

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO

“FACULTAD DE DERECHO”

SEMINARIO DERECHO PROCESAL

TITULO DE TESIS:

La Normatividad de la Comisión Nacional de
Derechos Humanos y sus efectos.

LICENCIADO EN DERECHO

NOMBRE: MARIANO ZÚÑIGA GASPAR

N. CUENTA: 9434470-7

ASESOR: DR. CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Ciudad Universitaria dos mil seis.



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.

DEDICATORIAS

A mis padres:

A Padre Macario, por ser un ejemplo de paciencia, gran esfuerzo, esmero y dedicación e infinita sabiduría, mismo que me ha permitido encarar la vida e impulsarme a salir adelante.

A mi Madre Judith Estela, por jalarme y no dejarme caer, por enseñarme a hacer lo correcto y darme la conciencia y la responsabilidad de mis acciones y omisiones.

A mis hermanas:

A Claudia, por guiarme con su ejemplo en mi formación y que lo importante es el espíritu.

A Karen Berenice, por demostrarme que si se puede alcanzar todo lo que uno se proponga.

A mis Abuelos:

Miguel y Catalina, en memoria por ser un legado de sabias virtudes y que la bondad existe.

A Luis, en memoria por que con su ejemplo forjo a mi madre y a mis tíos.

A mi Abuelita Guadalupe por acompañarme y estar conmigo en este momento especial y siempre sonreír.

A mis amigos:

En memoria de Salomón, porque errar es de sabios y corregir el camino es de inteligentes.
Hasta pronto amigo.

A la Familia Díaz Huerta, por tratarme como a un
hijo y apoyarme como tal.

A Gloria Betzabé, porque el amor se siente con el corazón y no nace de la razón, gracias a
ti mujer por ser amiga.

A María Elena, porque la amistad no reconoce las
distancias.

A Bruno, por enseñarme a ver siempre lo bueno de las personas.

A Rafael Alejandro, por mostrarme el ritmo del
corazón y de la vida.

A Javier Cruz, porque la libertad implica una soledad.

A Luis Gabriel, porque si te lo propones triunfas en
cualquier parte.

A Juan Pablo, porque la astucia te
da rendimientos.

A Jesús Tapia, por mostrarme las tinieblas y la luz.

A Teresa Edith, porque las oraciones
se hacen realidad.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por educar a lo mejor de esta Nación.

Al Doctor Carlos H. por apoyarme y confiar en mí.

Al Lic. Raúl Efraín, por su infinita paciencia y creer en mí una y otra vez e impulsarme a ser mejor cada día.

A B R E V I A T U R A S

COMAR. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos

D.O. Diario Oficial.

DR. Doctor.

E.T.C. Etcétera.

I.F.E. Instituto Federal Electoral.

LIC. Licenciado

ONU. Organización de las Naciones Unidas.

P.G.J.D.F. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

P.G.J.E.M.- Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

P.G.R.- Procuraduría General de la República.

R.T.C. Radio, Televisión y Cinematografía.

La normatividad de la Comisión Nacional De Derechos Humanos
y sus efectos.

I n d i c e

	Página
Introducción.	5

C a p í t u l o I

Los derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

1. Concepto.	9
1.1. Que son los derechos humanos?	9
1.1.2. El ius naturalismo.	17
1.1.3. El ius positivismo.	20
1.2. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1948.	25
1.3. El Ombudsman	32
1.4. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.	34
1.4.1. Orígenes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	34
1.4.2. Fundamento legal.	37
1.4.3. Decreto Constitucional.- artículo 102 constitucional apartado b de trece de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.	44
1.5. La Comisión Nacional de Derechos Humanos organismo descentralizado con Personalidad jurídica y patrimonio autónomo.	49

C a p í t u l o II

La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

2. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de veintinueve de junio de mil novecientos noventa y dos, análisis genérico de su estructura.	55
---	----

2.1. Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	58
2.3. Autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	64
2.4. Recomendaciones y documentos de no responsabilidad.	67
2.5. Responsabilidad de los servidores públicos.	70
2.6. El consejo consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	73
2.7. Informes anuales y especiales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	78
2.7.1. Su reglamento.	80
2.8. Los derechos humanos y las garantías individuales.	81
2.8.1. Sus semejanzas.	82
2.8.2. Sus diferencias.	83

C a p í t u l o I I I

Naturaleza jurídica de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

3. Las recomendaciones.	90
3.1. Características de las recomendaciones.	91
3.1.1. Recomendaciones públicas.	96
3.1.2. Recomendaciones autónomas.	97
3.1.3. Recomendaciones no vinculatorias.	98
3.2. Elementos que contienen las recomendaciones. Análisis del artículo 133 del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	110
3.2.1. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.	110
3.3. Enumeración de evidencias que demuestran las violaciones a los derechos humanos.	110
3.4. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a un derecho humano.	111
3.5. Enumeración de evidencias que demuestran las violaciones a los derechos humanos.	111

3.6. Recomendaciones específicas a la autoridad responsable de violentar los derechos humanos.	112
--	-----

Capítulo IV

Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para formular sus recomendaciones y sus efectos

4. Interposición de la queja por el gobernado.	115
4.1. Investigación de la presunta violación de un derecho humano y acopio de elementos de convicción de prueba.	117
4.2. Elaboración del proyecto de recomendación por el visitador general.	118
4.3. Notificación al servidor público para que de cumplimiento a la recomendación del quejoso de su emisión.	120
4.4. Publicidad de las recomendaciones que resuelve enviar la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las autoridades responsables.	120
4.4.1. Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	121
4.4.2. Medios masivos de comunicación,	121
4.4.3. Informes anual y especial.	123
4.5. Efectos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	126
4.5.1. Señalamiento público a la autoridad jerárquica superior como responsable de violar los derechos humanos del gobernado.	128
4.5.2. Los efectos jurídicos.- no anula, modifica o deja sin efecto las resoluciones u actos de la autoridad contra los cuales se hubiera presentado la queja.	
4.5.3. Fomentar una cultura de respeto a los derechos humanos.	132
4.5.4. Corregir procedimientos y prácticas autoritarias y arbitrarias.	136
4.6. Cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	138
4.6.1. Naturaleza jurídica de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	145
4.6.2. Fundamento jurídico.	146

4.6.3. Las recomendaciones son emitidas por un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio autónomo.	148
Conclusiones	152
Bibliografía	157

INTRODUCCION

La lucha que ha sostenido el hombre, a través de la historia, para lograr que sus aspiraciones de respeto a la dignidad humana, se encuentren contenidas en la ley, ha sido muy penosa, difícil y prolongada.

