

708
29.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

LA FUERZA DE LAS RECOMENDACIONES
EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS



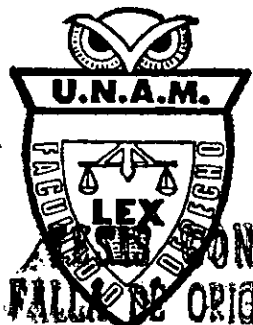
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

SILVIA JULIETA SAAVEDRA ALVAREZ



MEXICO, D. F.

1998.

266822



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**


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

Muy distinguido Señor Director:

La compañera SILVIA JULIETA SAAVEDRA ALVAREZ inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA FUERZA DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS" bajo la dirección del Lic. Alberto del Castillo del Valle para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Del Castillo del Valle en oficio de fecha 7 de agosto de 1997 y el Dr. Vidal Zavala Rosas. mediante dictamen de marzo del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. abril 3, 1998


Dr. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

*elsv.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de
Derecho Constitucional
y de Amparo.

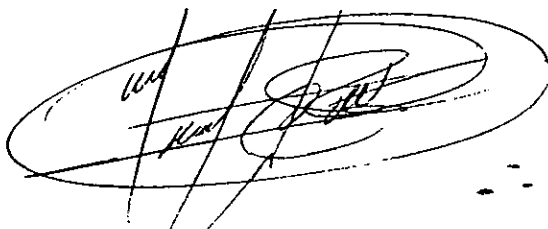
P r e s e n t e .

Distinguido Doctor:

Con toda atención informo a Usted que he revisado la tesis profesional -
intitulada "LA FUERZA DE LAS RECOMENDACIONES POR LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS", elaborada por la alumna SILVIA JULIETA SAAVEDRA ALVA-
REZ; la cual denota en mi opinión una investigación seria, que reúne los
requisitos académicos de conformidad al Reglamento de Exámenes profesio-
nales.

A t e n t a m e n t e .

" POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU "
Ciudad universitaria, marzo, 1998.



DR. VIDAL ZAVLA ROSAS
Profesor de las Materias de Amparo y Garantias
Individuales y Sociales.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

Director del Seminario de Derecho Constitucional y
Amparo, de la Facultad de Derecho de la UNAM.
P r e s e n t e .

Estimado Dr. Venegas Trejo:

El motivo de la presente es para hacer de su conocimiento que la alumna **SILVIA SAAVEDRA ALVAREZ**, inscrita en el Seminario a su digno cargo, ha terminado la elaboración de su trabajo de tesis profesional titulado **LA FUERZA DE LAS RECOMENDACIONES DENITADAS POR LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**, bajo la dirección del suscrito.

Dicho trabajo, que le hago llegar adjunto a ésta, posee un carácter de tesis, pues los requisitos indispensables para ser reconocido y, en su caso, tenerse a la vez para iniciar los trámites para su titulación.

Lo anterior lo assevera considerando que la alumna **SAAVEDRA ALVAREZ** posee un estudio serio sobre el tema propuesto en el cual, exponiendo las consideraciones propias del mismo, expone la doctrina, vende el análisis de aspectos históricos, extrajurídicos y los precejos del Derecho Mexicano en relación a la creación, organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para concluir sobre la obligatoriedad de las recomendaciones que emite ese organismo.

Por otra parte, es necesario indicar que en las varias horas de asesoría con el suscrito, ésta demostró interés en las consideraciones hechas por el suscrito, llevando a cabo las correcciones que le formulé oportunamente en relación al fondo y a la forma de la redacción del documento de referencia.

Sin otro particular por el momento, se reitera la seguridad de mi atención.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".

Cd. Universitario, C.F., Agosto 27 de 1967.

Lic. ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE.
Profesor de la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma de México.

JOSE EDUARDO, GRACIAS POR TU APOYO
Y SOLIDARIDAD, PERO SOBRE TODO
POR TU AMOR.

EN MIS PROYECTOS Y OBJETIVOS
LUIS EDUARDO Y MARIA PAOLA
SIEMPRE ESTARÁN INCLUIDOS
CON TODO MI AMOR.

A MIS PRINCIPALES MAESTROS
ESTELA Y FELIPE
QUIENES ME HAN ENSEÑADO
LOS MEJORES VALORES DE LA VIDA
Y EL SABER LUCHAR POR ELLA,
ESPERO NO DEFRAUDARLOS NUNCA,
GRACIAS PAPAS

A MIS HERMANOS RAFAEL, LOURDES
KATY, CARMEN, YAZMIN, MARCO Y
FERNANDO A QUIENES AMO Y
RESPETO PROFUNDAMENTE.

FELIPE, KATIANA, SAYANA
FERNANDO Y RAFAEL
SIEMPRE UNIDOS CONMIGO
GRACIAS.

AGRADEZCO A MIS PROFESORES
UNIVERSITARIOS MI PREPARACIÓN Y
FORMACIÓN PROFESIONAL, PUESTO
QUE CON ELLO PUEDO DECIR QUE
SOY ORGULLOSAMENTE EGRESADA
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO.

AL LIC. ALBERTO DEL CASTILLO
DEL VALLE POR SU CONFIANZA Y APOYO.

POR SIEMPRE, EN ESPECIAL A MI
MEJOR AMIGO, A TI SEÑOR.

TESIS**LA FUERZA DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR
LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.****CAPITULO PRIMERO****COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

1.-	Origen de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano de la sociedad y defensor de esta en México.	5
2.-	Funciones e intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	17
3.-	Competencia	32
3.1.-	Territorio.	33
3.2.-	Materia.	34

CAPITULO SEGUNDO**ACTIVACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS.**

1.-	Procedimiento de Queja y Denuncia ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	42
2.-	La intervención de oficio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	50
3.-	Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	52

CAPITULO TERCERO**COERCIBILIDAD DE LAS RECOMENDACIONES DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

1.-	Naturaleza de la recomendación.	58
2.-	Obligatoriedad en el cumplimiento de las recomendaciones.	65
3.-	Efectos de las recomendaciones.	75
	Conclusiones	92
	Bibliografía	102

INTRODUCCION

El conocimiento y divulgación de los derechos humanos como tema de actualidad entre los gobernados, debe ser tarea permanente y conjunta del Estado y ciudadanos. Su adecuada impartición y enseñanza por parte del Estado, entre la niñez mexicana y los educandos de todos los niveles, logrará crear mejores actitudes de tolerancia y respeto hacia los demás logrando con ello un estado de Derecho promotor y protector de los derechos y libertades del hombre y la sociedad.

Hoy en día existen normas y principios jurídicos, en materia de derechos humanos, en distintos niveles complementados para controlar la actividad del Estado y a los funcionarios públicos que lo representan; la doctrina en ésta área del Derecho se encamina día a día a tutelar y proteger al individuo de manera especial frente al uso y abuso del poder.

La legislación interna a través de nuestra Carta Magna que reconoce los derechos humanos, son el límite natural para la acción encomendada al Estado sobre la procuración al respeto a los derechos humanos y así con los Convenios internacionales celebrados por el mismo y entre los Estados, se dan más elementos de enlace para que los gobernados exijan esta función.

El objetivo primordial, que consagra la Constitución Política, como función que debe desarrollar la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe enfocarse

en que siempre exista una justicia equilibradora de las exigencias individuales y sociales.

El goce de los derechos humanos tiene como límite el bien común, la justicia y el respeto de la dignidad de la persona.

Es importante no desistir en la tarea de darle mayor fuerza a la Comisión de los Derechos Humanos por parte de los ciudadanos, adicionar nuevos elementos de actuación por parte del legislativo, y que los servidores públicos así como los organismos a quienes representan se vean más comprometidos en cooperar, sea esta la tarea del Ejecutivo.

CAPITULO 1.

COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS.1. ORIGEN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS COMO UN ÓRGANO
DE LA SOCIEDAD Y DEFENSOR DE ESTA
EN MÉXICO.

La defensa de los derechos humanos en México a través de un organismo como es la Comisión Nacional, significa un puente legítimo de comunicación entre la sociedad y el Estado, al igual que la procuración de un ambiente de defensa, protección y paz social para ambos. Paralelamente, desde luego, en este logro histórico, se siguen dando respuestas jurídicas contra cualquiera que obstaculice o atenta contra las garantías individuales. La postura del régimen anterior en materia, de derechos humanos consistió en la procuración y divulgación de los mismos y se ha convertido en un compromiso permanente.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se podría considerar la cristalización de una trayectoria histórica nacional fundada en etapas que se remontan desde el movimiento independentista, y aún más allá de la promulgación de la Constitución de Querétaro en 1917.

Esta institución de nueva creación en nuestro país, cuenta con elementos semejantes al de otros organismos en diversos países, los que se han determinado como figuras, ya sea, Defensoras o Procuradurías en Defensa de los Derechos Humanos o la mas conocida internacionalmente como la del "Ombudsman". Esta figura es representativa de la protección de estos derechos y de las personas frente a cualquier autoridad, pero la cual no ha sido identificada con claridad por el pueblo en su mayoría.

La palabra "Ombudsman" que significa "representante", así definido por el Doctor Héctor Fix Zamudio en su libro "Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos"(1) ; o el que presta su voz para la defensa de otro" denominado así por el Diputado Licenciado Tarcisio Navarrete en su libro " Los Derechos Humanos al alcance de todos " es sinónimo a cualquier otra figura que persiga los mismos objetivos en el ámbito internacional.(2)

Esta palabra surge primeramente en Suecia en la Constitución de éste país, en el año de 1809 y desde entonces se ha afianzado como un instrumento de responsabilidad democrática entre el individuo y el Estado administrador, apoyada en una Ley gubernamental pero

(1)Fix Zamudio Héctor. "Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos "C.N.D.H.: Imprenta Aldena. México 1993. P.43

(2)Navarrete Montes de Oca Tarcisio. "Los Derechos Humanos al alcance de todos". Edit. Diana. México 1988.p.14

con actuaciones independientes, sin ninguna forma de control o interferencia, con la función de investigar quejas contra dependencias y departamentos gubernamentales, el cual debe dar cuenta del resultado de sus investigaciones y hacer recomendaciones con respecto a tales quejas, y este es aspecto esencial en su naturaleza.

En tal virtud podemos entender que el Ombudsman posee una doble función, por un lado, la de defensor de la protección a los derechos fundamentales del ser humano y, por otro lado, la de controlador de la actividad ordinaria de los órganos administrativos que pudieran vulnerar estos derechos.

En algunas etapas del desarrollo histórico y principalmente jurídico de nuestro país en materia de derechos humanos, podemos encontrar reminiscencias de la figura del Ombudsman, como podría ser la "Procuraduría de los Pobres" instituida en San Luis Potosí en el año de 1847, proyecto de Ley presentado por el Diputado Don Ponciano Arriaga ante el Congreso del Estado, el 26 de febrero del mismo año.

Ponciano Arriaga, abogado de profesión, a la edad de 19 años inicia el desempeño de su carrera profesional, y posteriormente la carrera militar hasta obtener el rango de Teniente Coronel. Participó en algunos cargos políticos de su natal San Luis Potosí, como Secretario de la Prefectura del Departamento de la Capital en el año de 1835. En 1840 fue nombrado auditor de la Comandancia General del Estado de Coahuila. Y para el año de 1847 fue electo como diputado de la legislatura Estatal de San Luis Potosí y es entonces cuando presenta su proyecto de Ley para la creación de esta Procuraduría, la iniciación de

esta institución da como resultado la aparición de una de las primeras figuras de Ombudsman en nuestro país . (3)

Uno de los objetivos de la creación de dicha Procuraduría, era la de subsanar la desprotección absoluta en que los pobres se encontraban ante las actuaciones de las instituciones y sus representantes, como así lo expresa el mismo, en su proyecto de Ley que presenta ante el H. Congreso del Estado sustentando esta expresión, principalmente en el artículo 2o. y subsecuentes articulados de este documento.

Debido a la guerra y a la falta de una tradición de respeto a los derechos humanos en nuestro país, la existencia de la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí fue breve. El primer Procurador de los Pobres fue Don Vicente de Busto quien dio muestras de generosidad y patriotismo en el desempeño de su cargo.

Entre otra de sus actuaciones importantes, Ponciano Arriaga participó en los debates para elaborar la Carta Magna, que fue promulgada en el año de 1857, y nuevamente demuestra su capacidad y pasión por el bienestar de los mexicanos.

Isidro Montiel y Duarte fue uno de nuestros constituyentes de 1856-57, quien participó muy activamente en la elaboración de una de nuestras constituciones que posee el mayor contenido de reconocimientos a los derechos

(3).Ortiz Monasterio Luis. " Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos. C.N.D.H.: 1991/2 Talleres Gráficos de la Nación. pag. 43

del hombre, obligando a través de ella, a todas las autoridades estatales a respetar y sostener las garantías que aseguraban los derechos del hombre, esto quedó corroborado por las siguientes palabras que expresó:

“Lo que significa : el Derecho Constitucional es que los hombres (los derechos), como inalterables, serán siempre los cimientos sobre los que se levanten las instituciones sociales, por ser aquellos que la justicia natural acuerda a todos los hombres” .(4)

Y si bien es cierto, podemos considerar las siguientes definiciones que apoyadas en este punto se han dado sobre los derechos del hombre.

En primer término podemos mencionar la definición que sobre este aspecto nos da el ilustre jurista mexicano el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, quien define a los derechos del hombre “ como potestades inseparables e inherentes a su personalidad; elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional independiente de la posición jurídico positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades”.(5)

(4). Del Castillo del Valle Alberto. La Defensa Jurídica de la Constitución en México. Edit. Duero, S.A. de C.V. Primera Edición. México 1994. pag-381.

(5) Del Castillo del Valle Alberto. La Defensa Jurídica de la Constitución en México. Edit. Duero, S.A. de C.V. Primera Edición. México 1994. pag-384.

Para el Dr. Jorge Carpizo M. "los derechos del hombre son límites exteriores de existencia son la base de la actuación humana, y al saber que ellos no serán violados, el hombre se moviliza con libertad para lograr su destino".(6)

El profesor y licenciado en Derecho Alberto del Castillo del Valle define a los derechos del hombre "como el conjunto de privilegios y prerrogativas de las cuales goza cualquier ser humano por el hecho de ser hombre, relativas a su vida, libertad, seguridad propiedad, dignidad e integridad corporal y moral, que deben ser reconocidos, protegidos, respetados y observados por el Estado y sus autoridades para la realización del individuo como persona, y sin los cuales se perderá la calidad humana".(7)

Y así mismo podemos encontrar una definición, que podemos considerarla de uso en el ámbito internacional puesto que fue elaborada por la UNESCO, que expresa que los derechos del hombre son "aquellas condiciones de vida sin las cuales, en cualquier fase histórica dada de una sociedad, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos".(8)

(6) Ibidem. pag. 383.

(7) Ibidem. pag. 385.

(8) Del Castillo del Valle Alberto. La Defensa Jurídica de la Constitución en México. Edit. Duero, S.A. de C.V. Primera Edición. México 1994. pag-384.

