pero para el caso de las garantías individuales, es necesaria la existencia de una sociedad constituida en forma de Estado.
- C) Los Derechos Humanos son válidos incluso antes de que sean declarados, *en cambio para que una garantía individual sea válida, es necesario que la misma sea positivada, y que esté sistematizada en un ordenamiento jurídico y que existan organismos para hacerlas valer.*
- D) De los derechos humanos no nace una relación entre gobernante y gobernado mientras que en las garantías individuales existe "una relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado y sus autoridades"³⁴.
- E) Los derechos humanos únicamente van dirigidos a los individuos mientras que las garantías individuales las pueden hacer valer tanto personas físicas como morales
- F) Únicamente cuando el derecho humano toma el carácter de garantía individual se tiene la potestad de reclamar al Estado el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, surgiendo de esta forma un derecho subjetivo público.
- G) Un derecho humano por sí, sin ser reconocido por el Estado, no está investido de obligatoriedad para en su caso poder fincar responsabilidad al Estado en caso de inobservancia, pero cuando al mismo toma el carácter de garantía individual, su observancia es obligatoria para el Estado.
- H) Como consecuencia de lo anterior mientras que las garantías individuales limitan la actividad del gobernante, los derechos humanos no lo hacen.

³⁴ Op Cit BURGOA, Ignacio. P 150

- i) Los *derechos humanos* no tienen limitante alguna para el gobernado más al consagrarse como *garantía individual* condicionan en cierta forma esos *derechos*.

- J) La fuente de los *derechos humanos* es declarar lo indispensable para el *desenvolvimiento* de la *persona humana*, mientras que las *garantías individuales* tienen su fuente en la *consagración jurídica* de *tales derechos*.

CAPITULO III

"PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS"

Examinando el primer capítulo, podemos observar que la historia del hombre ha sido una constante lucha por su dignidad así como por el reconocimiento de los derechos que le son propios, para lograr este propósito el hombre ha tenido que enfrentarse a sistemas políticos, económicos y sociales represivos, que limitaban sus libertades y violaban sus derechos, y mucho menos le aseguraban la existencia de los derechos humanos.

Fue a partir de la segunda guerra mundial cuando se empezó a tomar conciencia sobre la importancia de los derechos fundamentales del hombre, así como de la trascendencia que *representa el reconocimiento y protección* de los mismos. Podemos considerar que éste siglo es el que más logros y avances ha obtenido en cuanto a la *protección, fomento y vigencia de tales derechos.*

Si bien es cierto que el reconocimiento de los Derechos Humanos surgen en ámbitos nacionales y como consecuencia de la lucha entre gobernado y gobernante, la importancia de estos derechos ha hecho que los mismos se eleven al ámbito internacional, lo cual se debe que ya se considera al individuo mismo como sujeto de Derecho Internacional. En base a lo anterior los Derechos Humanos cada vez encuentran mayor protección en la comunidad internacional, ya que plasman en sí mismos el valor y la dignidad intrínseca del género humano, sin afectar su ubicación dentro del sistema interno de cada Estado.

3.1. CONVENCION DE MONTEVIDEO.

Se da en el año de 1933, y ésta es uno de los primeros instrumentos internacionales donde aunque de forma somera, se hace referencia a los derechos fundamentales del hombre.

En su parte referente a los derechos antes citados, únicamente hace referencia al derecho de igualdad, mencionando que: "los nativos y los extranjeros estaban protegidos de igual forma por las disposiciones legales, que los extranjeros no podían reclamar derechos distintos o más amplios, que los nacionales del país"³⁵.

"En la Ciudad de México se adoptó una resolución destinada a preparar una Declaración de los derechos y deberes de los Estados que junto con una Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, debía ser agregada a la nueva Carta del Sistema Panamericano"³⁶, en el cual se establecen los derechos y deberes de los Estados Americanos, el 17 de julio de 1946.

3.2. EL SISTEMA DE LA O.N.U. Y LOS DERECHOS HUMANOS.

En plena guerra, diversas declaraciones tales como la del Presidente Roosevelt sobre las cuatro libertades dirigido al Congreso en 1941, como la Declaración de las Naciones Unidas, como muchos otros instrumentos internacionales regulaban ciertos aspectos de las relaciones entre los Estados y al mismo tiempo reconocían algunos derechos a los individuos, ya fuese individualmente considerados o pertenecientes a un cierto grupo de personas, pero ninguno de ellos respondía, de ninguna manera, a una concepción global y sistemática de la protección internacional de los Derechos del Hombre.

La necesidad de que existiera una protección internacional de los derechos del hombre se derivó tanto de los excesos cometidos dentro de los regímenes totalitarios anteriores a la Segunda Guerra Mundial como de todos los acontecimientos que tuvieron lugar dentro de ésta.

³⁵ G. FENWICK, Charles. "Derecho Internacional". Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L. Argentina, Buenos Aires, 1963. P 246.

³⁶ Idem.

Desde luego que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas contenía la "confirmación de carácter promocional de la competencia y actividades de la Organización en materia de derechos humanos"³⁷, sin embargo desde el principio se reveló como indispensable la elaboración de un documento que estableciera los derechos y libertades fundamentales del hombre.

La Carta de las Naciones Unidas establece repetidamente la vigencia y promoción de los derechos humanos, que presuponen una existencia universal; en el preámbulo de dicho texto se refleja el sentido de esta proclamación de derechos humanos como "valor"³⁸, al establecer el respeto y dignidad de la persona humana.

Encontramos así el artículo I de dicha Carta enuncia los propósitos que persigue y los principios que inspiran a la O.N.U.; encontramos así el artículo primero de la misma el siguiente:

"Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social y cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos fundamentales y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

Más adelante en el artículo 13.1 inciso B, se le otorgan facultades a la Asamblea General a fin de que pueda realizar estudios y hacer recomendaciones para fomentar la cooperación internacional y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos y como ya habíamos mencionado, sin distinción alguna.

El artículo 55 en su inciso C, hace referencia al compromiso de los Estados de promover y fomentar el respeto a los derechos humanos y cooperar con la Organización para tal fin.

Por su parte el artículo 62.2, otorga al Consejo económico Y Social Poder suficiente para hacer recomendaciones que promuevan el respeto tanto a los derechos humanos como a las libertades fundamentales.

³⁷ Carta de las Naciones Unidas. Nueva York. Servicio de Información de las Naciones Unidas.

³⁸ O.N.U. Año XX. Editorial Tecnos S.A. Madrid, 1976. P 250.

En lo referente al procedimiento de este Consejo , en el artículo 68 de la Carta, da facultades al mismo para establecer comisiones de orden económico y social, y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Por último el artículo 76 inciso C, establece como uno de los objetivos básicos del Régimen Internacional de Administración Fiduciaria, promover el respeto a los Derechos Humanos y libertades fundamentales, sin distinción de ninguna índole.

Es en base a lo anterior como el Consejo Económico y Social de la O.N.U. crea la Comisión de Derechos Humanos, en el año de 1946, bajo el mando de Eleanor Roosevelt.

Dicha Comisión inicia sus funciones un año después y se le considera como "parte integrante de la estructura total de las Naciones Unidas, ya que según el art. 68 de la Carta, el ECOSOC, establecerá las comisiones en los campos económico y social y para la promoción de los derechos humanos; así la Comisión de Derechos Humanos es una comisión funcional del Consejo Económico y Social, motivo por el cual está íntimamente vinculada con otros órganos de las Naciones Unidas que realizan funciones en el área de derechos humanos"³⁹.

Dicha Comisión tuvo como primer objetivo la elaboración de una Declaración de Derechos del Hombre y la redacción de dos proyectos de Pacto, uno sobre derechos civiles y políticos y otro sobre derechos económicos, sociales y culturales, asimismo previó medidas para la protección de dichos derechos y propuso al Consejo de Seguridad, medidas ejecutivas para el cumplimiento de los compromisos contraídos. Que intervinieron todos los representantes de las naciones, fue aprobado el 10 de diciembre de 1948, con 48 votos a favor, ninguno en contra y 8 abstenciones por parte de Arabia Saudita, Polonia, Ucrania, Rusia, Bielorrusia, y las entonces Yugoslavia y Checoslovaquia.

Entre los que se abstuvieron encontramos naciones socialistas en consecuencia al rechazo de que se incluyeran en la Declaración los siguientes puntos:

³⁹ SEARA VAZQUEZ, Modesto. "Tratado General de la Organización Internacional". Editorial FCE. Segunda edición. México, 1974. Pags 169 y 174.

1. La igualdad no sólo de cada ser humano sino de cada nación.
2. La prohibición de pena de muerte en tiempo de paz.
3. La prohibición de propaganda fascista o militarista, calificándola de anti-humana.

La proclamación de la Declaración fue hecha por la Asamblea General de la a Naciones Unidas bajo el siguiente discurso:

"Como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades y aseguren, por medidas progresistas de carácter nacional e internacional su reconocimiento y aplicación universales efectivos, tanto en los pueblos de los Estados miembros como entre los territorios puestos bajo su jurisdicción"⁴⁰.

En un principio dicha Declaración fue concebida como una exposición de objetivos que debían alcanzar todos los pueblos y por lo tanto no se incorporó al Derecho Internacional obligatorio, pero a pesar de esto tanto la Declaración como los mencionados pactos han sido una gran influencia en el pensamiento y comportamiento tanto de personas como de gobiernos.

3.2.1. DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

En cuanto al contenido de la Declaración, esta es muy breve, consta del preámbulo y 30 artículos, dentro de los cuales se establecen los derechos humanos y libertades fundamentales tanto de hombres como mujeres, de cualquier parte del mundo y sin lugar a ningún tipo de discriminación, lo que le da el carácter de universal.

⁴⁰ HELLER, Claude. "Declaración Universal y Pactos Internacionales". Editorial UNAM. México, 1986. P 494.

Dentro de los considerandos de la misma establece que tanto la libertad, justicia y paz se basan en el reconocimiento de los derechos humanos y que el desconocimiento de los mismos sólo ha traído como consecuencia actos de barbarie ultrajantes. Además establece que es fundamental que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho para nunca tener la necesidad de rebelarse contra la tiranía u opresión. Asimismo establece el compromiso de los Estados miembros con la O.N.U. a asegurar el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales del hombre.

"Corresponde puntualizar que la expresión derechos del hombre, inicialmente adoptada para la Declaración, ha sido cambiada a los vocablos derechos humanos. Esta modificación oficial de terminología fúndase en el hecho de que en la Carta de Naciones Unidas se emplea la segunda expresión"⁴¹.

Dentro de los derechos y libertades contenidos en esta declaración cabe mencionar los siguientes:

- Derecho a la libertad.
- Derecho de igualdad.
- Prohibición de torturas, penas o tratos inhumanos o degradantes.
- Derecho de audiencia.
- Libertad de tránsito.
- Libertad de pensamiento, opinión y expresión.
- Derecho a la protección de la ley contra injerencias o ataques por parte de la autoridad
- Libertad de culto.
- Libertad de reunión y asociación pacíficas.
- Derecho a la participación en el gobierno.
- Libre acceso a las funciones públicas.
- Derecho al voto, sufragio universal u otro procedimiento que garantice la libertad al voto.
- Derecho a la educación.
- Derecho a la sindicalización profesional, y
- Derecho a un orden social nacional e internacional adecuado.
- Derecho a la seguridad social.
- Derecho al trabajo.

⁴¹ Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo VIII. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1958. P 344

En cuanto a la naturaleza de la Convención, la misma no cumple con el aspecto formal de un tratado o convención, por lo que su cumplimiento será competencia del Estado que la ha admitido, pero tomando en cuenta que la Declaración Universal de Derechos Humanos contiene preceptos de la Carta de la Organización de Naciones Unidas, se desplaza la jurisdicción de los Estados para convertirse en una cuestión internacional, en la cual la O.N.U. cuenta con el derecho a intervenir en la materia.

La Declaración es un instrumento jurídico internacional que al constituir una expresa manifestación de la libre voluntad sobre una determinada conducta política, no requiere procedimiento alguno de ratificación para su vigencia.

Este documento ha tenido gran influencia en los textos constitucionales aprobados desde 1948 en varios países, en ciertas leyes y hasta en el plano jurisprudencial.

Desde la aprobación de la Declaración Universal y en virtud de la incoercibilidad de la misma, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, recibió de la Asamblea General el mandato de trabajar en la elaboración de compromisos jurídicos para obtener mediante suscripción de pactos que tengan fuerza obligatoria para los Estados, todos o la mayoría de los principios puntualizados en aquella.

En cuanto al procedimiento de elaboración de los anteproyectos surgieron varias dificultades, ya que en el periodo de sesiones de la O.N.U. celebrado en 1950, se planteó la necesidad de que la Asamblea general decidiera sobre la elaboración de uno o dos proyectos debido a que el goce de las libertades cívicas y políticas y el de derechos económicos, sociales y culturales estaban vinculados entre sí y se condicionan mutuamente y que por consiguiente, todos esos derechos se debían incluir en un solo pacto.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas consideró que no era conveniente incluir todo en un solo pacto por la diferencia en cuanto a la naturaleza de los derechos.

"Frente a los derechos clásicos el Estado sólo debe observar una actitud negativa; verbigracia, para asegurar la libertad de tránsito basta con que el Estado no impida la libre circulación de las personas, en cambio tratándose de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado no debe limitarse a una abstención, tiene que tener una actitud de intervención; es decir, debe realizar todas las gestiones para que los gobernados gocen de sus derechos humanos"⁴².