Afortunadamente, y en contraste con las frecuentes violaciones a los Derechos Fundamentales, surgieron voces de hombres entregados a la noble tarea de luchar por el respeto de la dignidad de las personas, propiciando la creación de instrumentos e instituciones que se han constituido en el curso de los años, en valiosos antecedentes del actual reconocimiento jurídico a los Derechos Humanos.

Entre los instrumentos procesales más conocidos están el **Habeas Corpus** , de origen anglosajón, el cual tiene como finalidad la protección de la libertad personal de los individuos y nuestro **Juicio de Amparo**, cuyo propósito fundamental, desde que surgió, fue el de proteger y tutelar los derechos de las personas, consagrados en la Constitución, contra su violación por parte de las autoridades. Ambos, han servido de inspiración para crear nuevos instrumentos jurídicos de protección a los Derechos Humanos.

Así como surgieron instrumentos procesales, nacieron también instituciones animadas por el mismo propósito, el respetar la dignidad de las personas y es así como en Suecia, en su Constitución de 1809, nació el Ombudsman con el cual se "persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar como estas eran realmente aplicadas por la administración y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios"⁽¹⁾

¹ CARPIZO, Jorge ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, 28ª. Edición. Editorial CNDH México, 2004. pág. 14.

"Más de cien años después de su creación - expresa el Dr. Carpizo- el Ombudsman fue adoptado por otro país que no fuera Suecia, por Finlandia en su Constitución de 1919 y tres decenios después su ejemplo fue seguido por Dinamarca". (2)

No está por demás reiterar, que **"el Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia, pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de las autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias"** (3)

En nuestro país también existes algunos antecedentes, como la Ley de Procuradurías de los Pobres que en 1847 promovió en San Luis Potosí Don Ponciano Arriaga . En enero de 1979 se creó en Nuevo León la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos; **en noviembre de 1983 se fundó la Procuraduría de Vecinos, por acuerdo del H. Ayuntamiento de Colima** y en la Universidad de Nacional Autónoma de México, se creó en mayo de 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios, La Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero, creadas en 1986 y 1987 respectivamente, la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes en 1988 y la Defensoría de los Derechos de Vecinos del Municipio de Querétaro en 1989.

Tales antecedentes son prueba fehaciente de la inquietud y propósito que desde hace años se hizo patente en nuestro país, a efecto de que el respeto a la dignidad humana quedara debidamente consagrado en nuestras leyes y se hiciera respetar a través de las diferentes instituciones a las que hemos hecho referencia.

Es así, que durante el mandato del Lic. Carlos Salinas de Gortari, y no obstante que el catálogo de Derechos Humanos protegidos por nuestra Constitución es muy amplió, se

² CARPIZO, Jorge. Opus, Cit. p. 31

³ CARPIZO, Jorge. Opus, Cit. p. 40

promovieron las adiciones y reformas al artículo 102 Constitucional que dieron origen a la creación la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, nació por mandato Constitucional, el decreto establece que: La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter autónomo y con participación de la sociedad civil. Tras 10 años de historia la Comisión, ha tenido como tarea primordial velar porque en nuestra país se respeten los Derechos Humanos Fundamentales que consagra la Constitución General de la República, interviniendo en favor del afectado, cuando alguna autoridad Federal, Estatal o Municipal vulnere, por acto u omisión, los Derechos Humanos de las personas, tal y como lo expresa su Ley Orgánica, cuando establece que sus finalidades esenciales son : **la observancia, promoción, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos** establecidos por la Constitución Federal, así como los ordenamientos vigentes sobre la materia. Su labor, como podemos apreciar, no solamente se ha circunscrito a la protección y observancia de los Derechos Humanos, sino que tiene otra igual de importante que es la de dar a conocer a la población y autoridades, lo que son los Derechos Humanos, para que el ciudadano pueda pedir su cumplimiento y la autoridad ejerza sus funciones en el ámbito de su competencia, respetando el principio de igualdad y los derechos fundamentales de las personas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la respuesta efectiva a las múltiples demandas de la sociedad mexicana que clama justicia y desconfía de sus instituciones gubernamentales encargadas de proteger, resguardar las garantías individuales ya que, el reclamo general de la sociedad recae en una sola palabra “Justicia “, dicha Comisión, al realizar el señalamiento público y abierto al superior jerárquico nos revela a todos la magnitud de la falta de confianza y seguridad existente en nuestro país, pero la Comisión al emitir su recomendación, advertirá a la autoridad incumplida que no está haciendo bien su trabajo, que aun realiza prácticas autoritarias, que la sociedad ya está enterada de que esa autoridad es inconfiable, por lo tanto, ese antecedente servirá para responsabilizar a ese funcionario público y del gobierno; sin ir más allá el mismo pueblo de México, puede darle aun más fuerza a dicha Comisión, y sus recomendaciones tendrán más fuerza política, jurídica y moral.