Sobre estas definiciones que se dan en materia de los derechos humanos podemos encontrar elementos de semejanza que nos enfocan a una idea general; los derechos humanos son derechos del hombre, que por el sólo hecho de serlo los posee y que no son otorgados por nadie, pero sí reconocidos y respetados, no solo por el Estado mismo de derecho y sus autoridades en el que vive, sino por la misma comunidad a la que pertenece.

Aunque para algunos autores que consideran que los derechos del hombre son potestades, yo no podría considerarlos así, puesto que no se encuentran sujetos a ninguna condición para hacerlos valer e imponer frente al Estado y las autoridades de éste; más sin embargo si podemos garantizarlos a través de nuestra Carta Magna como bien lo expresa el licenciado Alberto Del Castillo Del Valle en su libro "La defensa jurídica de la Constitución en México" establecido por medio de las garantías individuales del gobernado.(9)

Y por lo tanto, no existirá medio alguno que los reprima o que sean abolidos, por que nunca dejarán de existir, mientras exista el ser humano, puesto que son derechos que se adquieren desde el nacimiento, como la vida, la libertad, la dignidad e integridad corporal (física o moral) etc., y que tan solo dejaran de existir con la misma muerte del hombre.

(9) Ibidem pag. 385

Siempre, históricamente se ha observado, que en todo momento legislativo de nuestro país, juristas mexicanos se han preocupado por el ámbito de los derechos humanos, como Don Isidro Montiel y Duarte quien aportó esta definición en el año de 1873 sobre los derechos humanos y sobre el aspecto señala que " Los derechos del hombre son todos aquellos elementos que necesita para llenar las condiciones de su desarrollo físico, moral doméstico y social, y que le son tan inherentes, que atacarlos, es atacar la conservación física o moral del hombre en terreno doméstico, social ó político".(10)

O bien como lo expresó en su momento Don José María Lozano , que mencionaba, " al procurarse el bien social, el bien general o público, es siempre sobre la base de los derechos del hombre"(11)

Durante este devenir histórico en pro de la defensa de los derechos humanos, encontramos a figuras de la talla de José María Lozano, oriundo del Estado de México, reconocido como uno de los mas importantes juristas de su época, su obra principal puede centrarse en la educación y la elaboración teórica de temas relacionados con el derecho. En 1873, José María Lozano lleva a la imprenta su Tratado de Los Derechos del Hombre o estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo Relativo a los Derechos del Hombre; para Lozano, los derechos como la igualdad, libertad, seguridad y propiedad, que son derechos naturales y el derecho positivo los garantiza y asegura su goce en su variado desarrollo y ejercicio.

(10)Citado por :Del Castillo del Valle Alberto. La Defensa Jurídica de la Constitución en México. Edit. Duero, S.A. de C.V.Primer Edición.México 1994.pag-382.

(11) Ibidem. pag. 381.

Ricardo Flores Magón, de origen oaxaqueño, se caracterizó por la búsqueda de la libertad, la justicia y la dignidad, ideales que enriquecieron el pensamiento de la sociedad mexicana, plasmó su vida en una constante lucha contra la tiranía, el clero, la justicia social y la represión a la libertad del hombre, convirtiéndose entonces en un representante ideológico de los desprotegidos.

Cabe mencionar también, dentro de esta semblanza, a Don Luis Vicente Cabrera Lobato, quien nació en Zacatlán de las Manzanas, Puebla, en el año de 1876, abogado de profesión, ocupó diversos cargos públicos dentro de su carrera política, como partidario carrancista siempre manifestó abiertamente su discrepancia ideológica frente a los gobiernos posrevolucionarios, motivo por el cual le costó el destierro durante la presidencia de Don Pascual Ortiz Rubio; sin embargo, poco tiempo después se le permitió su reingreso al país ya que el gobierno consideró que tal destierro era anticonstitucional.

Durante su vida Luis V. Cabrera luchó en favor de las causas justas, pero en lo que más se distinguió fue en la defensa de los derechos del individuo. "En el año de 1932 planteó ante el Congreso Jurídico Nacional la necesidad de dar independencia al Poder Judicial, con la finalidad de restablecer un Estado mas justo y mas proclive a la defensa de los individuos". (12)

(12) *Ibíd.* p.p.133,134 y 135.

Entre sus obras mas importantes podemos resaltar "La Misión Constitucional del Procurador General de la República", estudio de gran relieve considerado dentro de los clásicos mexicanos de los derechos humanos.

En esta breve antología tan sólo se han mencionado algunos de los muchos juristas mexicanos que desde finales del siglo XIX y hasta principios del XX se manifestaron ante la defensa o procuración de los derechos humanos, y que han sido punta de lanza en el fortalecimiento de esta materia.

Por lo que respecta a las Instituciones que se han configurado en la tendencia humanística de la figura del "Ombudsman", cabe mencionar en este devenir histórico a la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, en el año de 1979; la Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima, en 1983; la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en Oaxaca en 1986; la Procuraduría social de la Montaña en Guerrero, en 1987; y en el centro del país se difundiría con la "Defensoría de los Derechos Humanos Universitarios", de la Universidad Nacional Autónoma de México, creada en el año de 1985 "como un órgano de carácter independiente, que tiene como finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y miembros del personal académico de la misma universidad, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria". (13)

(13) Díaz Müller Luis. Manual de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales pags. 58, 64 y 66 México 1991.

También encontramos a la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, creada en el año de 1988, "como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, cuya finalidad es tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por violaciones de las obligaciones establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado". (14)

O bien como, el órgano de reciente creación, (en 1989) que es la Procuraduría de Protección Social, dependiente del Departamento del Distrito Federal "como un organismo de la administración pública, encargado de resolver las demandas de la población del Distrito, encaminado a obtener una mejor, mas expedita y eficiente atención de los Servidores Públicos del Departamento del Distrito Federal durante la gestión de sus trámites o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos".(15)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo joven en la defensa y procuración de estos derechos en México, a casi siete años de su inicio, surge el día 6 de junio de 1990 por decreto presidencial como una institución desconcentrada de la Secretaría de Gobernación cuyo objetivo en esencia es " ser responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos, cual definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Garantías Individuales y Sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México. La Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta ". (16)

(14)Ibidem.

15)Ibídem.

16)Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, art.1o.

En tal virtud se puede determinar que ésta institución y, por ende, su titular tenían vínculos con la administración pública centralizada, por lo que estaban subordinados tanto a la Secretaría de Gobernación como al Presidente de la República, ya que era un órgano desconcentrado (antes de las actuales reformas constitucionales). De tal manera que esta situación le hacía resaltar una falla en su estructura, puesto que al tener una dependencia jerárquica ante una Secretaría de Estado, se afectaba su prestigio y se hacía cuestionable la imparcialidad de sus actuaciones ante su misma élite.

Con las reformas que se adicionan a la Constitución Política de nuestro país, por lo que respecta a la Comisión Nacional, éste deja de ser un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación para convertirse en un órgano descentralizado. Cuyas características principales de éstos organismos es que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio y se les encomienda la satisfacción de un objetivo de interés Nacional, este tipo de organismos son creados originalmente por el Gobierno Federal, su estructura e integración la siguen manteniendo a pesar de la nueva investidura que se les pueda otorgar constitucionalmente, por ende es de cuestionarse si sus actuaciones serán realmente imparciales cuando se vean involucrados funcionarios de alto rango en quejas que esta misma analice.

Ahora bien, con esta exposición de vicisitudes respecto de la Comisión Nacional, pretendo aclarar brevemente como con el pasar de la historia se ha tenido siempre el interés sobre la protección hacia los derechos

humanos, culminando en la creación de este organismo al cual se ha pretendido dar mayor fuerza y dinamismo tanto en el territorio Nacional como Internacional, lo cual analizaré más adelante.

2.- FUNCIONES E INTERVENCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Cuando se dio a conocer el decreto de creación de la Comisión Nacional, se estableció casi paralelamente el 10. de agosto de 1990, el Reglamento Interno que regiría a dicho organismo. Tanto en el Decreto del 6 de junio como en el Reglamento Interno, se determinó su estructura orgánica para quedar en aquel momento de la siguiente forma:

1. Se consideran órganos de la Comisión:

- a) El Presidente;
- b) El Consejo;
- c) El Secretario Técnico del Consejo;
- d) El Secretario Ejecutivo, y ;
- e) El Visitador,

(artículos 4o. , 5o. , 6o. , 7o. , y 8o.,del Decreto de creación y artículo 6o. del Reglamento Interno.

2. Se consideran parte integrante de los órganos de la Comisión y sus titulares, los cuales están subordinados a ellos de la siguiente forma:

- I Dirección General Administrativa.

- II. Dirección General de Comunicación.
- III Dirección General de Divulgación y Capacitación.
- IV Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación.
- V Dirección General de Orientación, Quejas y Gestiones.
- VI Dirección General de Procedimientos Dictámenes y Resoluciones.

(artículos 14 y 15 del Reglamento Interno)

Con la Ley Orgánica de la Comisión Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, se adicionaron algunos aspectos en lo concerniente a sus órganos, para quedar de la siguiente forma:

Capítulo I

Integración y Facultades de la Comisión Nacional.

Artículo 5o. "La Comisión Nacional se integra con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 visitantes, así como por el número de visitantes adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones".

Es claro observar que el número de visitantes se incrementó de uno a cinco, así como la integración de visitantes adjuntos.

Por lo que respecta a los demás órganos que integran la Comisión Nacional, se establecieron de igual forma con la creación de la ley sin ser modificadas substancialmente.

El artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Comisión resalta como primer aspecto, que esta institución ha sido creada con el objetivo esencial de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano; así reconocidos en nuestra Carta Magna.

Al abordar de manera específica las funciones a desarrollar por cada uno de los organismos que integran la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también en forma simultánea resaltan las del personal que actúan en nombre de ésta y no así de forma personal.

En forma jerárquica corresponde en primer plano al Presidente de la Comisión Nacional, parte medular de dicha institución, actuar de la siguiente forma:

- a) Otorgar nombramiento, y
- b) Facultades

Anteriormente en el Reglamento Interno se estableció que el Presidente de la Comisión Nacional sería nombrado exclusivamente por el Presidente de la República.

En la legislación actual, en el artículo 9o. de la Ley Orgánica de esta institución se establecieron los requisitos que deberá cumplir cualquier persona, aspirante a este cargo, mismos que exige el artículo 95 de Nuestra Carta Magna para ser designado cualquier ministro de la Suprema Corte de Justicia y que en forma breve son :

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

- II.- No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento ; y
- III.- Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello;
- VI.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de mas de un año de prisión pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.
- V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

Se establece también que aún cuando se han cumplido estos requisitos es necesario que aquel que aspire a dicho cargo aún cuando ha sido nombrado por el Presidente de la República, este nombramiento debe ser sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o en el receso de esta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, como lo establece el artículo 10. de esta Ley Orgánica.

El período a cargo, por parte del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será de cuatro años, pero podrá ser ratificado en un segundo período exclusivamente como término general.

Las facultades del Presidente de la Comisión Nacional, de mayor relevancia dentro de sus funciones son:

- I. La representación legal de la Comisión Nacional.

- II. Informar anualmente al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo sobre las actividades de la Comisión.
- III. Formular propuestas generales conducentes para la protección de los Derechos Humanos.
- IV. Aprueba y emite las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores.
- V. Celebra acuerdos, bases de Coordinación y Convenios con demás entidades u organismos prodefensa de los Derechos Humanos.
- VI. La designación del personal bajo su autoridad y políticas de carácter administrativo.
- VII Delega y distribuye funciones respetando los términos del Reglamento Interno.
- VIII. Elabora el presupuesto de ingresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma;

y otras más que la misma Ley Orgánica señale en otros aspectos.

Cabe hacer mención que entre el decreto de creación de la Comisión y la promulgación de su Ley Orgánica no hubo incrementos ni disminuciones en las funciones concernientes para el Presidente, tan solo existen diferencias de redacción.

Como segundo órgano jerárquico encontramos al Consejo de la Comisión, que se integra por diez miembros, con carácter honorífico; como característica especial se requiere que sean personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, de nacionalidad mexicana en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y

cuando menos siete de entre ellos no deberán desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos; así se encuentra establecido claramente en el artículo 17 de esta Ley Orgánica.

En este mismo articulado se precisa que el Presidente de la Comisión también formará parte de este grupo y sus miembros serán removidos de su cargo cada año al que posea mayor antigüedad en el mismo.

Las propuestas para integrar este órgano serán hechas por el titular del Ejecutivo, pero serán sometidas para su aprobación a la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El artículo 18 de este ordenamiento determina que el Consejo podrá contar con un Secretario Técnico que será propuesto por el Presidente de la Comisión, el cual asistirá a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto.

Las atribuciones del Consejo se limitan a un examen o juicio sobre las actividades desempeñadas por el Presidente de la Comisión y otras que en forma general versan sobre :

- a) Políticas generales de trabajo
- b) Aprobación del reglamento interno o normas de carácter interno
- c) Asuntos que se encuentran en trámite o que ya se hayan concluido

- d) Opiniones sobre el informe que rendirá el Presidente de la Comisión
- e) Conocer el ejercicio presupuestal de la Institución

Con base en lo anterior se puede observar que las atribuciones del Consejo convierten a éste en un órgano controlador interno de la Comisión con poca intervención en las actuaciones que dan esencia a esta institución, ya que su participación es en forma indirecta a través de su Presidente.

Por lo que respecta a las funciones designadas al Secretario Técnico, las encontramos plasmadas en el artículo 11 del Reglamento Interno de la Comisión y le corresponde:

1.- Preparar el orden del día en sesiones ordinarias o extraordinarias donde podrá participar con voz.

2.- Elaborar las actas de las sesiones.

3.- Proponer y coordinar los trabajos de divulgación a los medios masivos de comunicación a través, de los cuales se difunda lo relativo a la naturaleza, prevención y protección de los derechos humanos.

Como siguiente órgano, en orden jerárquico, se encuentra la Secretaría Ejecutiva, cuyo titular al ocupar el cargo deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano mexicano en pleno

ejercicio de sus derechos.

- II. Gozar de buena reputación, y
- III. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento.

El campo de acción en el que la Secretaría Ejecutiva deberá desenvolverse no solo contempla el Territorio Nacional, sino también el internacional, como lo mencionaré mas adelante, la Comisión Nacional también vigilará el cumplimiento de los Derechos Humanos de los mexicanos en el extranjero, y es específicamente la Secretaría Ejecutiva en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores la encargada de tan importante función.

La coordinación de trabajos entre la Comisión Nacional con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales en pro de la defensa de los derechos humanos es llevada a cabo por la Secretaría Ejecutiva.

En materia de derechos humanos exteriormente del Territorio Nacional, existen tratados internacionales, convenios, pactos, etc., en los que México se ha sumado de manera sustancial; por nombrar algunos de estos, tenemos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ó el Pacto de San José de Costa Rica, sumado a esto cabe hacer mención que en el año de 1981, México ratificó o se adhirió a siete instrumentos internacionales sobre derechos humanos; en forma directa la Secretaría Ejecutiva, órgano responsable, es quien se encarga de dar cumplimiento y divulgación a la

población en general de estos ordenamientos internacionales pactados.