Los derechos civiles y políticos ya están consagrados en la mayoría de las constituciones en cambio los derechos económicos, sociales y culturales solamente en las modernas.

Para poder hablar de derechos civiles y políticos amplios es indispensable disfrutar de un mínimo de derechos económicos, sociales y culturales, los cuales deben de estar en directa relación con el desarrollo económico que alcance una sociedad.

3.2.2. PACTO SOBRE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, fue adoptado y abierto a la firma, ratificación o adhesión el 16 de Diciembre de 1966 por unanimidad, por la resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Mayo de 1981.

El Pacto está compuesto por treinta y un artículos, y el instrumento se encuentra dividido en cinco partes. Las primeras tres hablan de todos los derechos que se reconocen mediante este, y las dos últimas hacen referencia a informes, recomendaciones, procedimientos para lograr el cumplimiento, así como todo lo referente a la firma, vigencia, adhesión, etc..

⁴² CASSIN R. "La protección internacional de los derechos del hombre y sus dificultades". Revista Jurídica. buenos Aires, 1957. Tomo I. P 105

Dicho Pacto establece el principio de libre autodeterminación de los pueblos y el derecho a disponer libremente de sus recursos naturales y sus riquezas, estableciendo que los Estados parte en él, asegurarán a todas las personas en su territorio, todos los derechos que en él se enuncian. Entre los derechos que el pacto consagra podemos mencionar:

- Derecho a la igualdad, sin discriminación alguna por razón de raza, sexo, color, etc..
- Derecho al trabajo y a la libre elección de profesión.
- Derecho a gozar condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.
- Derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección.
- Derecho a salario igual por trabajo igual.
- Derecho de huelga.
- Derecho a la seguridad social.
- Derecho a la protección de la familia, madres y niños.
- Derecho a un nivel de vida adecuado en cuanto a la alimentación, vestido y vivienda.
- Derecho a estar protegido contra el hambre.
- Derecho al más alto nivel de salud física y mental.
- Derecho a la educación.

Además el Pacto establece que "debe respetarse la libertad de investigación científica y la actividad creadora y toda persona tiene derecho a gozar de los frutos de su propia investigación y actividad creadora"⁴³.

Asimismo este instrumento compromete a los Estados partes, a presentar un informe al Secretario General de las Naciones Unidas, y este será sobre las medidas que estos hayan adoptado así como por los progresos obtenidos, todo esto con el fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el mismo.

El informe antes citado se presentará por etapas y en un plazo de un año contado a partir de su entrada en vigor. Este deberá hacer mención a las circunstancias o dificultades que afecten el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo.

⁴³ Derechos Humanos. Preguntas y Respuestas. Naciones Unidas. Nueva York, 1987. P 8

El Consejo Económico y social podrá dar conocimiento sobre dicho informe a la Comisión de Derechos Humanos para que lo estudie y en su caso emita una recomendación, o simplemente para información de los Estados parte o bien para información de los Organismos especializados.

Tanto los Estados parte como los organismos antes señalados, están en posibilidades de presentar al Consejo observaciones sobre las recomendaciones emitidas por la comisión o bien referencias a tal recomendación que consten en un informe.

Cabe señalar que las recomendaciones a la que este Pacto hace referencia, surgen en base al informe presentado por un Estado parte ante el Secretario General de las Naciones Unidas, no habiendo lugar a que la misma surja en base a un queja interpuesta por un particular.

Dentro de las medidas adoptadas para lograr el fiel cumplimiento de este pacto, se encuentran procedimientos tales como la aprobación de recomendaciones, prestación de asistencia técnica o la celebración de reuniones regionales con el fin de realizar consultas o realizar estudios, en cooperación con los gobiernos interesados.

Dicho pacto abierto en firma en 1966, ha sido hasta ahora ratificado por 58 Estados, de los cuales 47 lo han ratificado y 16 más se han adherido a él.

Por consiguiente habiéndose superado el número mínimo de ratificaciones o adhesiones para su vigencia, se encuentra ya en vigor en 63 Estados. El ingreso a este Pacto por parte de México, implicaría por lo tanto una adhesión formal, que el Ejecutivo estaría en aptitud de realizar tras la aprobación por parte del Senado de la República, puesto que, al adherirse, entraría en vigor de inmediato en nuestro país.

Las disposiciones contenidas en este Pacto son compatibles con las constitucionales correspondientes así como con ordenamientos tales como la Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de la Educación, Ley del Seguro Social, Código Civil del Distrito Federal y sus correspondientes en los estados de la Federación, y en general con la legislación mexicana aplicable.

3.2.3. PACTO SOBRE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS.

Dicho pacto fue adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General, en su texto definitivo, por 106 votos a favor y ninguno en contra, en su resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor junto con su protocolo facultativo el 23 de marzo de 1976. En México fue promulgado el 30 de diciembre de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 1981.

Este pacto a su vez contiene el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, el cual ha alcanzado el rango de *ius cogens* pudiendo constituir su violación un crimen internacional conforme la Proyecto de Responsabilidad Internacional de la Comisión de Derecho Internacional.

Destaca en este Pacto su artículo dos, ya que el mismo constituye un compromiso de del Estados parte a adoptar sin discriminación alguna, con arreglo con sus procedimientos constitucionales y disposiciones del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el mismo.

Dicho documento y el derecho mexicano son coincidentes en virtud de lo cual, los aspectos éticos y los planteamientos jurídico sociales se encuentran en coordinación absoluta. De ahí que los derechos consignados en este pacto se encontrasen regulados con anterioridad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las leyes secundarias..

Dentro del Pacto se confirman los siguientes derechos:

- Derecho a la vida.
- La prohibición torturas y tratos o penas inhumanos o degradantes.
- La prohibición del sometimiento a la esclavitud.
- Derecho a un recurso efectivo en caso de violación a los derechos humanos
- Derecho a la libertad y seguridad.
- Derecho a la libertad de expresión.
- Derecho a la libertad de circular.

En el mismo se agregan los siguientes :

- Derecho a la personalidad.
- Derecho a la dignidad personal.
- Derecho a la integridad.
- Derecho a la intimidad personal.
- Derecho al honor.
- Derecho a la nacionalidad.
- Derecho al nombre.
- *Derecho a las garantías judiciales.*
- Derecho al principio de legalidad penal
- Derecho de tránsito y a la libertad de elegir el lugar para residir.

Dentro de este mismo pacto se establece que existirá un comité de Derechos Humanos, compuesto por dieciocho miembros, nacionales de los estados partes, los cuales deberán ser personas de gran integridad moral y con reconocida competencia en la materia.

La elección de estos miembros será por votación secreta, teniendo cada Estado parte la posibilidad de proponer a dos candidatos, llevándose a cabo la misma en una reunión de los Estados partes convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas

También en este Pacto los estados partes presentarán informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el mismo. Dicho informe deberá presentarse en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor respecto de los estados partes, y en lo sucesivo cada vez que el comité lo solicite.

El informe se presentará al Secretario General de las Naciones Unidas, quien lo transmitirá al Comité para examen. Los informes señalarán los factores y las dificultades si existieren para el cumplimiento del pacto.

Después de celebradas las consultas al comité, el Secretario general de las Naciones Unidas podrá transmitir a los organismos especializados copias de las partes de los informes que caigan dentro de la esfera de su competencia. Dichos organismos, también conocidos como no gubernamentales no están facultados para emitir recomendaciones en caso de que exista un particular afectado, ya que de eso se encargará el Consejo Económico y social a través del Comité de Derechos Humanos en su caso.

En cuanto al protocolo facultativo de Derechos Civiles y Políticos, es un instrumento adjunto al Pacto que entró en vigor al mismo tiempo que el Pacto; los Estados que se adhieran al protocolo, facultan al Comité de Derechos Humanos, creado por el protocolo mismo, para recibir comunicaciones de particulares que aseguren ser víctimas de una violación cualquiera de los derechos señalados en el Pacto.

Podrán interponer dichas comunicaciones ante el Comité, los representantes legales de ese particular, así como familiares íntimos del mismo para el caso de que dicha persona no esté en la situación de presentar una comunicación personalmente.

El Comité únicamente podrá examinar una comunicación del particular cuando éste último haya agotado todos los recursos internos disponibles y sólo si el Estado contra el cual se presente, sea parte tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como en el Protocolo Facultativo.

"Cuando se admite una comunicación, el Comité en sesión privada, debatirá el fondo del caso, y cuando termine de examinar tanto la queja del particular como la respuesta del Estado parte, opinará si se han respetado o no los derechos reconocidos en dicho Pacto"⁴⁴.

3.3. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

La sociedad internacional está compuesta, además de estados, de otros sujetos tales como los organismos internacionales, dotados de personalidad jurídica en el plano del derecho internacional. Estos organismos tienen como principal facultad el vigilar las actividades de los Estados que de ellos forman parte y que caen en la esfera de sus funciones.

Estos organismos de acuerdo con el artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas son establecidos por acuerdos intergubernamentales que tengan amplias atribuciones de carácter económico, social, cultural, educativo, mediante acuerdos con el Consejo Económico y social y con aprobación de la Asamblea General.

⁴⁴ Idem. P 8

En la materia que nos ocupa, estos organismos también tienen la facultad de dirigir recomendaciones a las autoridades correspondientes en caso de que exista un particular al que se le haya violado algún derecho.

Dentro de los organismos que de forma directa se dedican al reconocimiento y defensa de los derechos humanos cabe señalar entre otros al conocido como Amnesty International y America's Watch entre otros.

3.4. SISTEMA INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS HUMANOS.

América desde hace muchos años ha decidido proteger los derechos humanos de la región con un sistema interrelacional, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de acudir a una instancia internacional superior a los tribunales de los países miembros del Sistema Interamericano.

Dicho sistema tiene gran relación con la Carta de Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el Tratado General sobre solución pacífica de controversias, que básicamente establecieron dicho sistema como institucional.

El Sistema Interamericano data de 1948, con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la cual es un instrumento regional debido a que su ámbito de aplicación serán únicamente los Estados Americanos parte, "los cuales han reconocido que los derechos esenciales del hombre, no nacen del hecho de ser ciudadano de determinado país, si no tienen como fundamento los atributos de la persona humana"⁴⁵.

La Declaración Americana se inspira en los principios universales de la Revolución Francesa, el hombre, su libertad, igualdad y fraternidad y en esta se contemplan tanto derechos civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales; estableciendo un sistema inicial de protección de los Estados Americanos, acorde con las circunstancias sociales y jurídicas que prevalecían en ese momento, pero que debían fortalecerse cada vez más a medida que las circunstancias lo permitían. Además en la misma se consideran a los derechos humanos como atributos de la persona humana.

⁴⁵ Op Cit. SEARA VAZQUEZ, Modesto. "Derecho Internacional Público". Ed. Porrúa. México, 1988. Pags 473-479

En base a lo anterior, en el año de 1959 fue creada la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual es el primer organismo verdaderamente fiscalizador de carácter regional en materia de derechos humanos, y es hasta 1967 cuando se considera como parte fundamental de la O.E.A. y hasta 1970 es elevada al rango de órgano principal de dicha Organización.

Asimismo el Sistema cuenta con la Corte Interamericana, la cual se integra por siete miembros y funciona desde el año de 1979 y tiene su sede en San José de Costa Rica.

Básicamente dicho documento como ya hemos mencionado trata de los derechos civiles y políticos, manifestando el reconocimiento de la democracia representativa. En cuanto a los derechos sociales consagra entre otros el derecho a la igualdad, derecho al trabajo, etc..

Para algunos estudiosos en la materia, es necesario que en dicho instrumento se incluyan derechos tales como aquellos relacionados con la familia, como el derecho a la planificación familiar y el deber de la paternidad responsable, como el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como los elementos necesarios para la regulación del tratamiento electrónico de información personal y la responsabilidad por parte del Estado en este aspecto.

3.4.1. COMISIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Al hablar del Pacto de San José, no es posible separa de forma tajante a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la cual es el primer organismo que quedó establecido en el Sistema Interamericano.

Dicha Comisión fue creada a través de resolución expedida por la quinta reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en 1959, cuya finalidad principal es la de tutelar los derechos del hombre establecidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La Comisión tiene como fin primordial fomentar la defensa y observancia de los derechos humanos, y tiene el carácter de organismo consultivo. Su sede se encuentra en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica.

Este organismo se conforma por siete miembros, y los principales requisitos que deben cubrir es contar con una elevada calidad moral y científica, además de ser amplios conocedores en la materia de derechos del hombre. Estos durarán en su cargo cuatro años y sólo pueden ser reelectos una vez.

En lo referente a su estructura, funciones y competencia, las mismas se encuentran establecidas en los artículos 51 y 112 de la Carta de la O.E.A. y en los artículos 34 y siguientes de la Convención Americana o Pacto de San José.

En base a lo anterior cabe destacar que la Comisión Interamericana de Derechos del Hombre (CIDH) es considerada como parte integrante de la Secretaría General de la O.E.A. y de acuerdo con la Convención Americana de los Derechos del Hombre y el reglamento de la Comisión, sobresalen entre sus facultades las siguientes:

- Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América.
- Realizar las recomendaciones pertinentes a los gobiernos de los Estados parte cuando lo estime conveniente.
- Preparar estudios e informes que considere adecuados para el desempeño de sus funciones.
- Solicitar informes a los gobiernos de los Estados parte.
- Atender consultas formuladas por los mismos Estados.
- Recibir e investigar las peticiones y otras comunicaciones de personas privadas o entidades no gubernamentales, y
- Rendir un informe anual a la Asamblea de la O.E.A.