El principio propósitivo, es el fomento y el respeto de los Derechos Humanos a lo que todos los mexicanos tenemos derecho, erradicando así, las prácticas autoritarias y arbitrarias de nuestras autoridades encargadas de proteger nuestras garantías individuales, aun siendo una simple y mera recomendación, no deja de pasar inadvertida, prueba de ello las grandes movilizaciones realizadas para el fomento y el respeto de los derechos del hombre, siendo incluso proyecto de las naciones civilizadas, el resguardo y protección de las garantías individuales, siendo su principal discurso político, por lo que todos los ciudadanos tenemos el derecho de acudir a la Comisión, a pedir de que se nos respeten y resguarden nuestras garantías y nuestros Derechos Humanos.

Capítulo I

Los derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

1. Concepto.

1.1. ¿Que son los derechos humanos? Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada, por lo que tenemos en todo orden jurídico los siguientes:

- a) Los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y,
- b) Los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.⁽⁴⁾

Teorías Doctrinales en torno a los Derechos Humanos.

Las teorías en que se fundamentan los Derechos Humanos son:

- a) La teoría del Derecho Natural
- b) La teoría Historicista:

Considera que los Derechos Humanos son producto del desarrollo histórico del ser humano, de su transformación y que a través de sus grandes luchas y experiencias va logrando su superación.

La teoría Ética: Considera a los Derechos Humanos como exigencias morales que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombres y, por tanto, con un derecho igual a su reconocimiento, protección y garantía por parte del estado.

⁴ 2º Informe anual de actividades (Informe Anual 2002) Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Querétaro. Pág. 110.

La teoría Positivista. Aspectos filosóficos de los Derechos Humanos. Ontología de los derechos humanos.

La ontología es la rama de la filosofía que estudia las características del SER. El Ser y la esencia de los Derechos Humanos responde a las siguientes interrogantes: a) ¿Qué son?, b) ¿Qué permanencia tienen?, c) ¿Por qué son esenciales?, Obedece a la particular naturaleza del hombre que es distinta a las demás cosas o seres que existen en el universo.

Su esencia es JURÍDICA que se traduce en: a) Una existencia prioritaria frente a la actuación del poder público. b) El poder público debe respetarlos para justificar su propia legitimidad.

Etiología de los derechos humanos. La etiología es la rama de la filosofía que estudia la búsqueda ó determinación de las causas de un fenómeno.

La etiología de los Derechos Humanos corresponde a: a) La particular naturaleza del hombre. b) Surgen como la forma en que la sociedad reconoce esa esencial diferencia otorgando un rango superior de dignidad a todos los que formamos parte del género humano. c) Su causa es inherente a la dignidad humana. d) Como una necesidad de los individuos. e) La necesidad de llevar una vida organizada. f) La realización superior de los propios fines sociales.

Axiología de los derechos humanos. La axiología es la rama de la filosofía que estudia los valores. El valor específico de los Derechos Humanos es: a) La dignidad del hombre. b) La justicia, porque se trata de plasmar como justos, los límites de respeto que el poder público debe asumir frente a las personas.

De lo anterior deriva que estará frente a un sistema “justo” de Derecho en lo esencial cuando la normatividad jurídica reconozca como base de toda su estructuración (derecho público, privado, social) el respeto a los Derechos Humanos.

Teleología de los derechos humanos. La teleología es la rama de la filosofía que estudia los fines de las cosas. Los Derechos Humanos tienen como fin de existencia: Ser respetados. La superación humana en todos sus sentidos.⁽⁵⁾

Los aspectos sociológicos de los Derechos Humanos. El análisis de los Derechos Humanos bajo la perspectiva sociológica se traduce en: a) Su existencia en la sociedad. b) Su manifestación en el grupo social, como vivencias cotidianas. c) Que grupos los asumen para su protección. d) Como operan los mecanismos protectores de los Derechos Humanos.⁽⁶⁾

Clasificación de los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos han sido clasificados desde diferentes aspectos como son:

Por el titular del Derechos

Individuales ----- El Ser Humano

Colectivos ----- Grupo de Personas

Por el titular que los vulnera

Autoridad o servidor público de algún órgano estatal.

Otros.

Por su forma de protección y la autoridad que los protege.

Jurisdiccionales

Protegidos por el poder Judicial

No jurisdiccionales

⁵ Opus. Cit. Pág 5

⁶ Opus. Cit. pág. 10

Protegidos por las Comisiones de Derechos Humanos.

Por su desarrollo histórico y reconocimiento.

Primera Generación.

(Individuales)

Libertades fundamentales: expresión opinión, de tránsito.

Derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad, a la propiedad.

Derechos civiles: nombre, nacionalidad, matrimonio.

Derechos políticos: votar, ser votado.

Segunda Generación. (Colectivos)

Derechos Económicos: Recibir un salario ahorrar, invertir, etc.

Derechos Sociales: Derecho a la vivienda al trabajo, a la protección de la salud.

Derechos Culturales: Derecho a la Educación, al arte, a disfrutar el patrimonio cultural de la humanidad.

Tercera Generación. (de los pueblos)

Derecho a la Paz: evitar la violencia y la guerra; firma de tratados de paz y de desarme.

Derecho al Desarrollo: optimización de recursos naturales, apoyos financieros a los pueblos en desarrollo.

Derecho a un Medio Ambiente Sano: Preservación de los recursos naturales, prevención de la contaminación. (7)

Características de los Derechos Humanos.

Son inalienables: No pueden perderse ni transferirse por propia voluntad.

⁷ Opus. Cit. Pág. 6.

Son imprescriptibles: No caducan, no precluyen, no se extinguen con el transcurso del tiempo. (⁸)

Como unas de las principales inquietudes en esta época actual son las de conocer que son los Derechos Humanos, ya que el ciudadano común los desconoce y sobre todo la forma de enfocarlos como una auto protección ante las violaciones que son objeto por parte de las autoridades, cuando éstas últimas son las encargadas de velar por estos.