Los anteproyectos de iniciativas de Ley así como los reglamentos que emite la Comisión Nacional, son elaborados por la Secretaría Ejecutiva, también los estudios que los sustentan; asimismo, participa en la elaboración del informe anual del Presidente de la Comisión, y la de mayor esfuerzo ya que de ella depende el conocimiento en general en el pueblo sobre la protección y concepto de los derechos humanos, es la divulgación comunicación y publicidad de éstos para los compatriotas en territorio nacional y también para los que se encuentran en territorio extranjero.

Todas estas funciones se encuentran debidamente señaladas en el artículo 22 de su Ley Orgánica, así como las demás que le puedan ser conferidas -en este ordenamiento, en articulados posteriores.

Por último, dentro de este esquema jerárquico, encontramos al grupo de Visitadores Generales y a los Visitadores adjuntos, mismos que, para aspirar a dicho nombramiento deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 23 de este marco jurídico en la forma siguiente:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. Ser mayor de treinta años de edad, a partir de su nombramiento.
- III. Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional, y
- IV. Ser de reconocida buena fama.

Los visitadores componen el órgano fundamental de recepción e investigación de las quejas presentadas ante la Comisión Nacional; a diferencia de los Visitadores Generales, los Visitadores adjuntos tendrán a cargo la operatividad de las investigaciones de cada queja presentada.

Dentro de las facultades que se expresan en este ordenamiento jurídico, en el artículo 24. para los Visitadores Generales esta determinado lo siguiente:

I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional.

II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que les sean presentadas, o de oficio discrecionalmente aquellas sobre denuncia de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación

III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;

VI. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y;

V. Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Por último, cabe mencionar que la Ley otorga fe pública en sus actuaciones tanto al Presidente como a los Visitadores Generales y Adjuntos. Atribución que se considera trascendental para recopilar los informes y todo el material necesario sobre las denuncias que presentan los quejosos, además de que esto reviste de autonomía a este órgano de la Comisión.

No todas las quejas admitidas por la Comisión Nacional son contestadas a través de las recomendaciones, puesto que hay otras respuestas que se les da a la queja con un tratamiento distinto, ya sea por que en ellas no se contienen elementos que se consideren violatorios a los derechos humanos o por no considerarse la misma Comisión competente para conocerlas.

Con este desarrollo esquemático de los órganos que componen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se presenta un panorama de su actuación en esta materia; al respecto considero que era importante enunciar este campo, ya que con ello me lleva a dar a conocer el procedimiento que se debe seguir con la presentación de una queja y su conclusión final.

Los derechos humanos poseen una naturaleza especial que a un suspendiéndose las garantías individuales,

las cuales definiré más adelante, el derecho humano prevalece.

Los derechos humanos como ya lo había expresado anteriormente, son inherentes al ser humano y no son otorgados graciosamente por el legislador. pero lo que éste si puede hacer en favor de ellos es ampliar las funciones que en pro de esta defensa debería tener la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como lo expresa en un artículo que el licenciado Alberto Del Castillo del Valle presentó en una de las gacetas que emite la Comisión. y quien expreso cuales funciones deberían ampliarse para dar lugar a que se entablen algunas acciones jurídicas y legales, a fin de que se finquen diversos tipos de responsabilidad jurídica en contra de los conculcadores de los Derechos Humanos. " Así, se propone ahora que a los organismos intergubernamentales de Derechos Humanos, se les legitime para actuar en las siguientes materias:

En la promoción de juicios de amparo . Si estos organismos prestan asesoría al gobernado afectado por el acto de autoridad, será factible que, conjuntamente con la Recomendación que emita la Comisión de Derechos Humanos competente, los tribunales de la Federación puedan estudiar la controversia de referencia y, en su caso, otorgar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión que representan, para que quede anulado el acto contra ventor de la Constitución; y si la Recomendación que emite la Comisión no es vinculatoria, la sentencia de amparo sí obliga a la autoridad responsable a anular su actuar y regresar las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, restituyendo al gobernado afectado en el goce de la garantía individual violada.

- En la interposición de denuncias de responsabilidad administrativa. Esta denuncia se sustenta en el hecho de que la autoridad administrativa denunciada es sujeta a este procedimiento, ya que con su actuación incurrió en una violación a las garantías individuales, específicamente en relación con la garantía de legalidad, puesto que en los artículos 109, fracción III, y 113 de la Carta Magna sostiene que es motivo de responsabilidad administrativa no observar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones públicas. A través de esta acción se obtendrá que se sancione al servidor público que haya violado una garantía individual, destituyéndosele del cargo respectivo e inhabilitándolo para que vuelva a ocupar un cargo, empleo o comisión en el poder público.

- En el momento de que se de el caso, entablar la denuncia de juicio político. Este tipo de responsabilidad que se intenta es contra determinados funcionarios conocidos como altos servidores. El objeto de promover esta denuncia es que sea dable que se sancione al mal servidor público que, con su conducta haya redundado en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, imponiéndosele como sanción la destitución de su cargo y la inhabilitación hasta por 20 años para poder volver a ocupar un cargo.

- Promover denuncias de responsabilidad penal. Esta denuncia podría promoverse ante la Procuraduría General de la República por la comisión de los delitos que se tipifiquen y haya incurrido el conculcador del o de los Derechos Humanos del denunciante o quejoso ante la Comisión, encontrando como primer delito cometido la violación de garantías que prevee el artículo 364, fracción II, del Código Penal Federal. Esta denuncia conllevaría a que se sancione penalmente a quien ha ocupado un cargo público por actuar al margen de la ley.

En la promoción, substanciación y asesoría jurídica para el quejoso, en materia de responsabilidad civil. Ha efecto de hacer realidad una sanción para la autoridad violadora del orden jurídico e igualmente que el afectado por actos que contravengan su patrimonio, por desconocimiento de sus Derechos Humanos, vea restituida en alguna forma su esfera jurídica, la Comisión Nacional de Derechos Humanos debería promover el juicio civil de responsabilidad por daño y perjuicios producidos con motivo de la emisión y/o ejecución del acto que dio origen a la queja ante este organismo de protección de los derechos del hombre; mediante esta demanda se requerirá del pago de una cantidad en dinero que podrá fijar el juez oportunamente para reparar los daños y perjuicios producidos, tanto económicos o pecuniarios como morales.

De esta forma los organismos protectores de los derechos humanos tendrán la posibilidad jurídica de iniciar realmente una defensa cierta y eficaz de los derechos del hombre a través de estos medios legales por los cuales se

podrá sancionar ejemplarmente a todos los servidores públicos que violen la Constitución dentro del capítulo de las garantías individuales ya que en estas condiciones ninguna autoridad quedará impune por desconocer tan importantes derechos, además de que cuidará sigilosamente de no violar los derechos humanos para no sea señalada jurídicamente y no ser sancionada de acuerdo a lo que dispone el artículo 113 de nuestra Carta Magna".(17)

Sostener que estas facultades se pueden dar a estos organismos protectores de los derechos del hombre lo baso en que el artículo I del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos a la letra dice: "La Comisión

Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de esta".

Ampliar las facultades de la Comisión Nacional en estos ámbitos jurídicos, nos permitiría sentir que la verdadera función de un defensor del pueblo se está dando, puesto que de alguna forma actuaría con una fuerza más jurídica para quien se encuentra en un estado de indefensión en el mismo Estado de derecho.

(17)Gaceta No.71 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ciudad de México de 1996.Impreso en : Aldina Rosell & Sordo Noriega, S.R.L. México 1996.

3.- COMPETENCIA

Como se señaló anteriormente, con el nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se crea una nueva instancia dirigida al respeto y protección de los derechos humanos entre la sociedad civil y el Estado; esta instancia consiste en un procedimiento de denuncia sencillo, asesorado gratuitamente y al alcance de cualquier individuo, sin limitante de raza, sexo, condición social, etc., y que se da a conocer al pueblo a través de cualquier medio de comunicación, respecto a los actos u omisiones de las autoridades o los abusos que sus funcionarios cometan.

Hasta antes de 1992 era un organismo gubernamental, que en aquel momento, dependía del Ejecutivo. A partir de ese año con la adición del apartado- "B" al artículo 102 de nuestra Constitución, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se elevó a rango constitucional con autonomía y patrimonio propio. Como resultado de esto, se crea una ley reguladora de este organismo de interés público a nivel federal.

Para hablar de la aplicación de este ordenamiento legal es necesario referirnos a su competencia. La competencia es una esfera del derecho adjetivo y podemos definirla como el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar validamente sus atribuciones y funciones, existen elementos, que dan validez, para determinar como un órgano puede actuar en ese campo y que son:

- a) La materia
- b) El grado
- c) El territorio y
- d) La cuantía

Para la actuación de la Comisión Nacional queda excluido el grado y la cuantía, ya que al activar el proceso defensor de este organismo basta con determinar, que en la queja que se ha formulado, cuáles son los conceptos de violación a los derechos humanos que se han dado o contra qué actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, ha sufrido el gobernado, como lo determina específicamente el artículo 102 Constitucional inciso B.

Queda entonces por analizar el territorio y materia en que la ley de dicha Comisión podrá ser susceptible de aplicación.

3.1.- TERRITORIO.

En lo concerniente al ámbito o esfera territorial de aplicación de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional queda

plasmado en los artículos 1o., 3o. y 6o. que la protección a los derechos humanos es para todos los mexicanos en Territorio Nacional, a los extranjeros sin importar su calidad migratoria en el país, y aún más allá a los connacionales que se encuentren en territorio extranjero.

Además podemos señalar como aspecto singular en la actuación territorial de este ordenamiento que, cuando se tratase de hechos que se imputen a servidores exclusivamente de las entidades federativas o municipios, conocerán primeramente los organismos de protección a los derechos humanos de los Estados de que se

trate, con la excepción de que si en un mismo hecho concurren presuntos responsables federales y locales, la competencia se surte a favor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

3.2.- MATERIA

Primeramente definiré que la materia es la especialización jurisdiccional que se da a los órganos que integran un sistema judicial, pudiendo ser a manera de ejemplo la materia civil o penal, caso que no se da en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues ésta no se encarga de resolver conflictos judiciales o reservados al derecho sustantivo, sino a las violaciones que se pudieran suscitar en el desenvolvimiento de estos procesos.

Para el Dr. Cipriano Gómez Lara, catedrático de la materia de Teoría General del Proceso, de la Facultad de Derecho de la UNAM, define a la materia estrictamente como la división en función de las normas jurídicas sustantivas, que deberán ser aplicadas para dirimir o solucionar las controversias o litigios presentados a la consideración del organismo respectivo. Esto es, determinar cuales serán los conceptos de violación para precisar cual será la intervención de ésta.

Como lo establece el artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta es competente para conocer:

I.- Sobre quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos.

II.- Conocer o investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad o bien cuando estos

últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

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

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política.

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

recomendaciones de estos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por la Ley.

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

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

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

IX.- Promover el estudio la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

X.- Expedir su Reglamento Interno.

XI.- Elaborar y Ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

XII.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio Nacional de los

tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos y;

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

Por exclusión, la Comisión Nacional es incompetente para conocer de sentencias definitivas, esto es, no puede revisar una sentencia emitida por un juez; sobre aspectos jurisdiccionales de fondo, es decir, no intervendrá en la determinación de la inocencia o culpabilidad de un sujeto en proceso durante un juicio; al igual que tratándose de conflictos laborales de competencia jurisdiccional o por ejemplo cuando se trate de la reclamación de un despido injustificado.

Por último, la reglamentación determina también que es incompetente para conocer en materia electoral, es decir, no podrá determinar la legalidad de los escrutinios; dicha incompetencia se basa en la necesidad de que la Comisión Nacional mantenga un carácter apolítico y apartidista, pues al intervenir en la contienda política se objetaría su calidad moral, al ser cuestionado probablemente su recomendación por alguna parte del proceso electoral impugnado.

Al respecto, me queda la interrogante sobre la exclusión de esta materia con respecto a la no intervención de la Comisión, por que algunos grupos que participan activamente en la política de nuestro país, ya que manifiestan públicamente que el que hacer político es un rector de la actividad social y del bien común, y que en él se juegan a diario, el destino del hombre, el de los derechos

humanos, puesto que en una democracia representativa, los derechos humanos son una defensa frente al mismo Estado. Por lo tanto, si no interviene la Comisión Nacional de Derechos Humanos en este tipo de actividades, no podremos entonces estar seguros que quienes nos representan respetarán el bienestar de la comunidad.

“ La protección de los derechos humanos, es un atributo de todas las personas poseedoras de ellos , y deben ser respetados , sobre todo, frente a aquellos a quienes a elegido para ser representado y mas aun esta situación debe darse en aquellas personas o grupos sociales que no cuentan con recursos económicos o que sufren atropellos en sus personas o bienes” .(18)

El voto es una garantía consagrada en nuestra Carta Magna y por ende concuerdo con la expresión que dá el licenciado Alberto del Castillo Del Valle al respecto de las garantías individuales, las cuales considera como los medios de protección que se da a los derechos del hombre frente al estado y sus autoridades.(19)

Asimismo me permito mencionar que sobre el particular, el Dr. Ignacio Burgoa aporta la siguiente definición sobre las garantías individuales, “el concepto se forma, mediante la concurrencia de los siguientes elementos :

(18) Navarrete Montes de Oca Tarcisio. Derechos Humanos y elecciones democráticas. Edit. Bustillos. México1988. P.11.

(19) DEL Castillo Del Valle Alberto. “La Defensa Jurídica de la Constitución en México”. Edit.Duero, S.A. se C.V. Primera Edición. México 1994. pag.388.

1.Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

2.Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

3.Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistentes en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto)

4.Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente)

De estos elementos se infiere el nexo lógico-jurídico que media entre las garantías individuales o del gobernado y los derechos del hombre.

Los derechos del hombre se traducen en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; elementos propios y consubstanciales de su naturaleza, independientemente de su posición jurídico-positiva frente al Estado; en cambio las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo".(20)

Para distinguir la diferencia entre garantía individual y derechos humanos es importante mencionar las definiciones que se han aportado sobre garantías que algunos juristas mexicanos dan al respecto.

(20) Burgoa Ignacio.Las Garantías Individuales.Edit.Porrúa S.A.México 1981.p.185.

En primer término tenemos la definición de Don Isidro Montiel y Duarte quien considera a las garantías como "un medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un Derecho".(21)

Para José María Lozano "las garantías que se establecen en nuestra Constitución de los artículos 2 al 29, tiene por objeto asegurar el goce de aquellos Derechos en su variado desarrollo y ejercicio". (22)

Alfonso Noriega Cantú las define "como las libertades individuales públicas, los derechos del hombre, las garantías individuales , son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza, y de la naturaleza de las cosas que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social".(23)

También tenemos la definición que aporta Rafael de Pina, quien dice que son instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución política de un Estado

(21). Del Castillo del Valle Alberto. La Defensa Jurídica de la Constitución en México. Edit. Duero, S.A. de C.V. Primera Edición. México 1994. pag-388.

(22) Ibidem pag.65.