En base a la doctrina, la Comisión no sólo tutela los derechos de carácter individual, si no también los de naturaleza social, es decir, tiene facultades para conciliar los intereses entre un gobierno y los grupos sociales que se sientan afectados en sus derechos.

Asimismo "podrá de *motu proprio* tomar cualquier consideración disponible que le parezca idónea y en la cual se encuentren elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga, a su juicio, los requerimientos para tal fin"⁴⁶.

⁴⁶ Cfr. Art. 23. Reglamento Comisión.

En lo que a su competencia concierne, cualquier persona física o moral, entidades gubernamentales reconocidas por cualquier Estado miembro de la OEA o bien un Estado miembro de la misma podrán presentar ante la Comisión sus quejas por presuntas violaciones contenidas en la Convención Americana.

Cualquier denuncia o queja para que sea aceptada por la Comisión, debe cubrir los siguientes requisitos:

- El nombre, nacionalidad, profesión u ocupación, dirección postal o domicilio y firma del quejoso o quejosos. Para el caso de personas morales o entidades no gubernamentales, dichas quejas deberán ir firmadas por el representante legal.
- Una relación del hecho que se considere violatorio de los derechos antes mencionados así como el nombre de las víctimas, señalando que autoridades fueron las que conocieron del hecho.
- Que se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna.
- Que sea presentada dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la decisión definitiva
- Una relación de los recursos que se hubieren interpuesto.

De lo antes mencionado, cabe señalar que a pesar de que el Sistema Interamericano es de reciente creación, puede considerarse como un organismo eficiente en la protección de los derechos humanos.

3.4.2. CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Además de la existencia de la Comisión, también se creó la Corte Interamericana, que surge aunque de manera teórica, en la reunión de Bogotá en 1948, con la finalidad de crear un organismo jurisdiccional para conocer de todo tipo de controversias en las que exista una afectación a los derechos humanos. Sin embargo la implantación de la misma hizo que los Estados que conformaban la Organización, se opusieran a sujetarse a un organismo de carácter supranacional.

A fin de realizar un mejor estudio de la Corte, a continuación explicaré los puntos más relevantes de la misma:

A) ORGANIZACION.

Está integrada por un total de siete jueces nacionales de los Estados miembros de la O.E.A., los cuales son elegidos a título personal entre juristas del más alto prestigio moral, así como de reconocida competencia en materia de derechos humanos. Duran en su cargo seis años y sólo podrán ser reelegidos una vez.

Los jueces son nombrados en votación secreta y por mayoría de votos de los Estados de la Convención durante la Asamblea General de la O.E.A., de una lista propuesta por los mismos Estados, los cuales pueden presentar tres candidatos, ya sean nacionales del Estado que los propone o bien de un Estado ajeno.

Dentro de la Corte funciona el principio *ad hoc*, es decir, el juez que sea nacional de alguno de los Estados parte, en el caso sometido a la Corte, conserva sus derechos a conocer del mismo. En el supuesto de que entre los jueces que conozcan de una controversia, ninguno fuera de los Estados parte, cada uno de estos podrá designar a un juez *ad hoc*.

También se pueden designar jueces interinos, por los Estados parte de la Convención a solicitud del Presidente de la Corte. El quórum para las deliberaciones de la Corte es de cinco jueces. Las decisiones de asuntos de importancia, se tomarán por la mayoría de los jueces presentes, contando el Presidente con el voto de calidad.

Los jueces de la Corte eligen entre ellos a un presidente a y un vicepresidente, por el plazo de dos años. El segundo sustituye al primero en ausencias temporales y ocupa su lugar en caso de vacancia.

B) ATRIBUCIONES.

De acuerdo con el estatuto de la Corte, ésta posee dos funciones esenciales: una de carácter jurisdiccional, para resolver las controversias de carácter jurisdiccional y para resolver controversias que sobre violación de derechos humanos le sometan a la Comisión y otra de naturaleza consultiva, cuya función será la interpretación de las disposiciones de los diferentes ordenamientos internos de los Estados que conformen la Convención.

C) PROCEDIMIENTO.

La tramitación ante la Corte puede ser de dos formas distintas: la judicial y la consultiva.

En cuanto a la judicial, el procedimiento se inicia con la presentación de la demanda por la Comisión o por el Estado parte que hubiese reconocido su competencia, ya sea porque considere que otro Estado ha violado sus derechos humanos del primero. Una vez notificada la demanda y contestada por el Estado demandado, pueden presentarse si así se desea, las excepciones preliminares, que en el proceso interno y del orden común se conocen como dilatorias, y aquellas relacionadas con los presupuestos procesales, cuya resolución debe darse en forma inmediata, así como las que se refieren al objeto del proceso, mismas que deben resolverse conjuntamente con la cuestión de fondo. Las objeciones preliminares no suspenden el procedimiento.

D) CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES.

Las decisiones de la Corte no están sujetas a coacción alguna, en virtud de que estas a pesar de ser obligatorias no son ejecutivas. Más sin embargo existe una presión de carácter moral para cumplir con las mismas, ya que en la Asamblea General de la O.E.A., se hace mención especial de aquellos Estados que no han cumplido con los fallos de la Corte.

Para concluir lo relativo al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos, considero desde un punto de vista personal, que se trata de una Institución de suma importancia en virtud de que constituye la autoridad de mayor jerarquía, de carácter judicial en el continente Americano, que tiene la facultad de conocer de toda afectación a los derechos humanos.

Sin embargo considero que cuenta con deficiencias ya que necesita de una simplificación en cuanto al procedimiento, así como de permitir que los particulares víctimas de violaciones a los derechos humanos por parte de su Estado o de uno ajeno, tengan acceso a presentar sus reclamaciones ante la Corte, para que de esta manera se garantice el pleno goce de esos derechos.

3.5. CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El Convenio Europeo y la Carta Social Europeo, constituyen conjuntamente dos documentos regionales que muestran el gran avance en materia de derechos humanos, los cuales han existido desde la mitad de este siglo.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos influyó de manera determinante en el Convenio Europeo, por lo que se puede decir que ambos documentos consagran los mismos derechos sustantivos, aunque definitivamente si existen pequeñas diferencias que radican en los diversos orígenes de los citados documentos.

Dentro del Convenio Europeo se han desarrollado diferentes instrumentos que lo han consagrado como uno de los sistemas más avanzados en la materia. Dentro de estos se encuentran la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

El Convenio Europeo fue abierto a la firma y ratificado a los miembros del Consejo de Europa en 1950, entrando en vigor tres años después.

El mismo constituye un documento derivado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que intenta alcanzar como objetivo principal la mayor unión entre los miembros del continente, quienes siendo signatarios del mismo están:

"Animados en un mismo espíritu y en posesión de un patrimonio común de ideales y de tradiciones políticas, de respeto a la libertad y preeminencia del derecho"⁴⁷.

⁴⁷ GONZALEZ PAZOS, Margarita. "El Convenio Europeo y la Carta Social". Ed UNAM. México, 1986. P 234.

Las características propias del Convenio y de la Carta Social Europeos, no pueden separarse de las circunstancias políticas de Europa, el Convenio Europeo es en buena medida, la respuesta regional al impacto que recibió la humanidad al enterarse de los crímenes cometidos por la Alemania de Hitler, por lo tanto se trató de crear un organismo capaz de llamar la atención de Europa para que se pudieran evitar o suprimir las violaciones en gran escala. Prueba de lo anterior es que el fenómeno de violaciones masivas a los derechos fundamentales no ha vuelto a darse en ese continente.

Los Estados signatarios del Convenio Europeo, reconocen los derechos y libertades de todas las personas dependientes de su jurisdicción.

Además de reconocer los derechos y libertades fundamentales de todo ser humano, consagra la no discriminación desde cualquier punto de vista, es decir, sin importar la raza o el color, incluso hasta el punto de la fortuna personal o profesión.

Se garantiza también el derecho a la vida, se prohíbe la tortura de cualquier forma que denigre al ser humano.

Protege también otros derechos que no habían sido tomados en cuenta por el Pacto, tales como la propiedad privada, la entrada al país de origen, etc..

Aludiendo a la protección de los derechos humanos en Europa, el pensamiento de toda persona se identifica plenamente con el Convenio Europeo, utilizando al mismo, sobre el manejo de los derechos civiles y políticos. Más sin embargo, la tradición de este continente es tan antigua que ha realizado esfuerzos en la protección de los derechos sociales y económicos de sus habitantes.

La Carta Social, constituye la aportación de la defensa regional de los derechos económicos y sociales de un buen número de habitantes de las naciones que conforman el Consejo de Europa. Dicho tratado fue aprobado en octubre de 1961, entrando en vigor en febrero de 1965 y fue suscrito por Australia, Chipre, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Noruega e Inglaterra.

Es necesario especificar que el mecanismo de protección de derechos humanos en el viejo continente, no se limita a la existencia de estos dos instrumentos, si no que también implica la vigencia de varios organismos para el cumplimiento de los objetivos consagrados tanto en el Convenio como en la Carta Social, tales como: la Comisión Europea de Derechos Humanos, la Corte Europea en la misma materia y el Comité de Ministros.

La Comisión se compone de tantos miembros como partes contratantes que tenga el Convenio; duran en su cargo seis años, pueden ser reelectos y actúan a título personal, sus decisiones son tomadas por mayoría simple de los miembros presentes votantes.

La competencia de la misma se determina en lo referente al ámbito espacial, material, temporal y personal.

A) AMBITO ESPACIAL.

Conforme a éste la Comisión es competente para conocer de todos los hechos ocurridos dentro de los Estados parte en el Convenio así como de aquellos que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado contratante, con la condición de que se haya hecho extensiva la aplicabilidad del Convenio.

B) AMBITO MATERIAL.

Conoce de toda violación de los derechos y libertades reconocidos por el Convenio, presumiblemente cometida por una de las partes contratantes.

C) AMBITO TEMPORAL.

Se extiende a todo hecho ocurrido con posterioridad a la entrada en vigor del Convenio respecto de la parte demandada involucrada.

D) AMBITO PERSONAL.

La Comisión puede conocer por un lado de toda denuncia en que una parte contratante considera imputable a otra el cumplimiento de cualquier disposición del Convenio y, por el otro una demanda presentada por particulares o en grupo, como por organizaciones no gubernamentales que se consideren víctimas de una violación por parte de un Estado contratante de los derechos y libertades reconocidos por el Convenio.

La competencia de la Comisión en materia de demandas individuales, se hizo efectiva a partir del 5 de julio de 1955, al quedar satisfecha la condición de entrada en vigor del recurso individual, dado que seis Estados miembros habían hecho ya, la declaración de aceptación de dicho derecho.

La Comisión sesiona a puerta cerrada, lo que permite por un lado mantener en secreto la identidad de los individuos requirientes protegiéndolos de posibles represalias por haber interpuesto su recurso y, por el otro, proteger al Estado contra una publicidad indeseable proveniente de fuentes mal informadas.

En cuanto al procedimiento, la primera fase del mismo, consiste en examinar si la demanda estatal o individual puede ser considerada como admisible y si satisface los diferentes requisitos de admisibilidad establecidos por el Convenio.

Del global de condiciones, existen dos de gran importancia, la primera es que el Estado o las partes requirientes deben haber agotado previamente los recursos internos; y la segunda, es que la demanda debe presentarse en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la sentencia ejecutoria interna.

Otro de los requisitos para las demandas individuales son: que las denuncias no sean anónimas, que no hayan sido examinadas ya por la Comisión o sometidas a otra instancia internacional de investigación, que no sean incompatibles con las disposiciones del Convenio, así como el que no sean manifiestamente infundadas.

Una vez declarada la admisión de la demanda, ésta es examinada a fin de establecer los hechos de la causa tratándose de llegar a un acuerdo para solucionar el asunto de forma amistosa. Este examen se lleva por una subcomisión y en caso de que no se de la conciliación, la demanda se presenta ante el pleno de la Comisión.

En caso de análisis, la Comisión redacta un informe en el cual se harán constar los hechos y emitirán su opinión en cuanto a si tales hechos revelan o no, una violación del Convenio por parte del Estado incriminado.

En conclusión, el procedimiento ante la Comisión no reviste el carácter de judicial, dado que no desemboca en una decisión ejecutoria, sino más bien en un informe que expresa la opinión de la Comisión.

Dicho informe tiene dos opciones, que el asunto sea diferido a la Corte o al Comité de Ministros.

Por lo que respecta a la Corte Europea de Derechos Humanos, esta se conforma por un juez de cada Estado que forma parte del Consejo de Europa, mismos que son elegidos por la Asamblea Consultiva del mismo, duran en su cargo 9 años y pueden ser reelectos.

La Corte es competente para conocer de todo asunto relativo a la interpretación y aplicación del Convenio. Dicha competencia no es automática, ya que en primer lugar su jurisdicción debía ser previamente reconocida como obligatoria para las partes contratantes.

Como ya ha quedado señalado, el informe emitido por la Comisión, constituye el punto de partida del procedimiento ante la Corte, mismo que comprende dos facetas: una escrita, durante la cual la Comisión y ó las partes intercambian puntos de vista y conclusiones; y otra oral, en la que la presencia de las partes y de los delegados de la Comisión examinan el asunto en audiencia pública salvo que la Corte decida que sea a puerta cerrada.