Los derechos humanos son inherentes a la naturaleza de la humanidad ya que sin los cuáles no se puede vivir como tal y el Estado desde luego que está obligado a respetarlos, a resguardarlos, a protegerlos y ante todo defenderlos.

Se pueden mencionar como algunos de los ejemplos más importantes de los derechos humanos son:

- a) El Derecho a la vida.
- b) El Derecho a ser libre.
- c) El Derecho a elegir trabajo o profesión.
- d) El Derecho a transitar libremente.
- e) El Derecho de asociarse y reunirse pacíficamente.
- f) El Derecho a expresar libremente las ideas.
- g) El Derecho a no ser molestado en bienes o posesiones.
- h) El Derecho a tener acceso a la jurisdicción del Estado y a recibir un juicio justo.

Estos Derechos Humanos son los que mayormente están susceptibles de violaciones, ya que en la realidad social, las estadísticas no mienten al señalar como más constantes a aquellas que llevan a cabo las autoridades judiciales, como son:

- ❖ La detención ilegal
- ❖ La privación ilegal de la libertad
- ❖ La tortura

⁸ Opus. Cit. Pág. 36

- ❖ La incomunicación
- ❖ La dilación en la impartición de justicia
- ❖ La denegación en la impartición de justicia

Como conceptos de Derechos Humanos se pueden señalar los siguientes: “Son todos aquellos que tiene una persona por el simple hecho de serlo. Son un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes al Estado y conceden facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad”.⁽⁹⁾

Cuando se utiliza la expresión "Derechos que tiene una persona" se refiere a los derechos que se le deben a todo hombre por el solo hecho de serlo. Se trata por tanto, de algo más profundo y radical que cuando se habla, por ejemplo de los derechos de los ciudadanos de un determinado país (porque así proclama en su constitución), los derechos de los miembros de una colectividad o asociación (porque los adquieren al ingresar en ella), de los que antiguamente se consideraban propios de ciertas categorías o "estamentos sociales" (nobleza, clero etc.) o de los que se adquieren por realizar cualquier acción.

En virtud de lo anterior, se infiere que los derechos propios del ser humano están basados en su misma dignidad de persona; no establecen diferencias entre los hombres, no se conceden ni se adquieren, tampoco pueden perderse, les corresponden a todos por igual y todas las personas los poseen o pueden reclamarlos.

Al respecto el primer considerando de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala "La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad".¹⁰ Es decir, que el desequilibrio de cualquiera de estos factores puede provocar una contraposición en la defensa y protección de los derechos del hombre.

⁹ AGUILAR Cuevas, Magdalena. Manual de Capacitación (Derechos Humanos). Editorial Amanuense. 1991. México. Pág. 27.

¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas. En Refugiados. ONU/ACNUR. Madrid. Num. 34. octubre 1987. Pág. 19.

En términos más sencillos los Derechos Humanos se han considerado como las facultades propias que todo ser humano tiene como ente individual y como ente social, esto es, como miembro de la sociedad, la cual es el conjunto de seres que habitan en la tierra.

Cuando se habla de Derechos Humanos, se refiere a las facultades que en derecho son el conjunto de normas que reconocen a los hombres, en virtud de un Imperativo ético, es decir, cuando la doctrina habla de "Derechos del hombre" lo que hace es dirigir requerimientos al legislador, fundados en normas, principios e ideales, para que el orden jurídico positivo emita preceptos que vengan a satisfacer esas exigencias.

Otro concepto dogmático jurídico que hace referencia a los Derechos Humanos, es el siguiente: "Los Derechos Humanos son las expresiones de la dignidad de toda persona en sus distintos aspectos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, teniendo su efecto en la organización de la sociedad en su conjunto y en las diversas situaciones que atraviesa. Esas expresiones básicas de la dignidad de las personas no son sino el reconocimiento de las facultades neutrales del ser humano para ser legítimamente lo que conduce a los fines de su vida". ⁽¹¹⁾

Otro concepto que va más acorde con lo que conocemos como Derechos Humanos, es el que aporta Héctor Cross Espiell, de la manera siguiente: sirva de explicación o de base a aquellas facultades, atribuciones o exigencias fundamentales que el ser humano posee, declaradas, reconocidas o atribuidas por el orden jurídico y que derivan de la dignidad eminente que todo hombre tiene, constituyen hoy el presupuesto indispensable y necesario de cualquier sistema político nacional y de la misma comunidad internacional añade el autor hoy el concepto de los Derechos Humanos incluye los clásicos derechos civiles y políticos, es decir las tradicionales libertades públicas, los derechos económicos, sociales y culturales que imponen al Estado prestaciones positivas para satisfacer las necesidades humanas en materia económica, social y cultural y los nuevos derechos que han surgido ante las exigencias del mundo actual, en particular frente a los problemas del desarrollo

¹¹ RODRIGUEZ y Rodríguez Jesús. Introducción al Derecho Mexicano. UNAM, 1981. Pág. 12 Informe Provisional del Seminario Interamericano sobre Seguridad del Estado, Ginebra, Suiza. CICR, 1986.

material e industrializado, son del medio ambiente, de la paz, de la libre determinación, etcétera .(12)

En nuestra Constitución Política la mayor parte de esta materia se encuentra plasmada en el "Capítulo Primero, del Título Primero, bajo el rubro “de las garantías individuales”, y considerando que la doctrina mexicana es tradicional y que, generalmente se vale de esta misma terminología para tratar el lema, algunas veces lo hace bajo la denominación de garantías constitucionales y otras veces prefiere referirse a las garantías individuales como derechos públicos subjetivos.