(23) Ibidem pag.67.

asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados".(24)

Y por último menciono la definición que sobre el tema dá el licenciado Alberto Del Castillo del Valle quien las define como " el medio jurídico de aseguramiento o salvaguarda del ejercicio de los Derechos reconocidos al gobernado en la Constitución y de los cuales es el titular frente al poder público, que tiene la obligación de respetar el libre ejercicio de los mismos".(25)

Por lo tanto apoyada en estas definiciones puedo concluir que el estado no otorga los derechos del hombre los respeta y a través de medios consignados en nuestra Carta Magna denominadas garantías individuales se garantiza su protección y defensa.

(24) *Ibidem* pag.66

(25) *Ibidem* pag.68

CAPITULO II

ACTIVACIÓN DE LA COMISIÓN
NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS2. PROCEDIMIENTO DE QUEJA Y DENUNCIA
ANTE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Los atributos o facultades inherentes a la persona humana, conocidos como derechos humanos, deben ser protegidos y garantizados por el Estado y la ley misma ante todos los grupos que integran la sociedad, a través de un medio que cumpla con tan importante objetivo.

Además del juicio de amparo, surge en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo medio de defensa para los derechos humanos, y depende de la pronta actuación que tenga la Comisión Nacional.

Esto es, a través de una petición de intervención que comúnmente denominamos queja, activamos la participación del ombudsman, conocido en nuestro país como Comisión Nacional de Derechos Humanos .

Todos los procedimientos de queja que se inicien ante la Comisión Nacional tienen su fundamento legal en los artículos que integran el Título Tercero del Capítulo Primero de la Ley de la Comisión Nacional, y plantea en forma

precisa cuatro actos que se efectúan procedimentalmente, los cuales determino así:

- a) Presentación y recepción de la queja.
- b) Comunicación y petición de informe a los presuntos responsables.
- c) Investigación, valoración de pruebas y elaboración de proyectos de recomendación o en su caso, del acuerdo de no responsabilidad y;
- d) Aprobación por el Presidente de la Comisión Nacional .

En forma genérica podemos comparar a éstos elementos con los que componen todo proceso jurídico como lo establece el derecho procesal y que como lo define el Doctor Cipriano Gómez Lara " Es el grupo de actos de las partes o acciones del actor como del demandado, más los actos de los terceros que son actos de auxilio al juzgador o a las partes y que convergen conjuntamente con la jurisdicción y que nos harán llegar a un fin lógico denominado sentencia". (26)

Cabe hacer mención que aunque no estemos en una contienda judicial, al presentar una queja ante el organismo protector de los derechos humanos existen

(26)Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios. México 1980. ps. 319 y 320.

elementos similares en los procesos contenciosos o de litigio al de procesos de denuncia ante la misma Comisión. Haciendo énfasis que el procedimiento, ante este organismo, para hacer efectivo la práctica de los valores del ser humano, son determinados en forma más simple sin que estén fuera del alcance de cualquiera o que se encuentren revestidos de formalidades estrictas como en los procesos jurídicos.

Por lo que respecta a los derechos humanos, la Ley señala de manera indiscriminada o ilimitada al sujeto que activará al mecanismo de protección de éste organismo. Esto es, en su artículo 25. Señala con precisión: "Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos..." por lo tanto, no existe ningún requerimiento al sujeto por razón de sexo, edad, condición social, militancia política, credo religioso, condición legal o algún otro.

También se abre la posibilidad que sea representado, cuando se encuentre en el supuesto de privado de su libertad, se desconozca su paradero, para órganos no gubernamentales legalmente constituidos o bien tratándose de cualquier persona física o moral. Es por ello que en esta etapa procedimental se determina al quejoso como sujeto universal .

Todos los procedimientos de queja ante la Comisión Nacional de Derechos humanos proceden como ya lo había mencionado antes, por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidos por autoridades o servidores públicos federales; y que para que éstas tengan su

desarrollo deberán, respetar los términos y formas procedimentales que la misma Ley enuncia.

Por lo que corresponde a las formalidades del manuscrito que debe contener la queja, cabe hacer mención que tanto la legislación de la materia así como el reglamento interno de éste organismo no hace referencia alguna al estilo, redacción o estructura de ésta, podría decirse que como única especificación consiste en una simple denuncia escrita, así establecido en el artículo 27o. de ésta ley, que a la letra dice:

“La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento...”

Es de gran interés por parte de la Comisión Nacional que esta actúe rápidamente en las denuncias de violaciones a los derechos humanos, ya que en su legislación se denota la accesibilidad para hacer estas denuncias por un medio electrónico como el teléfono o el fax y ratificarla después ante el organismo en un término no mayor de tres días, ya que de no hacerlo se desechará la denuncia por falta de interés en ella. Para el caso en que el denunciante presente su queja verbal, o sea menor de edad será asesorado por un representante de la Comisión. Además en el supuesto de que el quejoso no sepa el idioma español o no lo hable correctamente, la Comisión Nacional así como la que respecta a cada uno de los Estados le proporcionará gratuitamente un traductor en su dialecto o idioma.

Por lo que toca a la recepción de la denuncia, éste organismo pondrá a disposición de los reclamantes formularios para la tramitación de sus quejas, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de éstas o de las reclamaciones; éstos formularios son entregados en la planta baja del inmueble que ocupa la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Son volantes sencillos de fácil lectura que están a disposición de cualquiera que lo solicite.

La segunda etapa de este proceso de queja, consiste en el informe que solicitará la Comisión Nacional al organismo que considere responsable de la presunta violación. Esto significa que una vez valorizada la naturaleza de la denuncia y su enfoque se determinará que órgano u órganos han generado dicho acontecimiento.

Cabe hacer mención que al realizar el análisis del procedimiento de la queja, se determinará con ello la competencia, tanto territorial como material que involucraría tanto a la Comisión Nacional como a la estatal.

El artículo 3o., en su segundo y tercer párrafo, establece los siguientes aspectos que ayudarán a delimitar la competencia territorial de las Comisiones y son:

1.- Cuando en un mismo hecho se involucre tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

2.- En los hechos que se imputen exclusivamente a autoridades u organismos Estatales o de sus Municipios en un primer plano conocerá la Comisión de

la entidad, salvo lo dispuesto por el artículo 60. de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, que a la letra dice:

" La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo Estatal pueda tardar mucho en expedir su recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita en su caso, la recomendación correspondiente".

En tal virtud según sea el caso, la Comisión en quien se ha ventilado dicha intervención solicitará su informe respectivo para analizar el caso concreto que le ocupa.

Para la Comisión Nacional constituye una atribución, solicitar cualquier información a las autoridades o servidores públicos, y para ellos es una obligación proporcionarla en los términos que la propia ley señala. Esta obligación se refiere básicamente a dos aspectos:

- información y,
- colaboración

Ambos se enfocan a cualquier tipo de autoridad o servidor público con la limitante, en tratándose de actos del Poder Judicial de la Federación .

Tratándose de facultades que posee el Visitador General en relación a la información que recabará con respecto a las autoridades o servidores esta no tendrá limite alguno, así lo establece el artículo 39 y 40o de la misma Ley y estas son :

a) De la investigación hasta el fondo del asunto como:

- Información adicional;
- todo género de documentos o informes;
- visitas e inspecciones;
- citas con peritos, testigos, inspecciones, etc;
- las demás que juzguen necesarias para el mejor conocimiento del asunto.

b) y en cualquier momento que se solicite a las autoridades competentes que tomen las medidas preventivas o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas.

En esta interpretación existe una relación directa con el artículo 2o. de la ley de la materia e inclusive con el artículo 102, apartado B de la propia Constitución. La Comisión Nacional que es considerada un defensor de los derechos del hombre, no podrá permanecer inactiva o esperar que se inicie el procedimiento de queja, aún cuando el procedimiento sea breve, sencillo y rápido, si tiene conocimiento o evidencia de que se está consumando una violación a los derechos humanos, por ende tendrá acción inmediata, ya que la vida o la integridad física y moral de una persona , puede estar en peligro.

Para concluir con la última etapa de éste procedimiento de queja, me referiré en forma breve a la

investigación y valoración de las pruebas ,así como a la recomendación que se elaborará con aprobación del Presidente de la Comisión.

Es importante mencionar que con cualquier denuncia, presentada ante las Comisiones de Derechos Humanos en nuestro país, así como ante la Nacional, se deberá anexar el número de pruebas que auxiliien al análisis que realizará la Comisión, ya que con ello ayudará al organismo a hacer más sencillo y rápido su proceso.

El artículo 41 de la Ley en materia de derechos humanos, determina en forma clara este punto, haciendo mención que su valoración será hecha en su conjunto por el Visitador General de acuerdo con los principios de lógica y de la experiencia, y en su caso, de la legalidad, a fin de que pueda producir convicción sobre los hechos materia de la queja; desde luego, este mismo artículo y la misma ley no determina sobre qué principios se basará la lógica y la experiencia, se deja muy abierto, al arbitrio del Visitador General.

En consecuencia, las conclusiones a las que llegará será la base de las recomendaciones y se fundamentará exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el expediente.

De acuerdo a lo anterior, tanto el quejoso como la autoridad o autoridades y servidores públicos involucrados deberán aportar el mayor número de pruebas tanto cuantitativas como cualitativas para que el organismo pueda resolver con mayor exactitud y fundamentación. Dentro de este procedimiento de queja no se determina un término para la etapa probatoria, esto se deja a criterio del Visitador, ya que depende mucho la gravedad del caso o la dificultad que se tenga para allegarse de las pruebas.

La valorización de las probanzas, es el medio de acreditación o convicción que refuerzan los hechos postulados en las denuncias y que llevará de manera inmediata a una resolución debidamente fundamentada.

Esta etapa procedimental de la queja concluye en el momento que el Visitador juzgue, que con los informes y pruebas que obran en su poder son suficientes para llegar a una determinación y se pueda elaborar un proyecto de recomendación, si así se diera el caso, que someterá a la aprobación del Presidente de la Comisión , dando con ello la conclusión de este procedimiento .

Cuando las personas son afectadas en sus derechos fundamentales y no cuentan con recursos necesarios para promover otro medio de defensa, o por sentir que no se cuenta con la preparación suficiente para exigir a la autoridad la reparación del daño, la Comisión Nacional ofrece un medio sencillo y sin grandes formalidades, accesible para cualquiera, confiriéndole a esta facultad para representarnos como un verdadero defensor del pueblo.

2.2 LA INTERVENCIÓN DE OFICIO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Como ya lo he mencionado, las denuncias o quejas presentadas ante cualquier organismo, ya sea estatal o nacional de derechos humanos, activa el procedimiento de intervención; la mayoría de los procedimientos que se llevan a cabo en la Comisión Nacional, se deben a que las personas van y presentan sus quejas para que ésta

intervenga ; pero ¿qué sucede cuando se dan violaciones a los derechos humanos notoriamente públicos y nadie hace la denuncia en forma directa?.

Para tales efectos el artículo 22. de la Ley reglamentaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, faculta a ésta en un aspecto de legitimidad procesal para iniciar y continuar de oficio la investigación en el esclarecimiento de un hecho violatorio a los derechos humanos.

El motivo que sostiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos para la intervención en éstos aspectos, primero es que la defensa y denuncia sobre violaciones a los derechos humanos no debe constreñirse solo a los ofendidos, es algo que nos afecta a todos y por lo tanto es de carácter social; y segundo, es por que los daños que se ocasionaran, serían más graves para la sociedad, que la simple afectación a un particular.

Las violaciones a los derechos humanos en que interviene de oficio, la Comisión Nacional se asemeja a lo que en derecho procesal penal se ha estipulado como actuaciones en que la autoridad esta obligada a actuar por mandato legal y estas quedan inherentes en su obligación. Entre estos casos puede aludirse el abuso de autoridad o función de los servidores públicos que sean calificados de gravedad o que los daños sean catalogados de irreparables y con ello afecten a la dignidad humana o a la estabilidad de la sociedad.

Al hacer alusión a la intervención de oficio por parte de la Comisión sobre las violaciones que se dan a los derechos humanos y que puedan alterar el orden social o que lleguen afectar directamente a la estabilidad de la comunidad, significaría que no es solo un organismo que

intervenga exclusivamente para atender aquellas quejas que lleguen hasta ella, sino que también esta al pendiente de su comunidad, que en muchos casos se queda inerte y hasta cierto punto vulnerable a tales acontecimientos.

Por lo tanto, no sólo queda limitada su participación a petición de parte, sino también a la procuración de manera oficiosa, teniendo conocimiento de cualquier violación a los derechos humanos, a través de cualquier medio que le haga llegar dicha información.

Reforzar el conocimiento de los derechos humanos entre unos cuantos, que se consideren susceptibles a violaciones en sus derechos fundamentales, no es suficiente, puesto que toda la sociedad resulta vulnerable, poniendo en marcha el procedimiento de defensa de los derechos humanos por todas aquellas personas que se han visto afectadas por dichas violaciones ante la Comisión, hará que la comunidad viva en un ambiente de equilibrio y bienestar social.

2.3. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Como todo proceso ya sea jurídico o de queja debe cumplir, tanto con etapas procedimentales como con términos, la legislación en materia de derechos humanos establece en forma general los siguientes términos:

1.- La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año a partir de que se hubiera iniciado la

ejecución de los hechos que se estimen violatorios o que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos.

2.- Las autoridades o servidores públicos tendrán un plazo máximo de quince días naturales para rendir su informe ante la Comisión, y que ésta se los haya solicitado, a excepción de que a juicio de la Comisión considere como casos urgentes, será reducido dicho plazo (sin que la Ley determine con precisión el plazo).

3.- De lograrse una resolución satisfactoria o del allanamiento del o de las responsables, la Comisión Nacional, lo hará constar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes informen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de noventa días. Para tal efecto, en un término de 72 horas la Comisión Nacional, dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

4.- Una vez enviada la recomendación a la autoridad o servidor público, éste tendrá un plazo de quince días para informar a la Comisión Nacional si lo acepta.

5.- Y por último, gozará la autoridad, o el servidor público de otros quince días para entregar las pruebas y, demostrar que ha cumplido con dicha recomendación (plazo que podrá ampliarse cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite).

En tal virtud una vez señalados éstos términos, existen diversas formas para dar por concluidas las quejas presentadas ante este organismo, como son :

a) Si una vez presentada la queja se solicitare al quejoso amplíe su información o aclare, a juicio del organismo algunos aspectos incluso de la queja, y éste no contestase, se enviará la misma al archivo por falta de interés del propio quejoso acompañado del informe respectivo.

b) En caso de que no se compruebe violación alguna, imputada a algún organismo o servidor público, la Comisión dictará acuerdo de no responsabilidad, y se informará al quejoso dando por concluida la queja .

c) Cuando se ha solicitado a la autoridad o servidor público que rinda el informe respectivo a dicho organismo, y éste se negase a dar cuenta de los hechos mencionados en la queja, la Comisión dictará su recomendación conducente.

Quando se han dado por concluidas todas las investigaciones realizadas por el visitador general, este formulará un proyecto de recomendación, o de acuerdo de no responsabilidad, en los cuales se analizarán los hechos, argumentos, pruebas y elementos de convicción o las diligencias practicadas a fin de determinar los supuestos de violación de los afectados.