Respecto al punto anterior Jesús Rodríguez y Rodríguez afirma: "La Comisión en cierta forma representante general del Sistema Europeo de protección a los derechos humanos establecido por el Convenio, desempeña en el procedimiento ante la Corte un papel semejante al del Ministerio Público en el orden jurídico interno"⁴⁸.

Según se desprende de la afirmación anterior, la Comisión únicamente presta asistencia a la Corte por medio de tres delegados cuya función principal consiste en que el informe de la Comisión sea interpretado fielmente.

Por lo que se refiere a los particulares estos no pueden presentar directamente un asunto a la Corte, deberán remitirse a la Comisión en su calidad de representante del interés general.

La resolución de la Corte, consiste en una mera decisión en el sentido de determinar si hubo o no violación al Convenio. La sentencia será definitiva e inapelable; es obligatoria para las partes en asunto; la ejecución queda bajo la supervisión del Comité de Ministros.

⁴⁸ RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. "Sistema Europeo de los Derechos Humanos. Editorial UNAM. México, 1986. P 115.

Este organismo es de carácter intergubernamental y es competente para actuar por representación del Consejo de Europa y comprende un representante y un ministro por cada Estado miembro de dicho Consejo.

Al Comité de Ministros corresponde elegir a los miembros de la Comisión, proveer los gastos de ésta y determinar el monto de los emolumentos a cubrir a sus representantes.

Otra de las facultades que el Convenio otorga al Comité, es el desempeñar la ejecución de sentencias dictadas por la Corte, pudiendo decidir la suspensión del Estado que se niegue a cumplir con la resolución.

También podrá decidir sobre cualquier asunto que no haya sido diferido a la Corte dentro del plazo de tres meses y dicha resolución versará sobre la existencia o no de violación a los derechos humanos.

Las partes contratantes o Estados parte de la Convención deben considerar como obligatoria cualquier decisión que emita el Comité de Ministros.

CAPITULO IV. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Estando México en negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio, nuestro país tuvo oposiciones *por parte de organizaciones internacionales dedicadas a la defensa de los Derechos Humanos*, por lo que para terminar con las críticas al respecto, dentro del gobierno salinista, se decide crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Su nacimiento fue precipitado en virtud de la situación política por la que estaba atravesando el país, y sin fundamento constitucional alguno, por decreto, se crea la ya citada comisión, motivo por el cual estuvo sujeta a muchas críticas

Desde su creación, se señaló la necesidad de otorgare plena autonomía, para garantizar una mayor efectividad en su funcionamiento sin estar sujeta a intereses políticos sexenales, sin embargo hasta la fecha no se ha podido lograr que ésta se desligue del Poder Ejecutivo, para envestirla de dicha autonomía.

A continuación señalaremos lo referente a su creación, organismos que la integran, así como las facultades de cada uno de ellos, para una mejor comprensión del organismo, para más tarde adentrarnos en todo lo relativo al procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4.1. CREACION DE LA PRIMERA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

La primera vez que existe un organismo que protege a los derechos humanos es dentro de la Secretaría de Gobernación, en la llamada Dirección General de Derechos Humanos de la misma, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal da facultades a aquella para "vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que se requieran para su cumplimiento"⁴⁹.

⁴⁹ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 27. Fracción IV.

Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de junio de 1990 se crea la Comisión, la cual vendría a substituir a la ya citada Dirección, pero teniendo el carácter de desconcentrada de la Secretaría de Gobernación.

La filosofía creadora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos parte de la idea de que en México todos los individuos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, dentro de las cuales encontramos el derecho a la libertad; igualdad; seguridad incluyendo en estas las correspondientes a la integridad y dignidad de la persona; a la propiedad, etc..

A su vez la exposición de motivos del decreto presidencial señaló que corresponde al Estado democrático moderno garantizar la seguridad de sus ciudadanos, reconocer la pluralidad política, alentar a la sociedad civil, preservar el orden, la paz y la estabilidad social, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

En el muticitado decreto se indican competencias de la naciente Comisión, estableciendo en su artículo segundo que la misma será el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de Derechos Humanos así como el respeto y defensa de los mismos, salvaguardando los derechos humanos tanto de nacionales como de extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En términos generales éste decreto toca lo referente a las atribuciones de la misma, así como el establecimiento de sus órganos directivos como son: el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Consejo, el Secretario Ejecutivo y el Visitador General, haciendo alusión a las facultades de éstos.

El procedimiento de creación motivó severas críticas; se afirmó en ese entonces que su integración fue violatoria de la Constitución, en virtud de que fue el presidente de la república no tiene facultad alguna para crear un organismo desconcentrado y además la comisión tenía notables limitaciones en cuanto a su autonomía y competencia.

Especialmente se criticó la dependencia de la misma con el Ejecutivo Federal, a quien correspondía nombrar al Presidente, al igual que a los miembros del consejo, tal y como sucede en la actual Comisión; lo que hacía suponer muy escasa autonomía para su operatividad. También se criticó el hecho de que ésta fuera desconcentrada de la Secretaría de Gobernación.

A pesar de que el proceso y sus mecanismos de creación no fueran los más acertados, la misma logró un avance en el proceso de defensa de los Derechos Humanos, al atraer la atención de la opinión pública que es la base del buen éxito de los organismos con características de Ombudsman.

4.2. LA ACTUAL COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Ante las críticas en que se vio sometida la primera Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue necesario incluirla en el texto constitucional con el fin de que su actuación estuviera apegada a la ley y que se convalidaran sus propósitos de defensa de los Derechos Humanos.

Por lo anterior, el 22 de Enero de 1992 mediante decreto constitucional se reforma el artículo 122 constitucional agregándole el apartado B, con el cual se estableció la base constitucional de aquél organismo, y el texto de dicha adición a la letra dice:

A).....

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

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

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

"Un dato sobresaliente lo fue el hecho de que dicha modificación constitucional, estuvo basada en una propuesta proveniente de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, conteniendo, por ello, una serie de ideas y experiencias de sus integrantes, lo que le daba a la iniciativa una gran riqueza para la reestructuración del organismo y de esta forma establecer con mayor cuidado la figura del Ombudsman en nuestro país"⁵⁰.

Asimismo el texto constitucional establece que deben existir Comisiones Locales de defensa de los Derechos Humanos, al señalar que la Comisión Nacional conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

Con la adición constitucional se da nacimiento en la plena vida jurídica al ya citado organismo. Posteriormente el Congreso de la Unión expide la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de junio de 1992.

Por las facultades otorgadas a la Comisión dentro de dicha ley, la misma expide su propio reglamento interno, igualmente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.

Estos dos ordenamientos legales más el texto constitucional son el estatuto legal con que opera la Comisión Nacional. Tanto en la ley se hace referencia a las atribuciones, órganos, procedimientos, acuerdos y recomendaciones que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mismos que se correlacionan en algunos casos con lo establecido por el reglamento.

⁵⁰ Iniciativa presidencial sobre la adición al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Elevación a rango constitucional), 18 de noviembre, 1991. P XX

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que es de orden público, consta de seis títulos, conteniendo 76 artículos y ocho transitorios. A su vez el reglamento constituye el último acto de integración jurídica que completa el marco jurídico fundamental de la CNDH, habiendo correspondido a la Constitución su formulación, por lo que su normatividad asegura una mejor y más compatible funcionalidad con su ley orgánica.

El Reglamento consta de ciento setenta y cuatro artículos y dos transitorios y su fin es regular su estructura, facultades y funcionamiento de la CNDH.

4.3. NATURALEZA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Para poder entender de una manera más clara la posición de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro de la esfera administrativa debemos tocar en forma superflua lo referente a las formas de organización administrativa, a saber la centralizada y la paraestatal.

La forma de organización centralizada de acuerdo al tratadista Gabino Fraga debe entenderse como aquella, "en la que los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría"⁵¹.

A través de dicha relación es como se conserva la unidad dentro de la administración pública, y la relación que antes mencionamos, a la cabeza se encuentra el Presidente de la República en virtud de que es el jefe jerárquico de la administración pública federal.

⁵¹ Cfr. art. 45 LOAPF

Dentro de este tipo de organización se encuentran todas las Secretarías de Estado así como los Departamentos Administrativos, teniendo el Presidente de la República la facultad de designar a sus titulares en base a lo dispuesto por el artículo 89 en su fracción II, referente a Secretarios de Estado, agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de alguna otra manera en la Constitución o en las demás leyes.

Ahora bien, en la organización paraestatal se encuentran entre otros, todos los organismos descentralizados, siendo la CNDH uno de éstos.

Dichos organismos a diferencia de los pertenecientes a la forma de administración centralizada, no están sujetos a una relación jerárquica con el Poder Ejecutivo, más sin embargo éstos no se desligan por completo del poder central, ya que retomando el artículo anterior el Presidente de la República también designa a sus titulares.

Asimismo dichos organismos gozan de autonomía únicamente en base a su gestión administrativa y financiera, pero en virtud de que el jefe del Ejecutivo nombra a sus titulares dicha autonomía puede estar viciada en ocasiones.

En base a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debe entenderse por organismos descentralizados a "las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".⁵²

Para ubicar de manera exacta a la CNDH, debemos señalar que existen en base a la doctrina tres formas de descentralización, ya sea por región, colaboración o servicio.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población de una determinada circunscripción territorial, por lo cual la CNDH no cabe dentro de esta clasificación ya que la misma cuenta con Comisiones Locales con el fin de que se protejan los derechos humanos en todo el territorio nacional y no sólo en un lugar determinado.

La descentralización por colaboración es aquella en la que se autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciendo que participen en el ejercicio de la función administrativa, es decir realizan una función pública. Tampoco la CNDH encuadra en este tipo de descentralización debido a que la misma no es una institución privada.

Por exclusión la CNDH se encuentra dentro de la descentralización por servicio, entendiendo por tal, aquella en la que se encuentran organismos encaminados a satisfacer necesidades de orden general, dichos servicios se ponen en manos de individuos con preparación técnica para su eficaz funcionamiento así como para evitar el crecimiento anormal del poder del Estado. La forma de lograr lo anterior es dándoles a estos organismos, como ya mencionamos anteriormente, personalidad y patrimonio propios, que serán la base de su autonomía.

En base a lo anterior, el artículo segundo de la ley de la multicitada comisión a la letra dice:

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano"⁵².

4.4. COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Tal y como lo señala el artículo tercero de su ley, la Comisión tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas a presuntas violaciones de Derechos Humanos cuando estas se le imputen a autoridades o servidores públicos de carácter federal, exceptuando a los del Poder Judicial de la Federación.

Si en una misma queja se señalan tanto a autoridades o servidores públicos federales así como a las de las entidades federativas o municipios, por el simple hecho de que se le imputen presuntas violaciones a las autoridades federales, la Comisión Nacional es la que tendrá competencia para conocer del asunto.

⁵² Cfr. art. 2 Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Para el caso de que sólo se le imputen las presuntas violaciones a las autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios la competencia será en favor de la comisión local de que se trate, excepto cuando por omisión o inactividad de la misma se interponga el recurso de queja, mismo que estudiaremos en su momento.

Asimismo conocerá la CNDH de las inconformidades que se presenten en relación a las recomendaciones o acuerdos dictadas por las comisiones locales.

4.5. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA CNDH.

La ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos regula tanto la estructura como el funcionamiento de la Comisión. En la misma se confirman principios básicos del ombudsman mexicano así como su ubicación dentro de la administración pública.

Entre las facultades y atribuciones que la citada ley otorga a la Comisión sobresalen las siguientes:

- ▶ Recibir quejas de presuntas violaciones a los Derechos Humanos.
- ▶ Conocer e investigar ya sea a petición de parte o de oficio presuntas violaciones por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal , o bien cuando los particulares o algún agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o cuando éstos no quieran ejercer sus funciones en relación con dichos ilícitos, sobretodo tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- ▶ Formulará recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- ▶ Conocer y decidir en última instancia de las inconformidades por omisiones en que incurran las comisiones locales, y por insuficiencia en el cumplimiento en el cumplimiento de las recomendaciones.
- ▶ Procurar la conciliación entre las partes cuando la naturaleza del conflicto lo permita.

- ▶ Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país
- ▶ Proponer a diversas autoridades del país que dentro del ámbito de su competencia, promuevan cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias que redunden una mejor protección de los Derechos Humanos.

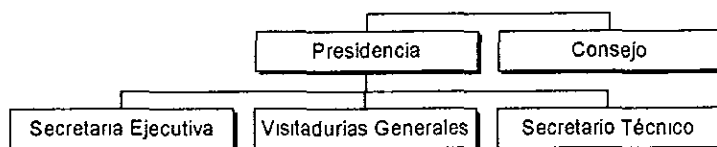
Una vez señalada tanto la competencia como atribuciones y facultades de la CNDH, cabe mencionar que ésta se encuentra limitada para conocer de actos y resoluciones de organismos y de autoridades electorales; de resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral y de consultas formuladas por las autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y legales.

Una vez señaladas las atribuciones y facultades de la Comisión, así como los casos en los que no puede conocer de ciertos asuntos, estudiaremos los órganos por los cuales esta se encuentra integrada a fin de tener un mejor conocimiento sobre la misma.