Ahora bien, los términos que nos ocupan no se refieren solamente a una cuestión semántica, sino que llevan aparejados importantes implicaciones; por ello, si se requiere precisar que el alcance significativo de la expresión “derechos humanos” sea en el ámbito normativo o en el terreno doctrinal. Se debe confrontar esta expresión con otras nociones afines, es decir, se debe establecer una relación con otros términos en el lenguaje legislativo y teórico, que guarden notable proximidad significativa respecto de los derechos humanos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se admite en un sentido amplio que los derechos humanos se encuentran plasmados en la misma, señalando los límites y condiciones que otorgan cada uno de los derechos y libertades de la persona humana por ella conocidos, mismos, que no podrán ser restringidos; lo que no se puede dejar de reconocer es que en sentido estricto, el término garantías que se aplica a la enunciación de derechos que el Estado se compromete a respetar, adquiere su plena y justa significación en el hecho de que la Constitución no se concreta a reconocer cuales son los derechos humanos, sino que también, precisa los recursos y procedimientos que deben permitir su goce y respeto efectivo.

¹² CROSS Espiel Héctor. Estudios sobre Derechos Humanos. Editorial Civitas S.A. Madrid. 1988. Pág. 50.

1.1.2 El ius naturalismo.

El iusnaturalismo marcó una nueva etapa en la historia de la humanidad, ya que fue una corriente que rompió los esquemas establecidos en el mundo al quitar los esquemas religiosos que dominaron el panorama filosófico durante mucho tiempo, desde la muerte de Aristóteles, hasta el siglo XVII, en el que se retoman esos principios de cientos de años atrás.

Su objetivo principal, fue, al igual que otras corrientes revolucionarias otorgar derechos al hombre; derechos que le permitieran al hombre un poder moral para hacer, omitir o exigir algo; derechos que se les ha otorgado por igual a todos los seres, pero que por desgracia muchas veces son violados al obstaculizar su ejecución. ⁽¹³⁾

En un principio se habló de derechos impuestos por la propia naturaleza, a lo que se le llamó derecho natural, que es un conjunto de normas para garantizar el mejor ordenamiento de la sociedad. Posteriormente se sustituye este orden por el de Dios. ⁽¹⁴⁾

El derecho natural moderno se distingue del antiguo y del cristiano porque carece de referencias metafísicas, está basado únicamente en la ley moral contenida en la razón humana, y de las exigencias de esta razón se deducen los derechos del hombre.

Actualmente vemos estos derechos humanos como un conjunto de valores ideales éticos que representan iniciativas morales para la coexistencia pacífica, los cuales surgen de la necesidad de evitar mayores delitos contra la humanidad y poner un límite a las injusticias, la opresión, el abuso y los atentados contra la dignidad humana que constantemente se realizan en todas partes del mundo.⁽¹⁵⁾

(Iusnaturalismo) presenta dos vertientes:

¹³ Sabine, H.G. (1982). Historia de la teoría política. México: Fondo de cultura económica.

¹⁴ Copleston, Frederick (1983). Historia de la filosofía #5. México: Editorial Ariel.

¹⁵ Zeitling, Irving (1982). Ideología y teoría sociológica. Argentina: Amorrortu editores.

a) La Teológica: El hombre es dotado de ciertas prerrogativas que provienen de un ser superior, Dios y que le llevan a alcanzar su perfección a través de un orden natural armónico dentro del cual debe ser respetado en su DIGNIDAD y CALIDAD HUMANA QUE LE HA OTORGADO DIOS, QUIEN LO HA CREADO A SU IMAGEN Y SEMEJANZA.

b) La Racional: No toma en consideración LA VOLUNTAD DIVINA, YA QUE LA PERSONA ES UN PRODUCTO SUPERIOR DE LA PROPIA NATURALEZA DEBIDO A SU RAZÓN Y VOLUNTAD.

Escuela Ius Naturalista El ius naturalismo.- Sostiene, en general, la existencia de reglas de derecho natural. El derecho natural es aquel que surge de la naturaleza humana. Para esta escuela, los derechos humanos son inherentes a la naturaleza humana, porque son las garantías que requiere un individuo para desarrollarse, y satisfacer sus necesidades para vivir como hombre.

El nacimiento de la doctrina del derecho natural. La doctrina del derecho natural nace con la filosofía; "nace desde el momento en que la razón, ejercitando su sentido crítico y escrutando la historia, descubre en ella cambios profundos en el dominio del derecho y la moral; en que comprueba una diferencia en los sistemas jurídicos y los sistemas éticos de un mismo pueblo en el curso de su historia; y en que, al dirigir la mirada más allá de las fronteras de un estado o un pueblo determinado, se da cuenta de la diversidad de órdenes jurídicos de los pueblos vecinos. En presencia de esta diversidad, la razón humana se asombra, primeramente, y después comienza a distinguir un derecho divino y un derecho humano. (¹⁶)

En virtud de lo anterior, se desprende que, el derecho natural surge de la naturaleza misma del hombre, puesto que emana del mismo hombre, ya que la naturaleza humana es siempre la misma; lo que constituye un conjunto de normas o reglas anteriores a toda ley escrita y nace de la conciencia de los individuos.

¹⁶ BODENHEIMER, Edgar. Teoría del Derecho, Novena Edición. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica. S.A. 1986. Pág. 127.

Esas reglas descubiertas por la razón misma, preceden al derecho positivo, puesto que, aún antes de existir éste, ya los grupos humanos se regían por reglas de derecho natural nacidas de una conciencia social para lo que en realidad se confundían con normas morales.

El derecho natural tiene un carácter general, es decir, es común a todos los hombres y a todos los pueblos, es inmutable, eso quiere decir que no cambia de un pueblo a otro ni de una época a otra; constituyendo el ideal de lo justo, inclina la voluntad humana a dar a cada uno lo que le pertenece, imponiéndose sus principios al mismo legislador, ejerciendo una influencia decisiva en la legislación positiva.