Las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional tendrán el carácter de públicas y autónomas sin ningún aspecto imperativo para la autoridad o servidor público a quien se remita y por lo tanto, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o

denuncia; pero lo que sí contendrán a beneficio de los quejantes, son medidas dirigidas a las autoridades o servidores públicos, que proceden para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y en caso de que proceda, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Todos los proyectos de recomendación que se envíen al Presidente de la Comisión Nacional para su análisis y aprobación se encuentran estructurados de la siguiente forma :

- a) Estudio e interpretación de los hechos presentados en el escrito de queja.
- b) Análisis, interpretación y estudio de las actuaciones ante las autoridades o servidores públicos.
- c) Conclusiones apoyadas en las pruebas aportadas por las partes para la, determinación de la violación a los derechos humanos.
- d) Sugerencias de la reparación de daños a los afectados .

Una vez emitida la recomendación por la Comisión Nacional, esta deberá ser publicada en la Gaceta que emite la Comisión, denunciando los hechos que dieron origen a la queja, así como las violaciones en que incurrieron los organismos o servidores públicos que intervinieron en la misma y, de especial forma cuando el presidente de la República, precisará en forma pública

a través de los medios de comunicación el seguimiento que se ha dado a los casos.

En forma general, concluyo que una recomendación es el conjunto de razonamientos y valoraciones de las pruebas aportadas que concluyen en la determinación de una violación a los derechos fundamentales del ser humano y que, en forma directa afectan al individuo y en forma indirecta ponen en riesgo la estabilidad social de la comunidad ya que el individuo es parte integrante de ésta, en las que han incurrido tanto organismos públicos, como servidores de éstos.

En tal virtud, estos elementos son informados a la comunidad a través de los medios de comunicación, ya que son considerados factores de interés general.

Los proyectos de las recomendaciones se someten a consideración del Presidente de la Comisión, no se concretan a manifestar las violaciones en las que se ha incurrido, sino también determinan las cuestiones de forma, que han surgido durante el proceso y que es indispensable resolver, antes de que los procesos judiciales lleguen a sentencia, más no así aspectos de fondo ya que no es materia de estudio el análisis de la controversia que dio origen al procedimiento judicial.

Las sentencias judiciales ponen fin a un proceso o controversia judicial, entrando al estudio del fondo del asunto resuelven la controversia, mediante la aplicación de la ley general al caso concreto. Por el contrario, las recomendaciones no dirimen la litis, pero si pueden detener provisionalmente el proceso judicial, hasta subsanar las violaciones en las que se ha incurrido en el desarrollo del procedimiento.

Las recomendaciones que emite la Comisión Nacional, adoptan una forma de sugerencia, crítica u opinión sobre el asunto que han ventilado, pero su característica común, es su carencia de potestad coercitiva directa.

Desafortunadamente el respeto moral de que se encuentra investida la Comisión, no es elemento suficiente para darle coercitividad a sus recomendaciones.

CAPITULO III

3. COERCITIVIDAD DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

3.1 NATURALEZA DE LAS RECOMENDACIONES.

Retomando los puntos del capítulo anterior, se dice que en esencia todas las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional o Estatal de Derechos Humanos son públicas y autónomas y no contienen un carácter imperativo para la autoridad o servidor público a las cuales se dirige, en consecuencia no pueden por sí mismas anular, modificar, o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

Le expresión "recomendación" es una palabra que se toma con frecuencia para determinar las resoluciones que emite el Ombudsman; sin embargo, puede variar de un país a otro, como es en el caso de Noruega, donde la ley habla de "opiniones del Ombudsman" a las recomendaciones; aún cuando esta misma figura se encuentre en el supuesto de dar su opinión en adiciones o reformas legislativas, también las emite como recomendaciones.(27)

(27) Venegas Alvarez Sonia. "Origen y Devenir del Ombudsman. Textos Universitarios. I.I. Jurídicas Méx. 1988 p.48

Ahora bien, la autonomía de las recomendaciones parte principalmente de la misma autonomía que reviste a la Comisión, y ésta consiste en un conjunto de atribuciones discrecionales que facultan a sus miembros para laborar con libertad en actuaciones judiciales, reconocimiento de hechos, recopilación de pruebas y fe pública, así como la aplicación de sus propias normas, emanadas de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del presupuesto que ésta tenga asignada.

Estas atribuciones se plasman de la siguiente forma:

1.- Tanto el presidente de la Comisión Nacional, así como los visitadores generales quedan excluidos de incurrir en responsabilidades, tanto de carácter civil, penal o administrativo, por las opiniones y recomendaciones que formulen.

2.- Se les otorga, tanto al presidente como a los visitadores generales y adjuntos fe pública, para verificar los hechos de las quejas.

3.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra facultada para aplicar su propio ordenamiento legal, por medio de sus programas, y sobre todo a través de sus recomendaciones, o acuerdos de no responsabilidad.

Esta es la capacidad jurídica fundamental para individualizar las normas que sobre la materia de los derechos humanos se expresan a través de las recomendaciones.

4.- Por último, las que se derivan de los informes anuales que rinda el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante el Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, haciéndose del conocimiento de la sociedad por conducto de los medios masivos de comunicación como pueden ser la radio, prensa y televisión, entre otros.

Haciendo un análisis comparativo entre las recomendaciones y las resoluciones judiciales, podríamos encontrar semejanza en la forma de estructurarlas; ambas llegan a un punto elemental, que consiste en resolver jurídicamente el conflicto planteado, de igual forma enuncian los elementos que entraron a estudio poniendo en aplicación la ley al caso concreto.

Las sentencias y las recomendaciones se elaboran con el mismo estilo y poseen elementos de forma que las asemejan, y que a continuación enuncio; como nota importante, es de enunciarse que la Ley de la Comisión no especifica que requisitos deberá contener las recomendaciones para ser elaboradas sin embargo, la Comisión edita estas en sus folletos para el público y aquí se observa que son elaboradas en la misma forma que una sentencia judicial.

SENTENCIAS JUDICIALES

RECOMENDACIONES DE
LA C.N.D.H.

- | | |
|--|--|
| 1. Están redactadas en español | 1. En igual forma |
| 2. Contienen lugar, fecha y juez o tribunal que dicta, los nombres de las partes contendientes y el caracter con el que litigan y el objeto del juicio. | 2. En igual forma |
| 3. Llevan fechas y cantidades con letra. | 3. En igual forma |
| 4. Contiene una relación sucinta de las cuestiones planteadas, las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legislativas como doctrinales. | 4. Las recomendaciones contienen una relación de hechos de las cuestiones planteadas, pero no se aplican consideraciones jurídicas de fondo ni doctrinales, porque no estudian el caso de fondo sino las violaciones que pudiesen darse durante el proceso jurídico. |
| 5. Concluyen con las resoluciones a las que llega el Juez después del análisis del caso. | 5. De igual forma las recomendaciones concluyen denunciando violaciones en las que ha incurrido la autoridad. |
| 6. Firma del juez o magistrados que la emiten. | 6. Firma del presidente de la comisión que publica. |

Esta comparación, entre una recomendación y una sentencia en cuanto a su estructura, también nos lleva hacer alusión de los requisitos formales procedimentales que contienen ambas, con estas comparaciones, se resaltan que todos estos elementos se retomaron jurídicamente para conformarlas, sin embargo para que tantas semejanzas si no se le da el punto esencial de su fuerza, la coercitividad, el elemento obligatorio para hacerla cumplirla.

Congruencia:

Es la relación existente entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal.

Motivación:

Es la expresión del órgano de fundamentar los motivos razones, de sus resoluciones como se muestra en lo expresado por el artículo 16 Constitucional que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Exhaustividad de la sentencia:

Esto es, cuando se han tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes sin dejar de considerar ninguna.

Por lo anteriormente expresado, concluyo que las recomendaciones pueden llegar a semejarse con las sentencias dictadas en los juicios, con el interés de que estas parezcan tener aunque sea una imagen imperativa. Sin embargo, no podemos dejar de extraer ciertos elementos de

esencia, distintivos que existen para dar valor individual a las recomendaciones y que son:

a) La denuncia o queja no se determina como una contienda judicial y por lo tanto no existen elementos que así lo encuadren.

b) Los procedimientos de queja, respetan tiempos y formas, pero de ninguna manera dejan en estado de indefensión al denunciante cuando éste no ha cumplido con ellas, por no ser considerado un juicio como lo establece el artículo 102 en el apartado B párrafo segundo de nuestra Carta Magna, además de que quedó establecido en el artículo 40 de la Ley de la Comisión que:

"... a las autoridades competentes que tomen todas las medidas preventivas o cautelares para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que los justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto", y;

c) la más importante y sustancial diferencia se da en la esencia misma de la recomendación en donde la Constitución Política de nuestro país y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establecen que:

"....formulará recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias ..." (28)

(28) Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. art. 1o.

Esta semblanza determina cuáles serían los pasos o etapas que sigue la Comisión Nacional o Estatal de Derechos Humanos y que, a la vez, demuestra el carácter formal de un organismo nuevo relativamente, con poca experiencia, pero con mucha participación hacia la promoción de una cultura en derechos humanos.

Además de recalcar los perfiles que caracterizan este tipo de resoluciones emitidas por la Comisión Nacional, en el sentido de ser públicas, autónomas, no anulatorias de las resoluciones o actos contra las cuales se hubiere presentado la queja, se establecen los denominados acuerdos de trámite, así como los acuerdos de no responsabilidad .

En efecto, la Comisión Nacional en el curso de las investigaciones que realice, podrá dictar acuerdos de trámite, como lo establece el artículo 43 de la legislación de la materia, cuya finalidad es que, los servidores obligatoriamente comparezcan y aporten información o documentación que permita esclarecer los hechos denunciados, su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Título IV, Capítulo II de la misma ley; además cabe recalcar que, todas las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional se refieren a casos concretos y no podrán ser aplicables a otros casos, por analogía o por mayoría de razón.

Todas las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión Nacional no suspenderán ni afectarán la posibilidad de ejercer otros derechos o medios de defensa que otras leyes otorguen a los afectados, y que pudiesen activarse.

Los acuerdos de no responsabilidad establecen, de acuerdo al artículo 44 de la legislación de la materia, que una vez concluida la investigación en la cual se analizaron los hechos, argumentos y pruebas así como los elementos de convicción, y las diligencias practicadas y se determina que la autoridad o servidor público no ha violado los derechos humanos de los denunciantes liberándolos de toda responsabilidad, este proyecto de "No Responsabilidad" así como el de las recomendaciones son sometidos al Presidente de la Comisión Nacional, para su consideración final.

Dadas estas apreciaciones, se desprende que la naturaleza de la recomendación se da en el sentido en que, exista una violación a los Derechos Humanos, siempre y cuando este involucrada una autoridad, ya que, tratándose de aspectos entre particulares, el conflicto será dirimido por tribunales ordinarios.

3.2 OBLIGATORIEDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES .

Al elevarse a nivel constitucional el organismo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se asegura en forma permanente para los mexicanos este nuevo medio de defensa en la protección de los derechos elementales del hombre y no queda sujeta su existencia a la discrecionalidad del titular del poder ejecutivo en turno.

La última etapa procedimental que hay sobre las denuncias o quejas que se presenten ante estos organismos de Derechos Humanos, son resoluciones, que la legislación de la materia determina específicamente en su Título III, Capítulo II " DE LOS ACUERDOS Y RECOMENDACIONES AUTONOMOS".

Como ya he analizado anteriormente, todos los cuestionamientos lógico-jurídicos que estudia la Comisión Nacional, deberán ser plasmados en un resultado o conclusión en la que, la misma Comisión determinará a través de su visitador, y que son denominadas, "recomendaciones y acuerdos".

Las "recomendaciones" es uno de los elementos que ponen fin al procedimiento de queja, tramitado ante las Comisiones estatales o la Nacional, emitida ésta no existe otro medio o recurso que pueda atacar su resolución. Desafortunadamente estas resoluciones no pueden someter, a quien van dirigidas a su cumplimiento, carecen de un aspecto fundamental que les daría mayor fuerza coercitiva para su cumplimiento, que sería la de una sanción o pena y no la simple denuncia pública que hace éste organismo ante el Ejecutivo o a la misma Nación en caso de que una autoridad o servidor público se niegue a cumplirla.

La simple denuncia pública no es un elemento que se pueda considerar coercitivo, ya que se han emitido un sin número de recomendaciones, que algunas autoridades se han negado a cumplir, entre ellas está la Procuraduría General de la República, el Estado de Puebla, Guerrero y Oaxaca, por solo citar algunos casos además de que en la gaceta de la Comisión son publicados estos.

"La coercibilidad es una propiedad del derecho que permite hacer valer por la autoridad en los casos en que no es cumplido o respetado voluntariamente," definición que encontramos en el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina Vara.(29)

(29) De Pina Vara Rafael. Diccionario Jurídico de Derecho. Editorial. Porrúa. México 1994.p.164.

Por lo tanto las recomendaciones no pueden hacer uso de cualquier fuerza para que sean cumplidas y dejando tan sólo que la misma autoridad quiera cumplirla voluntariamente.

Esto significa primeramente que, aunque la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un organismo Constitucional, ésta no es considerada una autoridad, ni gubernamental ni mucho menos judicial, y por lo mismo no puede someter a otra autoridad al cumplimiento de sus recomendaciones; y por otro lado no posee elementos autoritarios ya que perdería del todo su esencia, la de ser un defensor del pueblo y no un organismo del Estado.

Es importante hacer mención que una característica vital, con que está revestida la figura del Ombudsman en otros países, como hace mención, la Dra. Sonia Venegas, es que "ésta institución disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir indicios delictivos, así mismo, esta en aptitud de interponer el Juicio de Amparo, o para denunciar ante las autoridades administrativas jerárquicamente superiores, cuando un funcionario o empleado público ha cometido una infracción disciplinaria".(30)

(30)Ob.cit.(ver cita 26)

La legislación, de la Comisión Nacional, no hace referencia alguna sobre éste aspecto o por lo menos no deja a la interpretación esta atribución, que sería como un buen impacto, que podría darle más fuerza a este organismo.

Con la autonomía que reviste a la Comisión se da la independencia misma que tiene esta con respecto al Ejecutivo, a la administración pública del mismo, y sobre todo posee la facultad de aplicar sus propias normas respaldadas en la Constitución Política de México, las cualidades que adopta éste organismo para lograr dicha independencia son: las de un patrimonio propio, autonomía técnica, financiera y operativa.

La autonomía de la Comisión, es definida por el Doctor Emilio Rabasa Gamboa, como "La capacidad jurídica fundamental para individualizar las normas constitucionales y legales sobre la materia de los Derechos humanos que se expresará por medio de una recomendación, acuerdo de no responsabilidad o resolución sobre cualquiera de los recursos de inconformidad, y contra los cuales, no procederá recurso alguno, imposibilitando su revisión por cualquier otro órgano de la índole que sea".(31) Esta es la facultad de aplicar sus propios ordenamientos por medio de sus programas y sobre todo por medio de sus resoluciones.

Por eso al referirse la legislación, que las recomendaciones serán autónomas, es por que no estarán influenciadas ni manipuladas por ningún servidor público o

(31) Rabasa Gamboa Emilio . "Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México". Comisión Nacional de Derechos Humanos. Imprenta Edicupes.S.A. de C.V. México 1992. pag.29.

autoridad, la resolución se basará exclusivamente en el expediente, como así lo expresó su primer presidente el Dr. Jorge Carpizo M. con la exposición de motivos para reformar la Ley de la Comisión.