4.6. ESTRUCTURA Y FACULTADES DE LOS ORGANOS DE LA CNDH.

En base al artículo quinto de la ley de la materia, la Comisión se encuentra integrada por un presidente, una secretaría ejecutiva, hasta cinco visitadores generales (actualmente existen tres), visitadores adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

A continuación se señala en forma jerárquica la estructura de la Comisión, para un mejor entendimiento de ésta:



La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión, la cual se encuentra a cargo de un presidente, mismo que será designado por el Presidente de la República, con aprobación del senado, debiendo cumplir con los siguientes requisitos: ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años y gozar de buena reputación. Este durará en su encargo cuatro años y podrá ser nombrado por un periodo más, debiendo dedicarse exclusivamente a las actividades de su cargo exceptuando las académicas. En caso de ser destituido, será substituido por el primer visitador general.

Entre algunas de las facultades más relevantes del presidente de la Comisión encontramos: la representación legal de la misma, la coordinación de actividades administrativas y del personal bajo su autoridad, así como el enviar un informe de actividades al Congreso y al titular del Ejecutivo, y aprobar y emitir las recomendaciones a las autoridades responsables.

Actualmente la Presidenta de la CNDH es la Doctora Mirelli Rocatti Velázquez para el periodo 1997- 2001.

En cuanto al Consejo, éste se encuentra integrado por diez personas de reconocido prestigio, entre ellas se encuentran Héctor Aguilar Camín, Carlos Fuentes, Carlos Payán Verver y Rodolfo Stavenhagen. El nombramiento de los miembros del Consejo también corresponde al jefe del Ejecutivo con aprobación del senado, y entre sus facultades resaltan por su importancia las siguientes:

- ▶ Aprobar el reglamento Interno de la Comisión.
- ▶ Opinar sobre el proyecto del informe anual del presidente de la Comisión.
- ▶ Solicitar al presidente de la CNDH informes sobre asuntos en trámite.

El Consejo funciona en sesiones ordinarias cuando menos una vez al mes y extraordinarias cuando sea necesario, éste será auxiliado por un Secretario Técnico, el cual es el encargado de llevar las minutas o actas que se levanten de cada sesión, el archivo y demás documentos que se generen en el cuerpo colegiado. Dicho secretario será designado por los miembros del Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión.

Otro de los órganos será la Secretaría Ejecutiva, cuyo titular deberá ser ciudadano mexicano, con buena reputación y mayor de treinta y cinco años de edad, y entre sus facultades tendrá:

- ▶ - Proponer ante el Consejo y al Presidente de la Comisión, políticas generales en materia de Derechos Humanos.
- ▶ - Realizar estudios sobre tratados y convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos, y
- ▶ - Promover relaciones con organismos públicos, privados, nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

Por último las Visitadurías Generales son el órgano de vital importancia para el funcionamiento de la Comisión, actualmente existen tres, teniendo cada una de ellas a un Visitador General como su titular, el cual será designado y removido libremente por el Presidente de la Comisión Nacional.

Los Visitadores Generales también deberán ser mexicanos por nacimiento, mayores de treinta años y abogados titulados. Entre sus facultades y obligaciones encontramos:

- ▶ Recibir, admitir o rechazar quejas e inconformidades presentadas ante la Comisión nacional.
- ▶ Iniciar las investigaciones que motiven las quejas e inconformidades con dos modalidades:
 - A) A petición de parte cuando las quejas o inconformidades sean presentadas por los quejosos.
 - B) De oficio, sobre violaciones a derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación.
- ▶ Asimismo intentarán por medio de la conciliación, la solución inmediata sobre violaciones de Derechos Humanos

También podrán existir Visitadores adjuntos, quienes auxiliarán a los Generales, mismos que serán designados por el Presidente de la Comisión a propuesta de los Visitadores Generales, debiendo cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento, como son: contar con un título profesional ya sea de Derechos, Medicina, Trabajo Social o alguna otra correlativa; ser ciudadano mexicano, mayor de veintiún años de edad, y tener la experiencia necesaria a juicio de los Visitadores Generales para el desempeño de las funciones que les asignen.

4.7. DEL PATRIMONIO Y PRESUPUESTO DE LA COMISION.

Como ya señalamos al referirnos a la naturaleza jurídica de éste organismo, contará con patrimonio propio debiendo el Gobierno Federal *proporcionarle los recursos financieros para su debido funcionamiento.*

A su vez la Comisión cuenta con facultades para elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual deberá ser remitido directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite necesario ante el propio Ejecutivo, y en su momento para la aprobación del legislativo.

4.8. LAS COMISIONES LOCALES.

El artículo 102 apartado B de la Constitución Política también es el fundamento legal para la existencia de éstas.

Con base en el anterior dispositivo, todos los estados de la República, así como el Distrito Federal han creado sus propios organismos de defensa de Derechos Humanos, con denominaciones diversas, siendo la más común la *de Comisión Estatal de Derechos Humanos.*

Los estados en general modificaron sus constituciones para adecuar sus textos a lo previsto por en ya citado artículo, asimismo expidieron sus respectivas leyes correspondientes a la materia, siguiendo las Comisiones Locales mucho en su estructura y funcionamiento a la Comisión Nacional, siguiendo en forma similar el procedimiento ante estas.

Las Comisiones Locales, a su vez revisten las características de autonomía y libertad en sus procedimientos y no dependen de ninguna autoridad administrativa ni de otro orden, dictan recomendaciones y resoluciones no vinculatorias para las autoridades, y al igual que la CNDH apoyan su actuación en la fuerza moral de la opinión pública.

Finalmente éstas se encuentran limitadas en cuanto a su competencia para conocer de asuntos de orden electoral, laboral y jurisdiccional.

CAPITULO V PROCEDIMIENTO ANTE LA CNDH.

Antes de explicar a fondo el procedimiento ante la CNDH, trataré en forma breve y sencilla, cómo es que se da inicio al mismo, así como las formas en que este puede darse por terminado.

El artículo 102 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que a través de la queja, ya sea ante las comisiones locales o ante la nacional es como se da inicio a éste procedimiento, enfocándonos nosotros en esta última por ser el objeto de este estudio.

La finalidad de que exista este procedimiento, es principalmente que el gobernado tenga acceso al defensor de los Derechos Humanos, para el caso de que aquél sufra algún perjuicio en sus prerrogativas fundamentales. Para tal efecto, el título tercero de la ley de la materia establece los lineamientos que la Comisión debe de seguir en cuanto a los asuntos que ante ésta se ventilen.

Por otra parte, durante este capítulo veremos quienes están facultados para presentar el escrito de queja, así como el hecho de en el mismo debe señalarse la autoridad presuntamente responsable, existiendo la posibilidad de identificarla después si no se hizo en un primer momento.

A dicha autoridad se le solicitará que rinda un informe sobre lo que se le imputa, a su vez la Comisión intentará la conciliación entre las partes y en este caso se archivará el expediente, teniendo el quejoso la posibilidad de reabrirlo.

Si no existe conciliación alguna, las conclusiones del expediente serán tomadas en cuenta para dictar una recomendación o en su caso un acuerdo de no responsabilidad, mismos que ponen fin al procedimiento.

Dicha recomendación no será imperativa, pudiendo la autoridad responsable decidir si la acepta o no, por lo tanto cabe preguntarse si valdrá la pena llevar a cabo todo un procedimiento en el cual la resolución definitiva no tendrá fuerza coercitiva y ejecutiva, y más aún el porque a pesar de ser incoercibles la ley otorga el recurso de impugnación a favor del particular contra una recomendación dictada por un organismo estatal, o bien el incumplimiento de la misma por parte de la autoridad.

5.1. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO.

La ley en su artículo cuarto establece que todo procedimiento que se siga ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberá ser breve y sencillo, y únicamente estará sujeto a las formalidades que requieran la documentación de los expedientes respectivos.

El procedimiento ante la Comisión se caracterizará por los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

La *inmediatez* se considera en función del tiempo empleado para la resolución ante la autoridad competente, ésta deberá procurar solucionar a la brevedad posible el conflicto planteado.

De acuerdo al maestro Eduardo Pallares, la concentración procesal "se reduce a limitar en lo posible los incidentes que suspenden el curso de un juicio en lo principal, haciendo que el juez, en este caso el Presidente de la CNDH, resuelva en definitiva y los tramite al mismo tiempo que el principal"⁵³.

La rapidez, también conocida como principio de economía procesal, según éste "el proceso ha de desarrollarse con la mayor economía de tiempo y de costo, de acuerdo con las circunstancias de cada caso"⁵⁴. En base a esto se procurará en lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades para evitar la dilación en las comunicaciones escritas.

Asimismo la CNDH tiene la obligación de manejar de forma confidencial la información y documentación relativa a las quejas.

5.2. LAS QUEJAS SOBRE VIOLACION DE DERECHOS.

Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante la Comisión para presentar su queja contra aquellas, ya sea directamente o por medio de representante.

Para el caso de que los quejosos se encuentren privados de su libertad o se desconozca su paradero, podrán denunciar los hechos presuntamente

⁵³ PALLARES, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil". De. Porrúa. Novena edición. México, 1990. P 167

⁵⁴ Idem.

violatorios, sus parientes, vecinos o inclusive menores de edad que estuviesen relacionados con los afectados.

A su vez las organizaciones no gubernamentales, entendiéndose por tales como a aquellas personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los derechos humanos, tendrán la capacidad para presentar quejas por violaciones que hayan sufrido personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas o culturales, no tengan la capacidad para hacerlo directamente.

El término para interponer la queja será de un año contado a partir de que se hubiese iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o a partir de que se haya tenido conocimiento de los mismos, excepcionalmente dicho plazo podrá ampliarse ante violaciones graves de violación a los Derechos Humanos. No existirá plazo alguno cuando las violaciones de que se trate sean de lesa humanidad, entendiéndose por tales aquellas que infracciones graves a los derechos fundamentales de la persona, tales como la libertad, vida, integridad física y psíquica, no transcurriendo el plazo cuando esas mismas violaciones atenten contra una comunidad o grupo social.

En base al artículo 78 del Reglamento, toda queja que se dirigía ante la CNDH deberá presentarse por escrito, con la firma o huella digital del interesado, debiendo contener, el nombre, apellidos, domicilio y, en su caso el número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus Derechos Humanos, y en su caso, también los datos de la persona que a su nombre presente la queja.

Sólo en casos urgentes se admitirán quejas formuladas por cualquier medio de comunicación electrónica e inclusive por teléfono. Para esto la Comisión requerirá los datos mínimos de identificación, levantando acta circunstanciada de la queja, el funcionario que la reciba.

No se admitirán quejas anónimas, considerando por tales, aquellas que no estén firmadas o no tengan huella digital, así como las que no contengan los datos suficientes para identificar al quejoso. Para tal caso se hará saber al quejoso que cuenta con un término de tres días para ratificar la queja, contados a partir del día en que la CNDH comunica la necesidad de subsanar tal omisión.

De no hacerse la anterior ratificación la queja se tendrá por no interpuesta. Esto no impedirá que de oficio se investiguen los hechos que motivaron la queja, si la Comisión a su juicio considera graves los actos presuntamente violatorios, tampoco será impedimento para que el quejoso vuelva a presentar la queja, con los requisitos de identificación ya señalados, pero si la queja carece de éstos será enviada directamente al archivo.

Las quejas también podrán presentarse en forma oral siempre y cuando los comparecientes sean menores de edad o no puedan escribir. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les *proporcionará gratuitamente un traductor para tal efecto.*

Para el caso de que los quejosos estén recluidos en algún centro de detención o reclusorio, sus escritos de queja deberán ser transmitidos a la CNDH por los encargados de dichos centros.

Por otra parte, tanto el artículo 33 como el 89 de la ley y reglamento respectivamente, establecen que no se admitirán quejas notoriamente improcedentes o infundadas, entendiéndose por tales aquellas en las que se advierta la mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de una pretensión fundada, lo cual se notificará al quejoso.

Si los quejosos al interponer su queja, no pueden identificar a las autoridades o servidor público cuyos actos u omisiones constituyan una violación a los Derechos Humanos, la queja será admitida bajo la condición de que durante el curso de la investigación se logre identificar a las mismas.

Por último, de acuerdo al artículo 32 de la ley de la materia, "la formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y recomendaciones que se emitan sobre las mismas no afectarán el ejercicio sobre otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenderán o interrumpirán sus plazos preclusivos de prescripción o caducidad. Situación que se les hará saber a los quejosos al momento de que la queja sea admitida por la Comisión"⁵⁵.

⁵⁵ Cfr Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

5.3. ACUMULACION DE QUEJAS.

De recibirse dos o más quejas por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público, se acumularán en un mismo expediente. Dicha acumulación será notificada mediante acuerdo a todos los quejosos.

5.4. CALIFICACION DE LA QUEJA.

Ya que la queja ha sido admitida y a la misma se le ha asignado número de expediente, corresponderá a la Visitaduría General asignada al caso, llevar a cabo su calificación, para tal caso uno de los Visitadores Adjuntos tendrá un plazo de tres días para hacer saber al Visitador General su propuesta de calificación.

El Visitador General emitirá su acuerdo de calificación, pudiendo ser en los siguientes términos, en base al artículo 92 del reglamento:

A) PRESUNTA VIOLACION A LOS DERECHOS HUMANOS.

En este caso el Visitador General enviará al quejoso el acuerdo de admisión, en el que se le hará saber quien es el Visitador Adjunto encargado del expediente.