De lo anterior se puede definir al derecho natural, como un conjunto de valores fundamentados en la equidad, la justicia y el sentido común; imponiéndose al legislador mismo, ya que nacen de la propia conciencia humana.

En todas las legislaciones se han adoptado, tutelado los principios siguientes:

- Protección a la libertad de los hombres
- Castigo para quien daña o destruye el orden social
- Protección a los bienes de los individuos
- . Reconocimiento de los derechos y deberes dentro de la organización familiar, etcétera, todos estos principios son normas de derecho natural.

Al Derecho Natural se le ha tratado de estudiar, desde dos corrientes diametralmente opuestas y una doctrina intermedia.

La primera corriente concibe el orden natural como un sistema acabado de principios inmodificables, es decir, un modelo de todo derecho positivo, real o posible.

La corriente contraria, ve en el derecho natural la regulación justa de cualquier

situación concreta, presente o venidera, y admite, por ende, la variedad de contenidos del mismo derecho en relación con las condiciones y exigencias siempre nuevas, de cada situación especial; sin que lo dicho implique la negación de una serie de principios supremos, universales y eternos, que valen por si mismos y deben de servir de inspiración o pauta para la solución de los casos singulares y formulación de normas aplicables a estos.

1.1.1. El ius positivismo.

En el siglo XX hay una evolución hacia el positivismo jurídico que considera como válido al dicho escrito, es decir, la palabra que no está recogida en los códigos carece de valor (la sociedad sabe cuáles son las normas vigentes). Proporciona certeza jurídica frente al comentario consuetudinario que exaltó Savigny por influencias nacionalistas y romanticistas (será sustituido por el positivismo). El positivismo decía que *“lo que no estaba en el código no estaba en el mundo”*.

El influjo positivista científico se impuso igualmente en las ciencias sociales con el mismo método configurando una física social que estudia los hechos sociales dentro de una determinada sociedad y que se denomina sociología. En consecuencia esta sociología irrumpe en el ámbito jurídico elevando la sociología del derecho a verdadera ciencia y arremetiendo de forma tajante contra las practicas jurídicas tradicionales como la dogmática jurídica al considerar que esta no suponía la ejecución de un verdadero método científico por que no observaba hechos empíricamente comprobables y generalizables sino que solo aclaraba el sentido de las normas como entes abstractos. De aquí en adelante se produce una jurisprudencia de tinte sociológico, causalista del acontecer social.

Debido al gran peso que lograron obtener las denominadas prácticas jurídicas tradicionales por su aplicación a lo largo de muchos siglos, surgieron ciertas corrientes tratando de conciliar o enlazar de algún modo la nueva tendencia positivista con el arraigado naturalismo. La primera de estas corrientes es el positivismo legalista que redujo el derecho a la ley en el sentido que esta era producida por un legislador que la dotaba de razón por que este expresaba la voluntad del pueblo deviniendo cierto carácter de justa a

sus creaciones legislativas; esta razón de la ley es un rezago iusnaturalista por que proviene del mundo ideal.

Otra corriente es la jurisprudencia de conceptos o positivismo conceptualista para quienes el derecho puede ser expresado en conceptos y de estos conceptos se derivan las normas jurídicas que lo forman y regulan como también el deber ser de estas normas.

Por su parte el positivismo normativista exalta la labor de los jueces en la construcción de derecho al tiempo que relegan el sentido superior de la ley y el legislador promovidos por el legalismo, estableciendo en las normas la verdadera expresión de la vida concreta. En respuesta el positivismo normativista determina como función de la sociología del derecho el estudio por medio de observación de las normas jurídicas como singular expresión del derecho y como verdaderos hechos sociales al referirse a la realidad fáctica, para esta corriente la ciencia no crea derecho sino que simplemente lo describe; la ley es una fuente de derecho, pero, muchas veces insuficientes por lo que es necesaria la labor de los jueces con su interpretación para dar a las normas que alcance que requieren para poder resolver situaciones fácticas concretas.

Escuela Positiva. La Escuela Positivista sostiene que la norma jurídica es superior a cualquier otro ordenamiento. Para esta escuela los derechos humanos son producto de una actividad normativa del Estado, por tanto, antes de su promulgación no pueden ser proclamables. El positivismo tiene su desarrollo en la segunda mitad del siglo XIX, teniendo como su exponente Augusto Comte, quien con su pensamiento positivista, y por medio de la ley de los Tres Estados, trató de establecer una diferencia con el Ius Naturalismo, señalando que el espíritu humano ha pasado por tres fases:

1). La primera fase es mitológica-tecnológica, en la que el hombre lo explica todo por medio de la voluntad de poderes personales ultraterrenos.

2). La segunda fase es metafísica, en ella se constituye el antropomorfismo del primer tiempo por entidades abstractas denominadas fuerzas, leyes, esencias, formas o almas, en todo lo cual no hay todavía más que ficciones.

3). La última fase, es el período positivo, en el que el hombre limita su saber a lo positivamente dado, es decir, aquello que se conoce únicamente por la experiencia, lo cual ya es realidad y no ficción. Sólo esta última fase si merece para los positivistas el calificativo de científica y es digna de los tiempos modernos.

El positivismo de Comte, invade la cultura del siglo XIX, sobre todo en su segunda mitad, manifestando que toda postura filosófica era objeto de recelo en el campo de los estudios jurídicos.

La Ley de los Tres Estados. Denominada así por Augusto Comte; se refiere a la idea de que la historia acabará por producir un estado de cosas perfectas, es decir, el Estado positivo.