La legislación de Derechos Humanos, establece medios coercitivos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que tienen que realizar durante el procedimiento, las autoridades involucradas y los servidores públicos, los cuales son :

a) Responsabilidad penal y administrativa en que incurran las autoridades o servidores públicos obligados por actos u omisiones durante el trámite de una queja o con motivo de ella; si estas actitudes llegasen a configurar un delito, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá denunciarlo;

b) Sanciones administrativas por actos u omisiones, específicamente durante la investigación;

c) Amonestación pública o privada por conducto del titular de la dependencia de que se trate.

Desde luego estos medios no tienen que ver con la obligación que pudieran tener las autoridades o servidores públicos de cumplir con las recomendaciones.

Estos aspectos se encuentran regulados por los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente, una medida que no es de naturaleza coercitiva, pero que había mencionado anteriormente es el impacto tanto político como social que da el informe especial que la Comisión rinde como lo establece el artículo 71 de la ley de la materia que a la letra dice: " La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos ...". Es aquí donde radica su verdadera presión ya que la Comisión, en este informe especial denuncia a las autoridades que poseen mayor índice de denuncias de violaciones.

Este informe especial es diferente del informe general y anual que debe rendir el Presidente de la Comisión Nacional al Congreso de la Unión , y al Ejecutivo Federal. Por que se solicita fuera del término que expresa la Ley o por que el mismo Congreso así lo solicite.

Estos son los elementos de fuerza que contienen las recomendaciones para que sean cumplidas, ni las sanciones administrativas o las sugerencias de destitución al cargo u otra actitud en la que pueda la Comisión de Derechos Humanos sugerir, no se encuentra determinado en la legislación de la materia, por lo menos para hacer sentir presión sobre la autoridad denunciada.

Por último, también podemos observar que en la legislación en materia de Derechos Humanos se da la opción de conciliación entre las partes como otro medio para dar fin al procedimiento de la queja, así como los acuerdos, de no responsabilidad .

La conciliación es la opción que otorga la Comisión al principio, durante y final del procedimiento de la queja

para que las partes puedan pactar acuerdos sobre los efectos que se provocaron por la comisión de la violación que se hayan presentado y que da por finalizado el procedimiento de la queja .

A diferencia de ésta, el acuerdo de no responsabilidad, es emitido por la Comisión quien da por terminada la denuncia cuando en el curso de la investigación concluye que las autoridades señaladas como responsables no cometieron violación alguna a los derechos humanos y así mismo queda asentado en el proyecto de no responsabilidad, formulado este por el visitador quien lo enviará al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final siguiendo el mismo procedimiento que la recomendación (Artículo 44, tercer párrafo de la Ley de la materia).

La creación de organismos defensores de los Derechos Humanos a nivel Estatal y Federal va perfilando y consolidando un régimen adicional de tutela de los derechos humanos, al alcance y conocimiento de todos, lo cual es considerable, ya que la misma sociedad la ha ido fortaleciendo al ir recurriendo a ellas.

La Comisión Nacional como un organismo superior a las demás Comisiones de los estados posee sobre estas las siguientes atribuciones:

- 1) Conoce como primera y última instancia en violación de Derechos Humanos cuando se ve involucrada una autoridad Federal.
- 2) Conoce como segunda y última instancia respecto de las

recomendaciones acuerdos u omisiones que generen los organismos locales.

- 3) Cuando se trate de, un asunto de carácter nacional lo puede atraer aun cuando ya lo esté atendiendo el organismo local.

La legislación de ésta materia ha contemplado un sistema, a través del cual se pueden recurrir las actuaciones y recomendaciones que emitan los organismos de Derechos Humanos en los Estados, así como en el cumplimiento de las recomendaciones que éstos mismos emitan a las autoridades a quienes los organismos locales se les haya dirigido.

En el caso de que existiesen inconformidades por parte de los quejosos o denunciantes se podrán promover dos recursos denominados "de queja o impugnación " .

Estos recursos necesariamente deberán ser interpuestos por:

- a) Los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave por las omisiones o por la no acción de los organismos locales .

- b) En el supuesto de que procedan los recursos, no deberá existir recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; que hayan transcurrido seis meses

desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local o ante quien se hubiese presentado en los principios de su tramitación.

Dentro de ésta legislación, estos actos se denominan, "inconformidades", y se substanciarán mediante el recurso de "queja" y el de "impugnación" situación del toda confusa terminológicamente para quien deberá de tramitarlos.

Esto es, la "queja" procederá únicamente contra las omisiones o la inactividad de los organismos protectores de los Derechos Humanos de las demás entidades estatales, en cuanto a que dicha actitud afecte a los derechos de los interesados.

Por lo que corresponde a la "impugnación" se presenta en contra de las resoluciones definitivas de esos organismos estatales, respecto de las "informaciones" también definitivas de las autoridades locales, sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos y, excepcionalmente también podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales, cuando a juicio de la Comisión Nacional se violen notoriamente los derechos de los denunciantes en los procedimientos seguidos ante los organismos estatales, como así lo establecen los artículos 56 y 61 de esta ley.

Si retomamos el último párrafo del artículo 102 constitucional éste señala que "...el Congreso de la Unión establecerá un organismo para conocer de inconformidades que se presentan en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados..", de ello se desprende que se promoverá el

recurso de impugnación, y por otro lado el recurso de queja, como lo había señalado, procederá contra omisiones e inactividades de los organismos protectores de los Derechos Humanos; confundiéndose con el proceso de queja que presenta el ciudadano ante la misma Comisión Nacional por considerar que ha existido una violación a sus Derechos Humanos.

Por lo tanto, debe existir una denominación distinta y clara para que no se de una confusión entre estas y podría ser denominado, como lo proponen López Chavarría y Flores Andrade, donde al recurso de impugnación debería ser denominado de "inconformidad" y para el recurso de queja debería llamarse de "impugnación".(32)

Con ello, se da como opción, la última instancia para recurrir a un organismo superior y concretizar si se ha cumplido como lo expresa la misma ley en la materia.

Con respecto a los posibles recursos que se pudiesen entablar, en el sentido de que algún medio pudiera revocar a las recomendaciones que emite el órgano de los derechos humanos, estos no existen ya que sobre el principio de autonomía que rige a la Comisión esta es aceptada o no por la autoridad a quien se dirige.

(32) López Chavarría José, y otros. Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Talleres S.E.I. S.A. México 1993. p. 45.

3.3 EFECTOS DE LAS RECOMENDACIONES

No es sino a través de un ordenamiento legal, emanado de una declaratoria constitucional, que se da un carácter más firme, a una institución procuradora o defensora de los derechos inherentes al ser humano, para evitar que con los acontecimientos sociales o políticos que se pudieran dar en nuestro país afectando la estabilidad misma de la comunidad, no se permita su participación o injerencia.

Para hacer más efectiva, esta aplicación legislativa se requiere de un medio que force u obligue a los involucrados a cumplir dicho precepto; las recomendaciones, que no son más que una manifestación pública o denuncia de hechos violatorios a la sociedad, que ha cometido una autoridad o servidor público, carecen de todo elemento coercitivo para hacerse cumplir .

La Ley de la Comisión de Derechos humanos contiene normas, procedimentales, orgánicas y estructurales pero no se determinan normas sancionadoras, tan sólo se enuncian las del Capítulo II del Título IV, sobre responsabilidades de las autoridades y servidores públicos de las cuales hice mención en el punto anterior.

Motivar a la sociedad, para exigir constantemente la participación en la defensa de los derechos Humanos a través de la Comisión Nacional, sería una forma de presión moral, tanto para los organismos gubernamentales como para los servidores que los representan, para cumplir con las recomendaciones que les envíen y así ésta alcanzará mayor imagen y fuerza convirtiéndose en un medio más accesible para quien no

cuenta con recursos necesarios para hacerlos valer por otras vías.

Los Derechos Humanos no son privilegios que pueda poseer determinado tipo de hombre, son derechos que nuestra Constitución reconoce a través de las garantías individuales, a todo ser humano y que son protegidas por nuestro sistema jurídico en todo el ámbito Nacional, estas garantías se encuentran consagradas dentro de los primeros 29 artículos de ésta.

Entre los ordenamientos legales en los que se ubican titulados las garantías individuales encontramos un medio de defensa jurídico para hacer efectiva la protección de los gobernados frente al Estado y sus autoridades , el "Juicio de Amparo".

El juicio de amparo, como lo define el Lic. Alberto del Castillo del Valle , " es un medio de control o de defensa constitucional, mediante el cual se pretende hacer vigente el texto de la Carta Magna Nacional en lo relativo a las garantías individuales o del gobernado principalmente" y se encuentra regulado por los artículos 103 y 107 de esta máxima Ley.(33)

Para el Dr. Ignacio Burgoa, "esta acción constitucional consiste en que se decrete que un acto de Estado como violatorio de la Constitución y que, por ende , debe ser anulado . El juicio de amparo representa un verdadero medio de protección de la constitucionalidad, en el que se sigue ante un órgano jurisdiccional y a instancia de parte agraviada, en un juicio autónomo que tiene su inicio en una acción".(34)

(33).Del Castillo del Valle Alberto." La Defensa Jurídica de la Constitución en México. Edit. Grupo Herrero. Primera Edición .México 1994. ,p.76.

(34) Ibídem.

Para el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el amparo es la titularidad del ejercicio de la acción en favor de un gobernado afectado por un acto de autoridad y su restitución de las cosas antes de la violación de las garantías.

Este juicio se promueve contra leyes o actos de autoridad que lesionen los derechos de los gobernados, y los Tribunales de la Federación son los competentes para dirimir las controversias que se deriven de la violación de la Constitución, sin que corra a cargo de otra autoridad judicial, administrativa e inclusive legislativa y como lo menciona el Lic. Alberto del Castillo del Valle "protege a todo el sistema jurídico mexicano e inclusive al grueso de los preceptos constitucionales ", por ende se dice que es un Proceso Constitucional, por que se encuentra regulado por el principal conjunto normativo de nuestro país.(35)

Para promover el Juicio de Amparo, se tendrá que asesorar de un Abogado litigante ya que la actuación por sí mismo, resulta una tarea difícil y complicada para quien no tiene conocimiento del derecho.

El amparo se promueve en dos formas:

Directo: cuando es, en contra sentencias definitivas que pongan fin al procedimiento, siempre y cuando se hayan agotado todos los recursos, como puede ser el de apelación, revocación, reclamación etc.

(35)Ob.Cit.

Indirecto: se planteará cuando se den los siguientes supuestos:

- a) Cuando éste en peligro la vida.
- b) Contra el acto de formal prisión.
- c) Cuando no se ha emplazado legalmente al quejoso.
- d) Cuando se afecte a terceros, ajenos al juicio.
- e) Cuando se trate de actos de autoridad que sin que exista un elemento que los fundamente, afecte los derechos de los gobernados.(artículos 117 y 160 de la Ley de Amparo)

Los actos de autoridad deben de ser emitidos por un órgano del Estado , que sea un acto unilateral, imperativo y coercitivo. Cuando un acto es emitido por un servidor público debemos entender que éste actúa en nombre del órgano que representa y no por sí mismo ya que éste le da vida al órgano del Estado; las características de unilateral imperativo y coercitivo se conjugan para cometer la violación en contra del gobernado, puesto que no son sometidas a consenso , es impuesto al gobernado a través de una fuerza coercitiva para que sea sometido a su cumplimiento.

Este juicio se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, lo puede iniciar el quejoso, el tercero perjudicado o el defensor a quien represente éste.

El artículo 4o. de la Ley de Amparo prevee que "el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo

hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita.

El juicio de amparo es la última instancia jurídica que debe tramitarse para resolver definitivamente sobre un asunto. Por lo tanto deben agotarse todas las instancias previstas en el sistema jurídico antes de interponer el amparo.

El artículo 73 de la Ley de Amparo determina que el juicio de amparo es improcedente : "XV. Contra actos de autoridad distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deben ser revisados de oficio, conforme a las leyes que lo rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con ésta ley".

Estos medios de defensa se encuentran regulados por la Ley de Amparo que enuncia el proceso a seguir para su tramitación el cual no desarrollo por no ser tema de mi trabajo.

En tal virtud encontramos dos medios paralelos jurídicos ambos, encaminados a la defensa de los Derechos Humanos o garantías constitucionales; por un lado la "queja"

promovida ante la Comisión Nacional o Estatal, según sea el caso, y el "Juicio de Amparo", activado ante los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según en el supuesto que se encuentre. Por ejemplo, tratándose de los Tribunales Unitarios de Circuito estos conocerán de los juicios de amparo contra actos de otros tribunales unitarios, siempre y cuando no constituyan sentencias definitivas en términos de lo previsto en la Ley de Amparo para los juicios de amparo indirectos promovidos ante Juez de Distrito, cabe aclarar que el tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquel que haya emitido el acto impugnado.

Por lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta conocerá de las controversias de competencia que se susciten en relación a los juicios de amparo, según se dicta en las reformas publicadas en el Diario Oficial del 13 de Febrero de 1995, entre:

- los Tribunales Colegiados de Circuito;
- el Juez de Distrito y el Tribunal Superior; de un Estado o del Distrito Federal;
- los Tribunales Superiores de distintos Estados o;
- el Tribunal Superior de un Estado y el Tribunal de Justicia del Distrito Federal.

Estos medios de protección jurídica pueden ser activados simultáneamente ya que, el uno no interviene con el otro, puesto que la legislación de los Derechos Humanos establece en su artículo 32 en forma textual la no afectación del ejercicio de otros derechos o medios de defensa, al igual que no suspenderán ni interrumpirán sus plazos de prescripción o caducidad.

Lo que debe ser claro para cualquier quejoso es que de ninguna manera al promover la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se interrumpe el tiempo para promover el juicio de amparo. Sin embargo, actuar sobre este primer punto por creer que éste será más eficaz, provocaría descuidar el término en que debe promoverse dicho amparo y afectar significativamente al quejoso.

Ambos procedimientos, queja o amparo directo o indirecto, al realizar su estudio y análisis, llegan a una conclusión:

JUICIO DE AMPARO

- a) Concede el amparo,
- b) Restituye al agraviado el pleno goce de las garantías individuales violadas y/o en su caso
 - 1. niega el amparo;
 - 2. le otorga validez a los actos reclamados.

Por lo que respecta a las quejas presentada ante la Comisión, que resuelve a través de las Recomendaciones, son:

QUEJA ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

a) Manifiesta públicamente las violaciones cometidas.

b) Propone o sugiere los medios o formas para restituir al quejoso los derechos quebrantados.

y / o en su caso;

1.- Determina la no violación a ningún derecho y la improcedencia de la queja.

Por un lado, el juicio de amparo obliga jurídicamente a reponer al denunciante, el derecho afectado, a diferencia de la recomendación que queda impasible ante la autoridad para que ésta reponga el daño y la única fuerza que la apoya es que ninguna autoridad desea aparecer como violadora de Derechos Humanos, ya que esto significaría un desprestigio para ella.