B) INCOMPETENCIA DE LA COMISION PARA CONOCER DEL ASUNTO.

Aquí el Visitador General enviará al quejoso el acuerdo respectivo, en el que se señalará la causa de incompetencia con sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios con el fin de que el quejoso tenga claridad absoluta sobre la determinación.

C) INCOMPETENCIA DE LA CNDH CON LA NECESIDAD DE REALIZAR ORIENTACION JURIDICA.

El Visitador General enviará un documento de orientación al quejoso, en el que le explicará brevemente la naturaleza del problema y posibles formas de solución indicándole al mismo la dependencia a la que debe acudir.

D) CALIFICACION PENDIENTE.

Se da cuando la queja no reúne los requisitos legales o es confusa. Aquí el Visitador Adjunto tiene la responsabilidad de integrar debidamente el expediente y solicitará tanto al quejoso como a las autoridades la información necesaria, allegándose de pruebas y diligencias para resolver la queja, poniendo al tanto a su superior inmediato sobre la forma de conclusión.

5.5. EMPLAZAMIENTO A LAS AUTORIDADES.

Una vez que se admita la instancia de queja debe ponerse en conocimiento a las autoridades que sean señaladas como responsables, utilizando cuando sea necesario y urgente cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a las mismas que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar en un *plazo máximo* de quince días naturales, plazo que podrá reducirse en situaciones urgentes a juicio de la CNDH.

Los informes que rindan las autoridades señaladas como responsables, deberán contener los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos impugnados, si es que existen, así como todos los elementos de información que consideren necesarios para el conocimiento del asunto de que se trate.

La falta de rendición de dicho informe así como el retraso injustificado en su presentación causará responsabilidad y además se tendrán por ciertos los hechos imputados salvo prueba en contrario.

Varios preceptos, tanto de la ley como del reglamento, establecen las obligaciones de auxilio y colaboración de los funcionarios públicos con la CNDH, por lo que se deberán enviar los documentos que les sean requeridos con el fin de *facilitar la inspección y cualquier otro acto* tendiente al esclarecimiento de los hechos, para tal efecto los Visitadores Generales o los Adjuntos podrán presentarse en la oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar los datos que sean necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o testigos o bien proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 102 del Reglamento, de la respuesta que den las autoridades se podrá dar conocimiento al quejoso en caso de existir contradicción en lo señalado por éste y lo que la autoridad informa. También se le dará aviso, si la autoridad solicita que éste se presente para resarcirle la presunta violación, o bien cuando el Visitador General considere que el quejoso debe conocer el contenido de la respuesta dada por la autoridad.

En lo antes señalado el quejoso contará con un término de treinta días para manifestar lo que a su derecho convenga, de no hacerlo el expediente se archivará, siempre y cuando sea evidente que la autoridad se ha conducido con verdad.

El quejoso podrá solicitar la reapertura del expediente o bien que la Comisión reciba información o documentación posterior y, corresponderá al Visitador Adjunto analizar la solicitud, teniendo que presentar al Visitador General un acuerdo para conceder o negar la reapertura de dicho expediente.

Por otra parte el Visitador General podrá solicitar a las autoridades competentes que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones reclamadas o la producción de daños de difícil reparación. Según la naturaleza del asunto las medidas podrán ser de conservación o restitutorias.

5.6. TRAMITACION DE LA QUEJA.

Como ya hemos mencionado las autoridades deberán rendir un informe, para el caso de que no lo presenten, el mismo se podrá requerir hasta por dos ocasiones, con un intervalo de quince días entre cada uno, dichos *requerimientos procederán cuando:*

- A) La autoridad no rinda el informe o no proporcione la documentación solicitada por la CNDH.
- B) Cuando rinda el informe pero no proporcione la documentación.

En caso de que a pesar de los dos requerimientos la autoridad continúe sin dar respuesta, la Comisión a través del Visitador General, enviarán a algún funcionario a las oficinas de dicha autoridad para que realice las investigaciones respectivas, debiendo las autoridades otorgar todas las facilidades durante la diligencia.

Si del resultado de la investigación se comprueba que la autoridad si cometió una violación a los Derechos Humanos, en forma inmediata se dictará una recomendación, en la cual se señalará la falta de rendición del informe por parte de la autoridad sin posibilidad alguna de amigable composición, además la Comisión podrá solicitar la aplicación de responsabilidad administrativa para el funcionario respectivo, pero únicamente por no colaborar, más no por la violación.

Por otra parte si no se acredita la violación, la CNDH deberá elaborar un documento de no responsabilidad.

Cuando sea una autoridad o servidor público federal los que dejen de dar respuesta en más de dos ocasiones, conocerá de esto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, instaurándose el procedimiento administrativo que corresponda, aplicando la CNDH al funcionario moroso la amonestación que corresponda, anexando copia del documento en el que conste la misma al expediente.

Para poder integrar adecuadamente un expediente de queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, la Comisión solicitará y desahogará las pruebas que a juicio de ésta sean indispensables, siempre y cuando las mismas estén previstas en la ley.

Para el caso de que las partes ofrezcan pruebas, éstas serán valoradas por el Visitador General de acuerdo a los principios de lógica y de la experiencia, y en su caso la legalidad.

Como ya hemos señalado se le podrá solicitar a la autoridad a través del Visitador General, que adopte medidas precautorias o cautelares, teniendo la autoridad tres días para notificar si la medida fue aceptada, en caso de que no adopte la medida requerida, esto se señalará en la recomendación, pero si los hechos violatorios no son ciertos, las medidas quedarán sin efecto.

Por último las medidas precautorias o cautelares, se solicitarán por un plazo no mayor de 30 días, mismos en que la CNDH deberá concluir el estudio de la queja y dictará la recomendación a que haya lugar.

5.7. LA CONCILIACION.

El reglamento interno de la CNDH establece en su capítulo IV, lo referente a la conciliación, conocido también con el nombre de amigable composición, para aquellas quejas que siendo presuntamente violatorias de derechos, *no se refieran a violaciones que afecten la vida, integridad física o psíquica de alguna persona, u otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias.*

En tales casos el Visitador General de manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación, con el fin de lograr una solución inmediata al problema, debiendo de escuchar desde luego al propio quejoso.

La autoridad o servidor público que reciba la propuesta, contará con quince días naturales para dar respuesta a la misma, debiéndolo hacer por escrito y mandando las pruebas correspondientes. Si durante los noventa días posteriores a la aceptación de someterse a la amigable composición, la autoridad no cumple con su compromiso, el quejoso lo hará saber a la CNDH para que en un término de setenta y dos horas hábiles, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, ésta resuelva sobre la reapertura del expediente y determine las acciones que correspondan.

Para el caso de que la autoridad no acepte una solución amistosa, la consecuencia será la preparación del proyecto de recomendación que corresponda.

Durante el trámite conciliatorio, la autoridad o servidor público podrán presentar todas las pruebas que estimen pertinentes para acreditar que no existen las violaciones que se imputan, con el fin de demostrar la improcedencia del procedimiento.

5.8. ACUERDOS DE NO RESPONSABILIDAD Y RECOMENDACIONES.

Una vez que han realizado todas las investigaciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, procederá a dictar un acuerdo de no responsabilidad, si es que de las evidencias no se concluye que han existido violaciones a los Derechos Humanos, pero cuando se llegue a comprobar que *si existieron transgresiones a tales prerrogativas, se dictará la recomendación pertinente.*

Tanto en los acuerdos de no responsabilidad como en las recomendaciones se analizarán los hechos, argumentos, pruebas y diligencias practicadas por la Comisión, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos fundamentales de los afectados.

En cuanto a las recomendaciones, éstas serán públicas y autónomas sin tener carácter imperativo para la autoridad o servidor público a quienes vayan dirigidas, por lo tanto no podrán anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese interpuesto la queja.

En base a lo establecido por el artículo 133 del Reglamento, las *recomendaciones contendrán la descripción de los hechos violatorios; enumeración de las evidencias que demuestran la violación; descripción de la situación jurídica generada por la violación y del contexto en que los hechos se presentaron y por último las observaciones, administración de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación reclamada.*

Otro punto que contienen las recomendaciones, el cual es, de especial importancia, consiste en las acciones que le son solicitadas a la autoridad para que sean llevadas a cabo con el fin de reparar la violación de derechos humanos y sancionar a los responsables.

Una vez recibida la recomendación por la autoridad o servidor público a quien vaya dirigida, éstos contarán con un plazo de quince días hábiles siguientes a su notificación, para manifestar si la aceptan y entregarán en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que la recomendación en caso de ser aceptada, se ha cumplido.

El plazo antes señalado podrá ampliarse a juicio de la CNDH, cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite.

En caso de que la recomendación no sea aceptada por la autoridad o servidor público no acepten la recomendación, la misma se hará del conocimiento de la opinión pública.

De acuerdo a lo establecido por el artículo cuarenta y siete de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas no procederá recurso alguno, sin embargo la misma ley señala en recurso de impugnación en favor de los particulares contra recomendaciones dictadas por las Comisiones Locales.

5.9. DE LAS INCONFORMIDADES.

El fundamento constitucional de éstas lo encontramos en el artículo 102, apartado "B", y en base a lo dispuesto por el artículo cincuenta y cinco de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ciento cuarenta y siete del reglamento, dichas inconformidades consistirán en el recurso de queja y en el impugnación.

El recurso de queja se presentará directamente ante la Comisión Nacional pudiendo ser promovido por los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio por las omisiones o inactividad de los organismos locales, es decir, de las Comisiones Locales, con motivo de los procedimientos que se hubieren substanciado ante los mismos, sin que exista recomendación dictada sobre el mismo y que hayan transcurrido seis meses a partir de la presentación de la queja.

Para el caso de que el organismo local acredite que si dió seguimiento a la queja, el recurso será desechado por improcedente.

Una vez admitido el recurso, la CNDH correrá traslado al organismo estatal de que se trate, para que en un plazo no mayor de diez días hábiles rinda un informe que deberá ir acompañado con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si no se presenta el informe se presumirán ciertos los hechos salvo prueba en contrario.

La Comisión resolverá el recurso en un término que no exceda de sesenta días, formulando una recomendación al organismo local, para que este subsane las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido, o bien, en la misma recomendación podrá declarar improcedente la inconformidad. Respecto de dicha recomendación la comisión local contará con un plazo de quince días para determinar si acepta o no la misma.

Es importante hacer notar la facultad que el artículo sesenta de la ley de la materia, otorga a la CNDH, ante un recurso de queja por omisión o inactividad, ya que si el asunto es importante y la comisión local puede tardar mucho en expedir una recomendación, la Comisión Nacional podrá atraer esa queja y continuar tramitándola hasta dictar la recomendación.

El cuanto al recurso de impugnación contra una recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de las autoridades locales sobre las recomendaciones que fueron dictadas por organismos locales.

Dicho recurso se presenta ante el organismo estatal de derechos humanos, contando para ello con un término de treinta días naturales que se contarán a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la recomendación. Una vez interpuesto dicho organismo será enviado a la CNDH.

El artículo sesenta y cuatro de la ley establece que únicamente quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo estatal de derechos humanos, estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación. En este punto debemos hacer notar que la autoridad jamás podrá impugnar una recomendación que le haya sido dictada, dejándola en cierto punto en estado de indefensión, violando de esta forma el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

Una vez que la Comisión recibe el recurso de impugnación, examina su procedencia y si lo considera necesario podrá requerir la información que a su juicio sea útil para la tramitación de dicho recurso, ésta información la podrá se le podrá requerir tanto a autoridades locales señaladas como responsables, como a los organismos estatales.

La CNDH tiene la obligación de correr traslado a la autoridad y al organismo estatal contra el cual se hubiere interpuesto, teniendo este último diez días para justificar su conducta. En caso de no rendirlo se tendrán por ciertos los hechos imputados en el recurso salvo prueba en contrario.

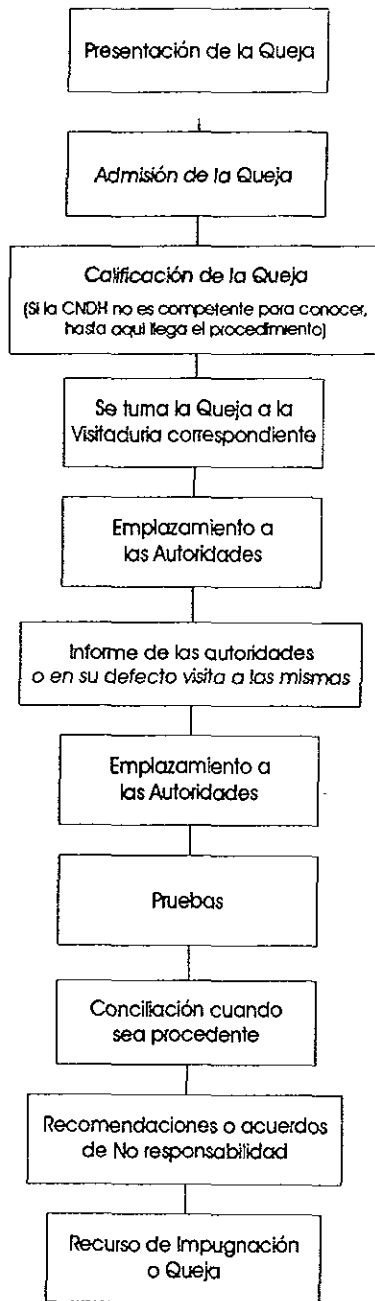
Cuando se considere necesario un periodo probatorio, se recibirán y desahogarán las pruebas por las partes interesadas o por los representantes oficiales de dichos organismos.