La primera etapa de la humanidad como anteriormente se mencionó, fue la etapa teológica, en ésta, el espíritu humano dirige esencialmente su búsqueda a la naturaleza íntima de los seres y a las causas primeras y finales de todos los efectos y se representa a los fenómenos como si fueran producidos por la acción directa y continua de agentes sobrenaturales más o menos numerosos cuya intervención arbitraria implica todas las anomalías aparentes del universo. Así, esta corriente se refiere principalmente a las etapas mágicas y religiosas del pensamiento humano y la frase “causas primeras y finales” se refiere a lo que se conoce como metafísica. Por esta escuela, la teología y la metafísica dejan de ser ciencias al no atenerse a la experiencia y a las leyes naturales.

El segundo estado es el metafísico, en él, los hombres sustituyen los agentes sobrenaturales por fuerzas arbitrarias, verdaderas entidades inherentes a los diversos seres del mundo; esta etapa comprende sobre todo, los residuos metafísicos en la ciencia, residuos que pueden encontrarse en los principios vitales en el alma, sin embargo, esta etapa rechaza las hipótesis que surgen experiencias de los hechos y en todo pensamiento metafísico, puesto que al aceptarlos sería como permitir filtraciones de pensamientos metafísicos en la ciencia.

Al sobrepasar las dos etapas primitivas de la humanidad, el hombre alcanza la etapa que los positivistas consideran definitiva: el estado positivo o la era positiva, considerada por esta doctrina como una promesa y muchas veces, como una realidad en el mundo que se habita; al considerar los positivistas que dominarán las ciencias, la experiencia y una visión racional del mundo.

En virtud de lo anterior, se infiere que esta escuela parte de que todos los hechos sean verificables, por ello es que la primera característica de un hecho positivo sea su verificabilidad en la experiencia. Por ello Comte señala: "Es la experiencia únicamente la que ha podido proporcionarnos la medida de nuestras fuerzas", ⁽¹⁷⁾ con esta frase quiere indicar que ciertos hechos son positivos porque están ligados a la experiencia, y por otro lado sugiere, que ciertas ideas metafísicas teológicas y religiosas son inverificables, y por lo tanto, deben hacerse a un lado por carecer de utilidad.

En razón de lo anterior, se puede definir que un hecho positivo es un hecho experimentable, verificable repetido, que implica una ley natural, la cual, a su vez se convierte en una ley científica.

Los filósofos positivistas concebían a la ciencia como un constante progreso que consistía en llegar a leyes más universales, de tal manera, que la representación del mundo fuera cada vez más perfecta. Aunque nunca el mundo llegue serlo. Sin embargo, los positivistas que creyeron en el progreso del hombre y en la perfectibilidad de la ciencia, consideraron también que la etapa positiva era el estado definitivo de la humanidad; así mismo, Comte manifestaba que con el pensamiento con la supresión de la metafísica y de la religión, el hombre podría establecer el orden social definitivo.

Como se señaló anteriormente, la escuela ius naturalista manifiesta reglas de derecho natural para los hombres, considerando a estos y a sus derechos como inherentes al mismo, ya sea en su persona o en sus valores; infiriéndose de lo anterior, que el derecho

¹⁷ COMTE, Augusto. Ley de los Tres Estados. Editorial Porrúa. México. 1998. Pág. 79.

natural lo constituyen un conjunto de normas o reglas anteriores a toda ley escrita, al nacer de la conciencia de los individuos; lo anterior puede observarse en la transición que realiza la sociedad, al pasar del estado natural al Contrato Social, ya que en la primera etapa se encuentran los hombres desprotegidos al no tener leyes u ordenamientos escritos, en el segundo aspecto, la tutela de los derechos del hombre se realiza por el Estado, al contarse ya con una serie de leyes que vendrían a cubrir la deficiencia del estado natural en que se encontraba la sociedad.

Referente a la Escuela Positivista esta parte de la ciencia y de todo lo que es experimentable, verificable y que se encuadre dentro de la ciencia misma, rechazando cualquier pensamiento metafísico y religioso; sosteniendo al mismo tiempo que al suprimir la metafísica y la religión el hombre podría establecer un orden social definitivo.

En conclusión, de lo antes mencionado se desprende que los derechos humanos pueden ser considerados como norma jurídica y como valor, pero al mismo tiempo se fundamentan ambos para tener la capacidad de realización efectividad, por lo que se ha luchado desde el inicio la humanidad.

Positivismo jurídico. Debemos referirnos al positivismo en general como sistema filosófico basado en la experiencia y en el conocimiento empírico de los fenómenos naturales para poder adentrarnos desde esta perspectiva a lo que se conoce como positivismo jurídico. Tenemos entonces que el positivismo es una corriente espiritual general que implica atenerse solamente a los hechos, defendiendo lo real y sus leyes, es un triunfo de las ciencias naturales en lo epistemológico y de la física como base central de la científicidad.

Dicho lo anterior tenemos que el positivismo jurídico consiste en aplicar el modelo epistemológico de la física - matemática empleado por el positivismo al ámbito jurídico.

El positivismo niega por completo la concepción naturalista del derecho por que para este la realidad es la idea y esta no es susceptible de verificación y experimentación, carente de entidad real y por tanto no puede ser objeto de conocimiento científico.

El estado es el creador de los derechos, los cuales limita a través de sus propias leyes, surgidas de la voluntad soberana del pueblo, quien ha catalogado un conjunto de valores fundamentales que conviene en hacer respetar para normar la convivencia humana.

Con el positivismo jurídico se le quiere dar el carácter único de ciencia al derecho despojándolo de ciertas practicas tradicionales que no se acogen al método científico, separando el ser del derecho de su deber ser en la medida que este ultimo por ser una idea no es comprobable ni verificable, entendiendo el derecho como una realidad tangible por que rige la vida social de los pueblos y viéndolo desde este punto de vista le son aplicables los principios cognoscitivos del positivismo basados en la ciencia físico - matemática.⁽¹⁸⁾

1.2. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1948.