Las sentencias en los juicios de amparo son del conocimiento exclusivo de quien lo promueve y no se dan a conocer al público en general. A diferencia de la recomendación a la cual se le da difusión a través de los medios de comunicación y en la gaceta que se publica mensualmente.

La participación de la Comisión no termina con la simple emisión y publicación de la recomendación, sino que da seguimiento a la misma, solicitando a la autoridad que

conteste en un término de quince días su aceptación o negativa ante ésta. Demostrar durante los treinta días siguientes el cumplimiento de la recomendación , de lo contrario, la Comisión publicará y denunciará a través de los informes que rinda ante el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, que recomendación no fue cumplida por la autoridad que violó los derechos.

Como ya lo había mencionado anteriormente, el Presidente de la Comisión rinde un informe semestral al Ejecutivo en el cual señala descriptivamente cuántas quejas se han recibido, cuántas se han resuelto y a cuantas se les ha dado seguimiento. Estos informes se hacen públicos y se transmiten por radio y televisión, con el fin de que la sociedad misma tenga conocimiento de las actividades de la Comisión, esto es, para hacerla más participe de este Estado de Derecho.

Asimismo, la falta de interés, por parte de la sociedad así como de los funcionarios públicos no permite que se demuestre los alcances así como los límites del Ombudsman. Tanto los servidores públicos como las autoridades deben entender que la Comisión Nacional no está para atacarlos, sino para proveer un mejor ambiente de derecho en la sociedad.

Uno de los aspectos que considero importante analizar, es el efecto del impacto moral que debe causar la recomendación que emite la Comisión, y que debe generarse principalmente por que al hacer la denuncia al público de que recomendaciones emitió la Comisión Nacional estas no fueron cumplidas, por lo tanto debe manifestarse un ambiente de inconformidad en la misma sociedad por la inactividad del gobierno ante esto .

Denunciarlas provocará, que el mismo gobierno actúe con más energía ante ellos, para que la sociedad no se vea más alterada, e irritada y así la Comisión no verá demeritada su credibilidad ya que por los acontecimientos políticos que se han suscitado, han provocado el inconformismo con el gobierno actual.

En un estudio realizado por la misma Comisión, en base a un informe que realizó el segundo Presidente en ese momento del organismo, el Dr. Jorge Madrazo Cuéllar, se encontró que muchas de las recomendaciones sólo se encuentran parcialmente cumplidas y lo que es peor se ha observado que algunas autoridades simulan la realización de ciertas actividades para que no se vayan a ver denunciadas públicamente, cuando en realidad no existe la voluntad de aceptarla. Por otra parte, estas autoridades que sintiéndose presionadas por la Comisión Nacional denuncian que este organismo "esta entorpeciendo las funciones del Ministerio Público y aún de los cuerpos policiacos", para justificarse.

En el diario "El Día" de fecha 23 de septiembre de 1992, se publicó, en su primera plana sobre la importancia moral y política del respeto a los Derechos Humanos; donde se recalca que las características de las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional se deben limitar a lo que su nombre lo indica, ya que los funcionarios involucrados no están legalmente obligados a acatarlas y la única fuerza que se aplica es la autoridad moral. De otro modo se estaría en un desequilibrio sobre la estructura jurídica del país al surgir un organismo que pudiera sobrepasar la soberanía de los Estados y las competencias específicas de cada una de las dependencias de los Poderes de la Unión. La forma

más viable de reforzar las recomendaciones, resume este comentario, es el de concientizar a los funcionarios en primer lugar el valor humano de respetar y hacer respetar las garantías individuales.

Otro nota periodística que encontramos con respecto a este tema es la del periodista Adán Juárez, quien escribe en el Diario "Excélsior" en su sección "Megalópolis 2000", en donde hace referencia a las quejas que recibe la Comisión Nacional de Derechos Humanos y como ejemplo se refiere a que de 136 quejas presentadas aproximadamente en un año, de las cuales 113 faltan por cumplir, esto significa que en 84% queda en suspenso su culminación, al respecto la Comisión Nacional de Derechos Humanos hace énfasis expresando que : "la justicia a medias puede ser una forma de auto complacencia, pero sigue siendo injusticia, lo que no es justo es que se le quiera cargar toda la responsabilidad de la procuración y administración de justicia a la Comisión Nacional, es indispensable abatir y erradicar en sistema de convivencia no civilizada. Por ello, resulta un Imperativo el cumplimiento total de las recomendaciones de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos y, precisamente por ello las autoridades, la sociedad y la propia comisión deberán realizar esfuerzos adicionales para alcanzar ese total cumplimiento". Por eso hacer que se cumplan todas las recomendaciones, es responsabilidad de los tres poderes, en una actividad conjunta para seguir cumpliendo con los objetivos propuestos de éste defensor del pueblo.

Lamentablemente estos periodistas no son los únicos que cometan, en sus secciones periodísticas, la falta de cumplimiento y en su caso de la conclusión de las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de

Derechos Humanos, con ello nos obligan a reflexionar sobre cual sería el medio mas eficaz para que las autoridades o funcionarios cumplan con ello, excluyendo desde luego un medio legal pues con esto se provocaría un cambio total en la naturaleza misma de la Comisión.

En un reportaje que realizo el periodista Abel Santa Cruz de la estación de radio 1290 a m al Presidente interino de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, día 17 de abril de 1997 éste manifestó que de 1995 a la fecha se habían recibido 4437 quejas donde se denunciaban en su mayoría abusos de función y violaciones a los derechos humanos por parte de la policía judicial del Estado y de las cuales sólo un treinta por ciento de las que ya contaban con recomendaciones se habían cumplido. Esto significa que un trabajo como el que realiza la Comisión del Estado no es tomado en cuenta por este tipo de autoridades y puede ir perdiendo credibilidad entre la ciudadanía.

No pongo en duda la calidad con que se desempeña la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como las de los Estados ante la diversidad de manifestaciones o quejas que le son presentadas, pero sí dudo del resultado final al que debe llegar; ya que estas autoridades, por más que son nombradas ante los medios de comunicación, permanecen inertes y no respetan las recomendaciones que le son dirigidas. Luego entonces, queda la incertidumbre de por qué insistir en la intervención de la Comisión, si vemos que los resultados finales son los no deseados.

Cuando ha intervenido en cuestiones o conflictos indigenistas no ha tenido una actuación muy satisfactoria como es por ejemplo lo que se refiere al tema de "Chiapas" ya que cuando se dio el conflicto armado del EZLN, se relego

a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la fecha no se ve tampoco mucha insistencia en tener injerencia o bien de otros Estados de la República como el de Guerrero, conocido con el caso como Aguas Blancas, donde ésta no pudo determinar a los principales responsables a pesar de las infinitas intervenciones que este organismo tuvo. Y que posteriormente se nombró una comisión especial, dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ajena a la de los Derechos Humanos para este caso, encabezado por el Ministro Juventino V. Castro.

Al respecto cabe hacer mención que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados rindió un informe al pleno de la Cámara donde se resume en ocho puntos las investigaciones y puntos resolutivos a los cuales llegó esta comisión especial y el estado que guardaba el asunto para el 15 de julio de 1995.

PRIMERO: Se investigaron todas la hipótesis presentadas, en entrevistas sostenidas con el C. Gobernador y el Procurador de Justicia del Estado de Guerrero , los miembros de esta Comisión plantearon , se incluya en la investigación la hipótesis difundida relativa a que infiltrados provocadores en el contingente campesino de la O.C.S.S. con el fin de desatar la represión hacia estos últimos.

SEGUNDO: De las entrevistas realizadas a autoridades estatales y federales, así como a ciudadanos del Estado, por parte de esta Comisión los lleva a la convicción de destituir al fiscal especial designado a nivel estatal , por no gozar de la confianza de la sociedad guerrerense , por lo que la Comisión considera que dicho nombramiento recaega en otra persona. La garantía de que un tercero ajeno e

imparcial investigue los hechos es fundamental para que la investigación llegue a todos los niveles de autoridad.

TERCER: Esta Comisión considera que deberá esclarecerse satisfactoriamente la razón de la presencia y la actuación durante los hechos en que fueron asesinados los 17 campesinos, el Secretario de Gobierno, el Director de la Policía Motorizada así como de otros funcionarios estatales, con el fin , de deslindar responsabilidades en relación a su participación a los citados hechos.

CUARTO: Esta Comisión demanda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos , agilizar las investigaciones, en particular solicitan revisar la averiguación previa número TAB/I/3208/95, efectuada por la Procuraduría de Justicia del Estado , así como la fe ministerial por lo que se refiere a las necropsias, inspección ocular y levantamiento de cadáveres, por considerar la sociedad guerrerense que dichas pruebas han sido prefabricadas por altos mandos de la Policía, aunado a la mención de que no se encontraba ningún miembro de la C.N.D.H. ni de la del Estado.

Esta Comisión expresó su profunda preocupación por el índice tan alto de recomendaciones que la C.N.D.H. ha enviado al Gobierno del Estado, mismas que no han sido cumplidas.

Quinta: Esta Comisión considera necesario retiren los retenes policiacos instalados por el gobierno del Estado, ya que además de su dudosa constitucionalidad son fuente de abuso y de violaciones a los derechos humanos, no solo para los guerrerenses sino para todo aquel que circule en dicho Estado.

SEXTA: La Comisión estima que si bien se han dictado auto de formal prisión a los autores materiales del homicidio de los campesinos, la averiguación debe

continuarse y profundizarse y por tanto debe levantarse la reserva de la representación social a efecto de que se indague a las autoridades responsables de tan condenable hechos.

SEPTIMA: Esta Comisión reitera ante la sociedad y ante la Comisión del Congreso de la Unión su compromiso de combatir la impunidad y contra cualquier violación a los derechos humanos y ratifica que continuará haciendolo , cumpliendo con el mandato que le fué conferido por el órgano legislativo para el esclarecimiento de los hechos del Municipio de Coyuca de Benitez en el Estado de Guerrero .

OCTAVA : Hasta la fecha del presente informe se han seguido presentando actos violentos en el citado estado, pot lo que resulta inaplazable una solución inmediata y la ingerencia de un organismo con mayor facultades que la propia C.N.D.H..

Por lo tanto con fundamento el artículo 89 de nuestra Carta Magna, el Ejecutivo se encuentra facultado para convocar una Comisión especial, para atender dicho asunto de carácter tan trascendental en nuestro país.

Situación social tan lamentable en nuestro país por el cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos debería de ir atendiendo con mayor afan los asuntos indigenistas y evitar dichas cuestiones contando con representates de ésta en sus actos.

Por nombrar el último caso de violación a derechos humanos donde lamentablemente no se escuchó la intervención de la Comisión Nacional, en el caso del Sr. Rubén Aldape Guerra, un connacional acusado de

homicidio en el Estado de Texas de los Estados Unidos de Norteamérica, y sentenciado a la pena capital, en donde el día 9 de abril de 1997 en una revisión del caso se determinó su inocencia y se dejó en libertad después de haber purgado 12 años de prisión. En este caso la misma familia del Sr. Aldape Guerra manifestaron en una rueda de prensa, cuando fue liberado su hijo, que fueron apoyados económicamente en el pago de honorarios por organismo pro-derechos humanos de Latinoamérica y principalmente por el Gobierno del Estado de Nuevo León y el Gobierno Federal, desafortunadamente no se escuchó ningún comentario de participación por parte de la Comisión, ni siquiera se da en el momento en que el Sr. Aldape Guerra es deportado del país cuando sale de prisión esposado aún , por considerarse que su estancia en el país es ilegal, no es sino hasta que sube a un avión que el gobierno del Estado de Nuevo León envía para el traslado , cuando le son retiradas las esposas. Trato a todas luces innecesario y sobre todo con un marcado racismo a nuestros inmigrantes.

Es indiscutible que no sólo en materia de recomendaciones, sino por lo que respecta a los Derechos Humanos falta mucho por hacer ya que debido a múltiples factores como son: el desconocimiento de las garantías individuales entre la población, el cumplimiento y respeto de estas por las mismas autoridades que se ven involucradas en ellas, el interés que debe demostrar ante todos la misma Comisión sobre todos los casos en los que debe intervenir y aún más la fuerza que les deba dar el Estado mismo de Derecho en el que vivimos, hagan conjuntamente que este organismo que se ha creado con tal fin, cumpla totalmente con su labor. Además de lograr lo que en otros países si obtienen, el reconocimiento al cien por ciento, como es en Finlandia.

La reparación de daños, propuesta de indemnización en cualquier especie, además de dar aviso a

la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la Contraloría Interna de la Policía Judicial Federal o en general al órgano encargado de vigilar que los funcionarios públicos o autoridades administrativas respeten los ordenamientos de la administración pública, son propuestas que deben de acompañar a la recomendación para que ésta pudiese tener mayor impacto ante la autoridad a la que se dirige.

CONCLUSIONES

- 1.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada mediante decreto Presidencial el 5 de junio de 1990, culminando con ello, todas las ideas históricas que en ésta materia se dieron, cuyo objetivo principal es asegurar el respeto a los Derechos Humanos, que nuestra Carta Magna reconoce a través de las garantías constitucionales .
- 2.- Las Comisiones de Derechos Humanos, en nuestro país, deberán recibir todas las reclamaciones o quejas de los connacionales, así como de los extranjeros que se encuentren en nuestro país , cuando las autoridades o servidores públicos han violado o afectado sus derechos inherentes, debiendo resolver cada caso, después de concluir con el procedimiento con las denominadas recomendaciones., si así lo amerita.
- 3.-Todas las quejas que sean recibidas, por las Comisiones de Derechos Humanos deberán cumplir con un proceso rápido, sencillo por considerar que se encuentran elementos violatorios a los derechos del hombre y resolverán una vez concluida esta etapa, emitiendo : a) acuerdos de no responsabilidad o b) recomendaciones.
- 4.- Los acuerdos de no responsabilidad, como su nombre lo dice, son resoluciones donde se genera la conclusión en que la autoridad denunciada o el servidor público afectado no incurrieron en ningún aspecto que sea determinado como violatorio a los derechos humanos , y al igual que la recomendación da por terminado con el procedimiento.

5.- Las recomendaciones se entienden como denuncias públicas, donde se señala qué servidor o autoridad pública no ha respetado los derechos esenciales del hombre en sus actuaciones, y por tal motivo se le envía una sugerencia para que sea corregida esta actitud.

6.-La naturaleza de las resoluciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se distinguen en que su obligatoriedad se apoya en el respaldo moral que se le pueda dar y en la calidad del que en sí da el propio organismo ya que jurídicamente carece de coercibilidad.

7.- El apartado B del artículo 102 Constitucional manifiesta con toda claridad la deficiencia de la fuerza coercitiva y no vinculatoria de la que adolecen las conclusiones a las que llegue la Comisión Nacional de Derechos Humanos, puesto que no somete a la autoridad a su cumplimiento, lo cual da a ésta la flacidez de acatarlas, por ello es importante cuestionar este punto tan vulnerable; ¿ para qué le sirve a un ciudadano agotar esta instancia, o trámite ante este organismo ?, si al final la autoridad por más denunciada que este o manchada públicamente no acata una resolución ni repara el daño afectado al denunciante. Por lo tanto considero que las recomendaciones que emita la Comisión deberían contener sugerencias jurídicas por actuar para el quejoso con una representación legal gratuita otorgada por el organismo.