Tan pronto como se encuentre integrada toda la documentación necesaria para resolver el recurso, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles emitirá su resolución, pudiendo ser ésta en cuatro sentidos:

- A) Confirmando la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos;
- B) La modificación de la propia recomendación emitiendo en este caso una recomendación al organismo local;
- C) La declaración de suficiencia en el cumplimiento por parte de la autoridad, de la recomendación formulada por el organismo estatal, y
- D) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento por parte de la autoridad local, y en este último caso, la CNDH dictará una recomendación a la misma, debiendo ésta informar sobre su aceptación y cumplimiento

Cabe aclarar que una vez dictada la recomendación y en su caso interpuestos los recursos procedentes se da fin al procedimiento ante la CNDH, y en base al artículo ciento sesenta y nueve del reglamento, las resoluciones de éste organismo que pongan fin en forma definitiva al expediente de queja o impugnación, no admitirán recurso alguno.

Para una mejor comprensión del procedimiento, a continuación se presenta un esquema del mismo:



CAPITULO VI

PROBLEMATICA DE LA INCOERCIBILIDAD DE LAS RECOMENDACIONES DICTADAS POR LA CNDH

6.1. DE LAS RECOMENDACIONES Y CONSECUENCIAS.

Como hemos mencionado en el capítulo anterior, las recomendaciones dictadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, carecen tanto de fuerza coercitiva como de fuerza ejecutiva, lo que ha originado que los derechos humanos continúen violándose día con día, ya que las autoridades deciden si aceptan o no la recomendación.

En vista de lo anterior es muy cuestionable el hecho de que si la Comisión en realidad está sirviendo de algo o simplemente es un ornamento dentro de la administración pública, la respuesta a lo anterior es evidente, ya que la misma en forma alguna le está poniendo un freno al problema y ante tal situación no existe justificación de la existencia de la misma.

Por el hecho de que las recomendaciones no tengan fuerza coercitiva ni ejecutiva no significa que estará a cargo de las autoridades responsables el cumplimiento de las recomendaciones con la finalidad de que la CNDH tenga un mejor funcionamiento.

Si dentro de este apartado criticaremos la falta de coercibilidad de las recomendaciones, me parece oportuno señalar el impacto que las mismas han tenido en nuestro país, para lo cual deberemos hacer referencia a algunos de los datos presentados en los informes de éste organismo:

En casi siete años de actividades de la Comisión Nacional, se han recibido 45 mil 110 quejas. En ese mismo lapso se emitieron mil 100 recomendaciones, mismas que se encuentran en los siguientes términos:

- 703 recomendaciones han sido cumplidas en su totalidad, lo que equivale a un 63.9%
- 359 recomendaciones, es decir, el 32.6% fueron cumplidas parcialmente.
- 13 se incumplieron, representando un 1.18%, y
- 25 más no fueron aceptadas, es decir, el 2.3%

Es pertinente aclarar que las cantidades mencionadas en cuanto al número de quejas, no implica necesariamente que todas hayan sido admitidas, sino que este universo se refiere a todas las quejas presentadas independientemente del resultado de su calificación.

Asimismo, que desde el momento en que se crea la Comisión hasta la fecha, el número de quejas ante esta ha ido aumentando año con año, lo cual sólo representa el conocimiento de la existencia de ésta por parte de los ciudadanos, más no la efectividad de la misma.

Como ya hemos mencionado, una vez realizada la investigación y agotado el procedimiento, la Comisión se encuentra en posibilidades de emitir según sea el caso, una recomendación o un acuerdo de no responsabilidad.

Siendo el tema central de esta investigación, lo referente a las recomendaciones, nos enfocaremos a éstas única y exclusivamente.

Resulta incoherente el criterio de nuestros legisladores en el sentido de que las autoridades tengan ciertas obligaciones de carácter meramente procedimental, mismas que si no cumplen acarrearán una sanción administrativa y que el no cumplimiento de una recomendación dictada por la CNDH no cause efecto alguno.

Al respecto el maestro Emilio Rabasa dice que existen obligaciones que son ineludibles para las autoridades o servidores públicos, las cuales son:

- A) De información, que constituye para la Comisión Nacional de Derechos Humanos un derecho de solicitarla y para el destinatario, una obligación de proporcionarla ya que su incumplimiento tipifica un acto jurídico que motivará una sanción.
- B) De colaboración, donde los tres niveles de autoridad, federal, local y municipal, deberán de realizar actividades solicitadas por la CNDH con motivo de indagación sobre violaciones a los derechos humanos¹⁵⁶.

⁵⁶ RABASA GAMBOA, Emilio. "Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Editorial CNDH. México, 1992. P 19.

Teniendo estas obligaciones carácter coercitivo, no contribuyen en forma alguna a una mejor protección de los Derechos Humanos. La ilógica al respecto, como ya habíamos indicado, consiste en sancionar a una autoridad por la no colaboración con la Comisión, y hacer que las autoridades violadoras de derechos humanos lleguen a ser, hasta cierto punto intocables.

Entre los actos violatorios motivo de queja, podemos mencionar entre otros, los siguientes: negativa al derecho de petición, negativa injustificada de los beneficios de ley, detención arbitraria, irregularidades en el cumplimiento de prestaciones derivadas del régimen de seguridad social, irregular integración de la averiguación previa, así como la tortura.

Siendo cuestiones de suma trascendencia, no debemos permitir que las autoridades responsables de la violación a los derechos humanos continúen haciendo caso omiso a las recomendaciones dictadas por la Comisión, ya que si la misma sigue funcionando como hasta el momento, su actividad sólo se traduce en derroche de presupuesto así como de horas hombre.

Víctor Chávez, editorialista de "el financiero", critica severamente a la Comisión, diciendo al respecto lo siguiente:

"Siendo la CNDH una figura sin autoridad ni fuerza para hacerse oír, ésta continúa enviando recomendaciones que caen en el vacío a funcionarios y servidores de todas partes del país.

Creada por el ex-presidente Carlos Salinas, en Junio de 1990, la CNDH a enviado cientos de recomendaciones pero sólo en contadas ocasiones ha logrado respuestas satisfactorias a sus llamadas de atención⁵⁷.

La misma Comisión respondió a tal comentario diciendo que "su fuerza es moral y no coercitiva, además que la Carta magna señala las instancias encargadas de cada uno de los procesos sin poderse violar la división de poderes. La CNDH hace recomendaciones a los cuerpos legislativos pero su acción no es ejecutoria, y no por ello pierde su carácter de defensora del pueblo⁵⁸.

⁵⁷ CHAVEZ, Víctor. "La CNDH. Controvertida figura decorativa". El financiero. 10 de Enero de 1995. P 5

⁵⁸ La CNDH. Su fuerza moral, no coercitiva. Excélsior. 31 de Enero de 1995. P 18.

Por su parte la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, afirma que la incoercibilidad y por ende el incumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades violadoras de los derechos humanos ocasiona graves problemas, ya que el conflicto continúa.

En base a los comentarios antes señalados, nos inclinamos por el criterio que sostiene la Asamblea Legislativa, en virtud de que la Comisión únicamente está resarciendo el aspecto moral del problema, es decir, el quejoso no tiene garantía alguna sobre el cumplimiento de la recomendación si durante el procedimiento se comprueba que la autoridad es responsable de los hechos que se le imputan.

Hay que tener en mente que el incumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades a quienes van dirigidas afectan a nuestro país tanto a nivel nacional como internacional, ya que organizaciones como America's Watch y Amnistía Internacional, mismos que impulsaron a la creación de la CNDH, han afirmado que México poco ha hecho para luchar contra las violaciones a los derechos humanos.

El hecho de que se hagan estos comentarios sobre nuestro país, no debe hacer que nos crucemos de brazos y tener la excusa de que como somos un país en vías de desarrollo estamos muy lejos de lograr que se haga algo contra dichas autoridades, por el contrario, si México pretende considerarse como un Estado de Derecho, tanto en poder político, como todos nosotros, *tenemos un serio compromiso en cuanto al respeto a los derechos humanos.*

Tomando en cuenta lo antes expuesto, no debemos olvidar que la Comisión, así como cualquier otro organismo defensor de los derechos humanos, tiene como característica esencial "la fuerza moral", traduciéndose esto en la opinión pública, es decir, en dar a conocer a los diversos medios de comunicación sobre las autoridades que no han cumplido con las recomendaciones que se les han dirigido. En base a esto no podríamos darle ni fuerza coercitiva ni ejecutiva a las recomendaciones, ya que haciendo esto a parte de alterar su esencia, estaríamos rompiendo con la división de poderes al otorgarle dichas facultades.

Por otra parte, tampoco podríamos darle intervención al poder judicial en virtud de que a pesar de que el mismo este dotado de fuerza coercitiva y ejecutiva en sus actos y resoluciones, en cuanto a la violación de derechos humanos, ya existe ante el mismo la figura de el juicio de garantías.

Estudiando la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su título tercero y en específico en el artículo cuarenta y siete, encontramos la posible solución para que las autoridades responsables por violaciones a los derechos humanos cumplan con las recomendaciones dictadas por la Comisión, sin necesidad de convertir a la misma en autoridad sancionadora, situación que jurídicamente sería imposible por lo que ya hemos expuesto.

El citado precepto legal menciona en sus veinticuatro fracciones, todas y cada una de las obligaciones que tiene todo servidor público, sin excepción alguna, mismas que *si no se cumplen, hacen a éste incurrir en responsabilidad*, entendiendo por ésta "la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia"⁵⁹.60

Este dispositivo en su fracción XXI, es de suma importancia para nuestro estudio, mismo que a la letra dice:

Art. 46. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

XXI Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le corresponden.

Para que las autoridades que no cumplan con las recomendaciones sean de alguna forma sancionadas, la fracción antes señalada debe quedar en los siguientes términos:

XXI Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución que legalmente compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, así como el adoptar las medidas precautorias o cautelares sugeridas por las mismas y cumplir con las recomendaciones dictadas por dichos organismos.

⁵⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael. "Derecho Administrativo" (segundo curso). Editorial Harla. México, 1994. P 389.

Con esta reforma no se está dando autoridad a la CNDH para sancionar a los servidores públicos que no cumplan con las recomendaciones por ella dictadas, en virtud de que al convertirse dicho cumplimiento en una obligación más de los servidores públicos, la conducta contraria trae como consecuencia una responsabilidad administrativa, misma que se traduce en una sanción que será impuesta por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las sanciones administrativas que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de acuerdo a su artículo 53 pueden consistir en apercibimiento público o privado; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica o la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones del servicio público.

Desde el momento en que transcurren los quince días a partir de que la autoridad no da respuesta, o antes si esta expresa su negativa para aceptar la recomendación, mi propuesta es que la CNDH de conocimiento a la SECODAM, para que esta de oficio conozca del asunto y aplique la sanción correspondiente.

Dicha autoridad (SECODAM), de acuerdo a la violación impondrá la sanción que a su criterio considere pertinente, para lo cual de acuerdo a la Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplicará tomando en cuenta lo siguiente:

- Gravedad del no cumplimiento de la obligación.
- Circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- Nivel jerárquico, antecedentes y condiciones del infractor.
- Monto del beneficio, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de la obligación, etc..

Ante dicha Secretaría se llevará a cabo un procedimiento en el cual se dará la oportunidad a la autoridad responsable de manifestar lo que a su derecho convenga, pudiendo ofrecer las pruebas que considere pertinentes para tal efecto. Lo ideal sería que en virtud de que ante la Comisión ya se llevó un procedimiento en el cual la autoridad ha sido oída, al no cumplimentarse la recomendación, se aplicase en forma inmediata, a cargo de la SECODAM, la sanción correspondiente, más esto sería imposible ya que en el artículo 109 constitucional en su última parte establece que existirán procedimientos para la aplicación de sanciones, mismos que se desarrollarán autónomamente.

En base a lo anterior la CNDH deberá prevenir a las autoridades o servidores públicos responsables que para el caso de *incumplimiento de sus resoluciones*, se les fincará responsabilidad administrativa en base a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En virtud de que el procedimiento para la aplicación de sanciones se encuentra ligado con nuestro tema, explicaremos en forma breve el mismo:

El primer paso dentro del procedimiento será citar al presunto responsable a una audiencia, a fin de que conozca los hechos que se le imputan, teniendo derecho a manifestar lo que a su derecho convenga así como ofrecer las pruebas que estime pertinentes, ya sea por sí o a través de un defensor, asistiendo a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Una vez desahogadas las pruebas, la SECODAM resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, si en verdad existe responsabilidad por parte del servidor público, y en caso afirmativo se impondrán al servidor público las sanciones administrativas correspondientes, notificándosele dentro de las setenta y dos horas siguientes a su superior jerárquico así como al representante de la dependencia.

En caso de que no existiesen elementos necesarios para acreditar la responsabilidad administrativa, la Secretaría tendrá la facultad de realizar investigaciones y citar a otras audiencias.

Asimismo la SECODAM podrá determinar la suspensión temporal de los responsables en casos de que sea conveniente para continuar con las investigaciones, suspensión que dejará sin efectos el acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión desde el momento en que sea notificada al interesado. La suspensión cesará cuando así lo determine la Secretaría.