8.- Las Comisiones de Derechos Humanos deben inspirar confianza y respaldo entre los que recurren a ellas, puesto que para aquellas personas que han sido afectadas en sus derechos inherentes, ven a la Comisión como una posible respuesta inmediata a la solución en éste tipo de problemas.

9.- Las recomendaciones que emita cualquier Comisión de Derechos Humanos en nuestro país, tendrán el carácter de autónomas, porque así demuestra que ninguna autoridad o persona ajena a ésta decidirá el sentido en el que deben dirigirse. Esto solo puede basarse en las evidencias del expediente; tampoco tendrán el carácter de obligatorias para la autoridad, ya que si así lo fuesen, estas tendrían el carácter de sentencias y estaríamos ante una figura jurisdiccional y su verdadero sentido es que sean auxiliares de ésta, sin pretender sustituirlos; debe respetar la independencia del poder judicial federal, la intervención de la Comisión se limitará únicamente a actos administrativos u omisiones que éste o sus servidores públicos cometan, o al abuso mismo de funciones, más no a la aplicación misma de la ley en su estricto sentido. Función que considero acertada ya que en los procesos judiciales siempre se espera que la litis que se desarrolla sea totalmente honesta y transparente.

10.- El Congreso, ni aún el mismo Ejecutivo pueden darle fuerza u obligatoriedad a las recomendaciones que la Comisión llegue a emitir, aunque este organismo lo consideren algunas personas como la última oportunidad para lograr la justicia. Es posible que el reconocimiento que le de la población, el mismo reconocimiento que le den las autoridades así como los servidores públicos, exigiendo calidad e interés en todos los casos que este organismo reciba, y voluntad política para alcanzar los objetivos de cumplir con las recomendaciones, la Comisión Nacional vaya teniendo mayor consolidación entre el gobierno y los gobernados, erradicando paulatinamente este tipo de abusos y pueda lograr un equilibrio de justicia entre la sociedad.

11.- Los Derechos Humanos y su protección, no son un tema jurídico de actualidad pero, para las personas que se encuentran ajenas a cualquier área o el manejo de

aspectos jurídicos, si lo son, por ende deben ser difundidos constantemente a la población, como una tarea prioritaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estos derechos son reconocidos por nuestra Constitución y se han venido consolidando durante los últimos 60 años, la Comisión debe lograr entre los connacionales una conciencia plena de estos derechos para hacerlos valer. Iniciando esta educación desde la instrucción primaria, e ir elevando el nivel de conocimiento de la materia conforme se van curzando los grados superiores.

12- La figura en esencia del ombudsman no es muy conocida en México. Su inicio en nuestro país se dio con otro nombre e introducido con elementos jurídicos en nuestra Constitución, para adaptarla y sustentarla más así a nuestro sistema jurídico, por lo tanto con ello se da paso a otro medio de defensa de los derechos fundamentales del hombre con un sentido más popular y accesible para todos.

13.- En nuestra realidad jurídica existen ahora dos instrumentos de protección a los derechos humanos: "el juicio de amparo" promovido ante órganos jurisdiccionales, y " la queja", presentada ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Estos medios no son considerados contrapuestos, ya que, lo que se busca es dar más opciones legales de protección a la población.

14.- La queja es un recurso que debe promoverse independientemente al del juicio de amparo, puesto que la queja es un medio jurídico que no interviene en controversias de índole jurisdiccional, ya que tan solo conoce de denuncias cuando alguna autoridad o servidor público han afectado los derechos inherentes al ser humano.

15.- Instituir tanto en autoridades como a servidores públicos voluntad para cumplir con las recomendaciones que se les da sobre el respeto a los Derechos Humanos, se podrá dar solamente insistiendo entre la población que recurran a éstos medios de defensa y que sean promovidos simultáneamente para quien tenga la posibilidad de hacerlo, ya que sus costos económicos y su proceso son distintos y ambos persiguen un mismo objetivo, el resguardo de los derechos del hombre reconocidos por la Constitución Política de nuestro país.

16.- La creación de un sistema nacional de protección a los Derechos Humanos, significa un elemento más de unión entre los estados y la federación, que no solamente se dan a la tarea de protegerlos sino además se respetará la igualdad de criterios que deben aplicarse en esta materia, las legislaturas de los estados han creado estos organismos, los cuales van ganando terreno en esta área del derecho, ya que con su integración en su Constitución aseguran su permanencia y reconocimiento, pero desafortunadamente aún así persiste un patrón terco fincado en la impunidad de la que gozan arbitrariamente tanto autoridades como funcionarios, perpetradores de tales abusos así como de sus superiores jerárquicos, responsables de la conducta de sus subordinados sobre el respeto a los derechos humanos, pero desde luego, se debe persistir con éste medio que se lucha contra la impunidad y los abusos de las autoridades de tal forma que se podría ir logrando un equilibrio de derecho más justo en la sociedad.

La rebeldía de los servidores o autoridades al no cumplir con las recomendaciones, no debe hacer creer a la gente que el ombudsman es inservible o inútil.

Por lo tanto propongo que se vea una lucha más notoria por parte de la Comisión apoyando todas aquellas manifestaciones que la sociedad realiza y que se sustenten en la justicia y el derecho así como repudiando ante los medios de comunicación la intolerancia e inactividad de autoridades y servidores públicos .

17.- Las Comisiones de Derechos Humanos no serán competentes en materia de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, este aspecto es determinado por el artículo 102 constitucional apartado B; pero qué sucede cuando no se están respetando los principios establecidos en la Convención Americana sobre los derechos humanos, donde se plasma la igualdad de las personas sin distinción de raza, sexo o condición social, ¿por qué la Comisión no puede intervenir en asuntos laborales, si en nuestro país se dan casos de indiscriminación siendo este el fundamento de los despidos injustificados, aunque legalmente se fundamenten las demandas por otros motivos?.

No se ha visto en ningún medio publicitario que se le de a conocer a la población en general que el racismo no debe ser causa justificada para un despido, ¿Acaso en estos aspectos no debe intervenir la Comisión Nacional de Derechos Humanos para su instrucción?. Sobre el cual suigiero , si la voluntad del legislador es que la Comisión no se confunda como un órgano judicial ni participe en juicios donde el Estado sea parte para no crear un sentimiento de desigualdad, luego entonces que refuerce en los medios de comunicación los planteamientos de estos casos.

18.- En relación a la conclusión anterior , por lo que respecta a materia electoral la no participación de la

Comisión se refugia en que este, es un organismo apartidista y debe mantenerse al margen de los debates políticos, esto es entendible, lo que no es admisible es que, un órgano que se entiende como un defensor popular de los derechos fundamentales no puede intervenir en observar que la elección que se esta realizando, es limpia, transparente y que el voto, el cual tenemos derecho a ejercer, se dé sin ninguna coacción. Por lo tanto también debe motivar públicamente a la población a que ejerzan este derecho y orientarlos para que no permitan que sean obligados a votar por determinado partido y denuncien cualquier extorsión para realizar su voto .

De esta forma estaremos seguros que el defensor del pueblo con carácter apartidista esta protegiendo uno de nuestros derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Magna " el voto " .

19.- No conocerán o intervendrán en la determinación de delitos o comisiones de éste o controversias entre particulares, puesto que no sustituye al Poder Judicial como juzgador, o al Ministerio Publico en la función de investigador o perseguidor de delitos. Ya que si esto fuese así, parecería que se ha creado un nuevo órgano de justicia fuera de todo orden dentro de nuestro sistema jurídico.

20.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos no es organismo que pertenezca al mismo Estado, tan sólo para tratar de corregir la falta de moral y ética de la administración pública que el mismo gobierno no ha podido controlar, es tal vez una especie de concienciapúblico para la misma administración pública, puesto que la denuncia que se hace al público es su arma contra ésta lucha de corrupción y a la cual la sociedad mexicana al parecer esta muy al pendiente de la actitud que asuma.

21.- Por ello concluyo, que tanto el Ejecutivo como el Congreso deben analizar si en estos momentos de crisis económica por la que atraviesa el país vale la pena seguir generando un gasto tan fuerte para el sostenimiento de éste organismo, que podría transformarse en burocrático, puesto que las simples denuncias públicas de abusos de autoridad, corrupciones, violaciones o abusos de poder, etc. han sido elementos de existencia en la actualidad para que algunos medios de comunicación, como es la radio y sobre todo la televisión, proliferen ciertos programas que contienen el manejo de esta información dándoles un matiz tendencioso y amarillista, ya que desean tener más fama pública y audiencia despertando la cólera e irritación del auditorio y exigir cambios que en algunos casos serían poco razonados; y en cierta forma, están sustituyendo uno de los puntos esenciales que le da fuerza a las recomendaciones emitidas por la Comisión. Por el momento determinar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no sirve es una respuesta muy estricta, por lo anteriormente expuesto concluyo que no debe subsistir si lo hace con un carácter endeble y que debe mostrar resultados más reales.

22.- La educación, sobre los derechos humanos, desde los primeros años escolares de forma obligatoria en la niñez, el conocimiento general hacia todos los connacionales y aún más a los que el derecho no les concede capacidad de goce y ejercicio, hará que la vida de la Comisión sea larga y activa, de lo contrario tendremos un órgano administrativo que eroga un gasto y que anualmente de alguna forma seguirá justificando su existencia.

23.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos debe participar más con la comunidad, como por ejemplo poniendo módulos de atención al público, en centros de readaptación social, enviando a representantes de ésta, a las fronteras y consulados para asesorar a los inmigrantes ilegales, así como en lugares con afluencia de público para tener mayor contacto en la propaganda de los derechos humanos, estando presentes en actividades públicas donde representantes del gobierno realicen cualquier tipo de negociaciones con la comunidad, sobre todo la más desprotegida, hacer una función de vigilante social, tener módulos para asistir a la población, en sus derechos fundamentales, cuando las personas tengan que presentarse ante los tribunales de cada entidad federativa; recorrer con frecuencia centros hospitalarios públicos para verificar que se da el servicio como lo marca la ley, tener mayor contacto con la población y demostrar que el derecho a la salud también es un derecho elemental del ser humano; con ello se propiciaría la fuerza moral e impacto político que necesita, y que la misma sociedad respaldaría. No hace falta para muchas personas demostrar que estos sucesos se dan ya que constantemente se denuncian en los medios de comunicación con testimonios reales.

24.- La Comisión al tener mayor contacto físico con la población demostrará que realmente esta interesado en ella ya que a través de volantes o folletos que solo son entregados a ciertos grupos como los organismos no gubernamentales que la misma Comisión los tiene enlistados, que se consideran interesados en el tema con ello da la impresión que solo esta justificando su existencia para ellos, por que a una servidora no le fué posible recibir ningun documento ya que la justificación que se dió es que se requería de un escrito para solicitarlos y enunciar a que institución pertenecía.

25.-La Comisión Nacional de Derechos Humanos realizo publicidad por televisión, para darse a conocer, a través de comerciales para la población, donde se repetían fragmentos de las garantías Constitucionales, lo llamativo seguramente de estos comerciales es que eran realizados por actores conocidos pero considero que para algunas personas con escasos conocimientos y algunos analfabetas pasaron inadvertidos dichos comerciales o tal vez resultó indescifrable su contenido .

26.- Si reconocemos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un defensor del pueblo , este debería de estar legitimado para interponer en nuestro apoyo los recursos descritos en la constitución para salvaguardar nuestros derechos, además del amparo. Asimismo sus recomendaciones deberían contener recordatorios de sus deberes legales para todas aquellas autoridades que su función sea atención directa a la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- AGUILAR CUEVAS ,MAGDALENA. " Derechos Humanos. Enseñanza-Aprendizaje-Formación". Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Manuales. 1991/6 Impreso por Editorial Amanuense. México 1991.
- 2.- BURGOA O. IGNACIO. "Las garantías individuales". Editorial Porrúa. Décimo Quinta Edición. México 1981.
- 3.- "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa. Vigésima Edición. México 1983.
- 4.- DE PINA RAFAEL, DE PINA VARA RAFAEL. " Diccionario de Derecho " Editorial Porrúa S.A. Vigésima Edición México 1994.
- 5.- DEL CASTILLO DEL VALLE, ALBERTO. "La Defensa Jurídica de la Constitución en México". Editorial Duero. S.A. de C.V. Primera Edición México 1994.
- 6.- DIAZ MIÜLLER LUIS. " Manual de Derechos Humanos". Comisión Nacional de Derechos Humanos.Colección Manuales 1991/3 Ciudad Universitaria, Febrero de 1991.
- 7.-FIX ZAMUDIO HECTOR. "Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos". Comisión Nacional de Derechos Humanos. Imprenta Aldena Rosseli & Sordo Noriega S.de R. L.México 1993
- 8.- " Protección Jurídica de los Derechos Humanos". Estudios Comparativos . Comisión Nacional de Derechos Humanos. Editorial Amanuense S.A. de C.V. México 1991/5 .

9.-GOMEZ LARA CIPRIANO. " Teoría General del Proceso".
Textos Universitarios 2a. Reimpresión . Universidad Nacional
Autónoma de México. México 1980.

10.- LOPEZ CHAVARRIA JOSE, FLORES ANDRADE
GERMAN

"Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos
Humanos." Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Editorial S.E.I.S.A Primera Edición México 1993.

11.- NAVARRETE MONTES DE OCA, TARCISIO. " Los
Derechos Humanos al Alcance de todos" Editorial Diana
Primera Edición . México 1991.

12.- " Derechos Humanos y Elecciones Democráticas , su
Protección en el Derecho Internacional." Editorial Bustillos .
Primera Edición. México 1988.

13.- ORTIZ MONASTERIO, LUIS. " Antología de Clásicos
Mexicanos de los Derechos Humanos " Colección Clásicos .
Talleres Gráficos de la Nación. México 1991.

14.- RABASA GAMBOA, EMILIO. " Vigencia y efectividad de
los Derechos Humanos en México " Análisis Jurídico de la
Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Talleres
de Impresión Edicupes. S.A. de C.V. México 1992. 1a.
Edición.

15.- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ ,JESUS. " Estudios sobre
Derechos Humanos Aspectos Nacionales e Internacionales".
Colección de Manuales 1990/2 Impreso en talleres Gráficos
de la Nación. México 1990.

16.- SEPULVEDA, CESAR. " Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos". Editorial Osuna de Cervantes. Colección Manuales 1991/7 México 1991.

17.- VENEGAS ALVAREZ SONIA. "Origen y Devenir del Ombudsman ¿ Una Institución Encomiable ?" Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. Textos Universitarios México 1988. (Número 117)

18.- TENA RAMIREZ FELIPE. " Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. Décima Primera Edición México 1972.

19.- VALDÉS ABASCAL, RUBEN Y OTROS. " La modernización del Derecho Mexicano". Editorial Porrúa .México 1994.

20.- VARIOS AUTORES. " El Defensor del Pueblo". Colección Textos Legales Editorial BOE. Primera Impresión. Madrid 1991.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

LEY DE AMPARO.

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS.

EJEMPLAR AUXILIAR

GACETA NO. 71 PUBLICADA POR LA COMISIÓN NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS. MÉXICO 1996.