En caso de que los servidores públicos no resultaren responsables de lo que se les imputa, y éstos hayan sido suspendidos temporalmente, se les restituirá el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones no recibidas durante el tiempo de la suspensión.

Unicamente se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión, si el nombramiento del *servidor público incumba* al titular del ejecutivo. Igualmente se necesitará la autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de la misma.

Para el caso de que el servidor público confiese la responsabilidad de inmediato se dictará la resolución a no ser que se soliciten pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de plena validez en la confesión se reducirá la *sanción económica en caso de existir*, y la Secretaría resolverá sobre la suspensión, separación o inhabilitación.

Las resoluciones y acuerdos de la SECODAM y de las dependencias durante el procedimiento se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá lo relativo al procedimiento disciplinario y sanciones impuestas.

Tal y como lo establecen los artículos 71 y 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, éstos en caso de que se les sancione podrán impugnar dichas resoluciones ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien podrán revocarse dentro de los quince días siguientes ante la propia autoridad, pero las resoluciones absolutorias que dicte el mismo pueden impugnarse por la Secretaría o bien por el superior jerárquico de aquél que cometió la violación.

Como podemos ver, éste sería el medio idóneo para justificar la existencia de la Comisión, ya que una autoridad al estar prevenida de las consecuencias que acarreará el incumplimiento, cumplirá con mayor facilidad las recomendaciones, ya que ningún servidor público se expondrá a ser *destituido de su puesto por el incumplimiento de las mismas*, o bien ser acreedor a cualquier otra sanción administrativa.

6.2. LA RESPONSABILIDAD ANTE AL PARTICULAR POR VIOLACION A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Debemos aclarar que en el punto anterior únicamente nos referimos a la responsabilidad en que incurre un servidor público, ante el Estado por el incumplimiento de sus obligaciones, por lo que resulta pertinente aclarar dentro de este punto la forma en que la autoridad deberá reparar el daño causado al particular.

Lo anterior es conocido como "responsabilidad civil", teniendo la misma su fundamento en el artículo ciento once constitucional, en su párrafo octavo, estableciendo que la misma puede generarse a cargo de cualquier servidor público mediante demanda.

A su vez la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también establece este tipo de responsabilidad en su artículo setenta y siete bis, señalando que "cuando en el procedimiento disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público, y que la falta administrativa haya sido generadora de daños y perjuicios a los particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente SECODAM) para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra"⁶⁰.

A su vez dicho precepto en su última parte establece:

"Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y a la orden de pago respectiva"⁶¹.

⁶⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCRERO ESPINOZA, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1994. P. 191.

⁶¹ Cfr. Art. 77 bis Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al ser mi propuesta que el incumplimiento de las recomendaciones traiga como consecuencia responsabilidad por parte del servidor público, *este artículo también debe de ser modificado*, tomando en cuenta sobre todo las violaciones a derechos humanos no restituibles, quedando en los siguientes términos:

"Cuando en las recomendaciones dictadas por la Comisión de derechos humanos se establezca la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y a la orden de pago respectiva, *sucediendo lo mismo para el caso de derechos humanos no restituibles*".

Esta responsabilidad a su vez tiene su base en el artículo 1927 del Código Civil en el que se establece:

"El Estado tiene la obligación de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con el motivo del ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos en los que sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos"⁶². 63

En base a lo anterior, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en el ejercicio de sus funciones, que *causen daños a los particulares*, pudiendo hacer efectiva dicha responsabilidad ante la SECODAM, para evitar que el particular tenga que acudir, como ya habíamos mencionado a las instancias judiciales.

Como podemos ver al fincarle responsabilidad tanto civil como administrativa a las autoridades o servidores públicos por el incumplimiento de una recomendación, *hacemos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos justifique su existencia, siendo un organismo que funcione de manera eficaz y no simplemente sea como lo es, un ornamento dentro de la administración pública, que únicamente representa un egreso innecesario del Estado.*

⁶² Cfr Art. 1927 Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Finalmente la CNDH deberá tener especial cuidado en cuanto a la calificación de la queja, para evitar que los particulares las interpongan en forma arbitraria en contra de las autoridades, para lo cual deberá estudiar el caso a fondo para que dicho organismo proteja en forma igual a particulares y autoridades.

Debemos tomar en cuenta que si a las autoridades violadoras de *derechos humanos*, no se les finca responsabilidad alguna por sus actos u omisiones, la Comisión es un organismo que como hasta ahora carece de eficacia, siendo como ya lo hemos dicho, un ornamento dentro de la *administración pública*, debiendo desaparecer si continua funcionando en la forma en la que lo hace.

CONCLUSIONES

1. El hombre por el simple hecho de serlo posee derechos que le son inherentes e imprescriptible, mismos que son inseparables a su naturaleza, siendo una obligación ineludible a cargo del Estado su reconocimiento y respeto con el fin único de proteger la dignidad humana.
2. Debemos entender a los derechos humanos como aquellos que protegen a la persona tanto en su carácter individual, así como integrante de una sociedad, y éstos deben ser protegidos tanto por el sistema jurídico existente como por todas y cada una de las autoridades.
3. Es necesaria la existencia de un Estado de derecho para poder garantizar el respeto a los derechos humanos, por lo cual podemos afirmar que la organización política de un país se encuentra íntimamente ligada al respeto y protección de estas prerrogativas fundamentales.
4. Los derechos humanos y las garantías individuales no pueden ser sinónimos el uno del otro en virtud de que los derechos humanos existen sin necesidad de la existencia de un Estado como organización política, mientras que las garantías individuales necesitan la existencia del Estado así como el reconocimiento por parte de éste.
5. Instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de poco sirven si el particular no cuenta con instancias ante las cuales pueda acudir en caso de presuntas violaciones a los mismos, pero sobre todo si el Estado no reconoce y protege los mismos.
6. En nuestro país la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es precisamente un acto de benevolencia por parte del gobierno, sino que la misma es resultado de severas críticas realizadas por organismos como America's Watch y Amnistía Internacional en contra de nuestro país, durante las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio.
7. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es creada por decreto presidencial como un organismo desconcentrado, siendo que el jefe del ejecutivo no tiene la facultad de crear organismos de tal naturaleza, por lo que más tarde adopta la forma de descentralizado.

8. El Presidente de la República es el encargado de nombrar al de la Comisión, siendo ratificado dicho nombramiento por el Senado. Más sin embargo el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no le confiere dicha facultad a la Cámara.
9. La principal característica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de cualquier organismo protector de derechos humanos es la "fuerza moral", la celeridad en el procedimiento y la facultad de dictar recomendaciones a las autoridades responsables por la violación a los derechos humanos, pero la fuerza moral se traduce en el hecho de que en ocasiones las recomendaciones no sean cumplidas por las autoridades a quienes van dirigidas, por lo que no existe una justificación para la existencia de dicho organismo.
10. A pesar de no ser obligatorias las recomendaciones dictadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos existe el recurso de impugnación contra las mismas, más sin embargo dicho recurso sólo puede ser interpuesto por el particular, dejando en total estado de indefensión a la autoridad que recibe una recomendación cuando en realidad le correspondía un acuerdo de no responsabilidad.
11. Resulta incoherente que las autoridades tengan la obligación de colaborar con la Comisión, siendo sancionadas en caso contrario, más no sucede nada si una autoridad que efectivamente violó algún derecho humano cumple con la recomendación dictada por dicho organismo.
12. La publicidad con que cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos para presionar a las autoridades violadoras de derechos humanos hace que ésta sea un ornamento dentro de la administración pública, ya que muchas recomendaciones no son cumplimentadas, haciendo que éste organismo carezca de seriedad y compromiso para con los gobernados.
13. La solución al problema sería la reforma al artículo 47 fracción XXI de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que también será obligación de éstos el cumplir con las recomendaciones, y en caso contrario serán sujetos de responsabilidad, es decir de una sanción que podrá ir desde apercibimiento hasta la destitución del cargo. Sanciones que corresponderá aplicar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con lo cual no se altera la naturaleza de la Comisión.

14. Para el caso de los derechos humanos no restituibles nos guiaremos por lo establecido el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, y de esta forma la autoridad responderá ante el particular, indemnizándole por daños y perjuicios.
15. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos seguirán siendo recomendaciones, sólo que en el momento en que las autoridades sean notificadas de éstas, se les apercibirá de las consecuencias por *incumplimiento*.
16. Dándole mayor fuerza a la Comisión se requiere que ésta realice más a fondo sus investigaciones y sea más enérgica en cuanto a la calificación de la queja, a fin de que esta instancia no sea utilizada en forma arbitraria.

BIBLIOGRAFIA

Autores varios. "Los derechos del hombre". Editorial Laia. Cuarta edición. Barcelona, 1976.

BURGOA, Ignacio. "Garantías Individuales". Editorial Porrúa. Cuarta edición. México, 1965.

C ROWAT, Donald. "El ombudsman, el defensor del ciudadano". Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1986.

CARPIZO MC GREGOR, Jorge. "La constitución mexicana de 1917". Editorial Porrúa. México, 1983.

CASSIN, R. "La protección internacional de los derechos del hombre y sus dificultades". Revista jurídica Tomo I. Buenos Aires, 1957.

CASTRO CID, Benito. "Dimensiones científicas de los derechos del hombre".

Carta de las Naciones Unidas. Servicio de información de la ONU. Nueva York.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Ed. Billingüe. LIV legislatura. Cámara de diputados. H. Congreso de la Unión. México, 1989.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1994.

Derechos Humanos en México. Un reporte del America's Watch. Una política de impunidad. Editorial Planeta. Primera edición. México, 1992.

Derechos Humanos. Preguntas y Respuestas. Organización de Naciones Unidas. Nueva York, 1987.

DIAZ MULLER, Luis. "Manual de derechos humanos". Colección de Manuales. CNDH 1991/3. México, 1991.

Documentos y testimonios de cinco siglos. Colección de Manuales. CNDH 1991/9. México, 1991.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomos IV y VIII. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1958.

Edad de la fe. Time life books. Editorial Novograph. Madrid, 1979.

F. PALAVICINI, Félix. "Historia de la constitución de 1917". Tomo I. México, 1960.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Un décima edición. México, 1966.

FUSTEL DE COULANGES. "La ciudad antigua". Editorial Porrúa. Cuarta edición. México, 1980.

G. FENWICK, Charles. "Derecho Internacional". Editorial bibliográfica OMEBA. Tercera edición. Nueva York, 1952.

GETTEL G, Raymond. "Historia de las ideas políticas". Editorial Nacional. Segunda edición. México, 1959.

GONZALEZ PAZOS, Margarita. "El Convenio y la Carta Social". Editorial UNAM. México, 1986.

HELLER, Claude. "Declaración universal y pactos internacionales". Editorial UNAM. México, 1986.

MADRID HURTADO, Miguel de la. "Los derechos del pueblo mexicano". Tomo II. Cámara de diputados. L legislatura. México, 1975.

MAHATMA, Gandhi. Carta de Gandhi al Director General de la UNESCO. Banghi Colony, New Delhi. Mayo, 1947.

MARTINEZ MORALES, Rafael. "Derecho Administrativo". Segundo Curso. Editorial Harla. México, 1994.

MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Pax. México, 1988

NORIEGA CANTU, Alfonso. "Naturaleza de las Garantías Individuales de 1917". Editorial UNAM. México, 1967.

PALLARES, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa. Novena edición. México, 1990.

PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. "Lecciones de filosofía del derecho". Editorial JUS. MEXICO. Novena edición. México, 1978.

PRIETO SANCHIS, Luis. "Estudio sobre los derechos fundamentales". Editorial Debate. Primera edición. España, 1990.

Proyecto de las reformas constitucionales de la Secretaría de Justicia de 1916. Derechos del pueblo mexicano.

RABASA GAMBOA, Emilio. "Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México". Análisis jurídico de la ley de la CNDH. México, 1992.

RODRIGUEZ Y ROGDIGUEZ, Jesús. "Sistema Europeo de los derechos humanos". Editorial UNAM. México, 1986.

SEARA VAZQUEZ, Modesto. "Tratado general de la organización internacional". Editorial FCE. Segunda edición. México, 1974.

SECCO, Ellauri. "La antigüedad y la edad media". Editorial Kapelusz. Cuarta edición. Buenos Aires, Argentina 1983.

SEPULVEDA, Cesar. "Derecho Internacional". Editorial Porrúa. Décimo cuarta edición. México, 1984.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Segunda edición. México, 1961.

SMITH, Bradley. "México, arte e historia". Editorial Tolteca. México, 1979.

TERRAZAS, Carlos. "Los derechos humanos y las constituciones políticas de México". Editorial Porrúa. México, 1992.

VASAK, Karel. "Los derechos humanos como realidad legal". Volumen I. (Dimensiones internacionales de los derechos humanos). Editorial General SERBAL/UNESCO. París, 1984.

VEDROSS, Alfred. "Derecho Internacional Público". Editorial Springer-Verlag. Quinta edición. Viena, 1967.

HEMEROGRAFIA

COLLADO, Fernando del. "De la CNDH a la PGR. Cuidar o perseguir". *Enfoque/Reforma*. 30 de marzo de 1997.

CHAVEZ, Víctor. "La CNDH, controvertida figura decorativa". *El financiero*. 10 de enero de 1995.

"La CNDH. Su fuerza moral, no coercitiva". *Andrade. Excélsior*. 31 de enero de 1995.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el D.F. en materia común y para toda la República en materia Federal.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.