DEFINICIONES *Conjunto de posibilidades abiertas a los individuos de una comunidad organizada al objeto de que puedan actuar conforme a sus propias opciones en lo que se refiere a su vida personal, así como, en lo público, a participar en la toma de decisiones respecto al funcionamiento de dicha comunidad.*⁽¹⁹⁾ *Todos aquellos que deben ser reconocidos siempre y en todas partes a toda persona, por el simple hecho de serlo, y con independencia de su sexo, raza o condición.* ⁽²⁰⁾

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

¹⁸ COMTE Augusto EL POSITIVISMO JURÍDICO. Primera Edición. Editorial Porrúa México 1986. Pág. 7.

¹⁹ Gran Larousse Universal. Garcia Pelayo- Cross. España. 1989.

²⁰ Sociedade 7 – Santillana. Salamanca España 2005 Págs. 450.

Artículo 2: Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Artículo 3: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4: Nadie estará sometido a la esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5: Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6: Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7: Todos somos iguales ante la ley y tenemos, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.

Artículo 8: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9: Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10: Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella.

Artículo 11: Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad. Nadie será condenado por actos u

omisiones que el momento de cometerse no estuvieran tipificados por el derecho nacional o internacional.

Artículo 12: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación.

Artículo 13: Toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia, a salir de cualquier país y a regresar a su país.

Artículo 14: En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial originada por delitos comunes o actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15: Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

Artículo 16: Los hombres y mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna, a casarse y fundar una familia. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse matrimonio.

Artículo 17: Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. Nadie puede ser privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18: Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Artículo 20: Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21: Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Artículo 22: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23: Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo y a la protección contra el desempleo; y a percibir igual salario por igual trabajo. Toda persona tiene derecho a formar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24: Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute de su tiempo libre, a una limitación razonable del horario laboral y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.

Artículo 26: Toda persona tiene derecho a la educación; ésta deberá ser gratuita y obligatoria en los ciclos elementales.

Artículo 27: Toda persona tiene derecho a tomar parte en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico.

Artículo 28: Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29: Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

Artículo 30: Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al estado, a un grupo o a una persona, para emprender y

desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta declaración.⁽²¹⁾

EVOLUCIÓN Los antiguos no tenían ninguna idea sobre la libertad individual en el sentido absoluto y anárquico de los tiempos modernos. Para ellos, la libertad era el disfrute de los derechos políticos. El ciudadano se debía enteramente, en cuerpo y alma, al estado.

La sociedad feudal se caracterizó por una superposición de lazos jurídicos complejos entre los hombres y las tierras. Puede considerársela como una pirámide en cuya cúspide está el rey, y en la base, los hombres adscritos para siempre a la tierra que cultivan, o al oficio que ejercen, amparados por un señor que les protege a cambio de los trabajos o de unas tasas.

En el siglo XIII se promulga la "Carta Magna", elaborada según los esquemas críticos de los Usatges de Barcelona, en la que se limita el poder real, así como el de los barones sobre sus propios hombres, declarándose que *"ningún hombre libre será aprisionado, ni despojado de sus bienes, ni lesionado de ninguna manera... salvo por leal juicio de sus pares, conforme a las leyes del país"*.

En la "Petition of Right" impuesta en 1628 a Carlos I, se precisa que *"ningún hombre puede ser arrestado, ni detenido, sin formalidad judicial"*.

El "Habeas Corpus Act", de 1679, constituirá la piedra capital de las libertades públicas inglesas.

En España, en Francia y en Italia, asistimos a partir del siglo XI en el primer país y del siglo XII en los otros dos, a la eliminación progresiva del factor fortuito o incierto en las cargas fiscales.

²¹ DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 10 de Diciembre de 1948

LIBERTADES TRADICIONALES.-Cabe a la Asamblea Constituyente francesa de 1789 el honor de haber proclamado solemnemente por vez primera *los derechos del hombre y del ciudadano* en una carta constituyente, y haber influenciado con su filosofía gran parte de la teoría moderna constitucional. En su preámbulo se declara que "...la ignorancia, el olvido y el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos", para afirmar en sus primeros artículos que "*los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos...*"

"El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre; estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión."

"La libertad consiste en hacer todo aquello que no perjudica al prójimo. De esta manera, el ejercicio natural de los derechos de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el disfrute de iguales derechos".

Las necesidades prácticas de la vida social pueden llevar a la admisión de ciertas restricciones a estos principios generales (menores, enajenados, etc) que en general son limitaciones temporales o parciales. También por causa de interés general o de supervivencia del estado pueden, en circunstancias particulares, suspenderse temporalmente su ejercicio (guerra, sitio, catástrofe, salud pública, lucha antiterrorista, etc).

LA SEGURIDAD.-La expresión *seguridad* que figura en la declaración de los derechos del hombre, se refiere a la garantía del individuo ante las arbitrariedades o el abuso de la represión penal. En Gran Bretaña esta garantía está asegurada por la coexistencia de un jurado para la acusación y de otro para el enjuiciamiento del hecho y, en especial, por el sistema del *Habeas Corpus*, que generalmente se considera como la mejor garantía que puede proporcionarse a la libertad individual.

En otros países, como en Francia o en España, por ejemplo, la seguridad del individuo parece menos garantizada.

Fuera de estas y parecidas posibilidades, y la de flagrante delito, nadie puede ser detenido sin mandato judicial.

LA PROPIEDAD.-La propiedad figura entre *los derechos naturales e imprescriptibles*, según la Declaración de las Constituyentes francesas, que en su artículo 17 afirman: "*La propiedad es un derecho inviolable y sagrado, del que nadie puede ser privado, salvo en casos que la necesidad pública, constatada legalmente, pueda exigirlo evidentemente, a cambio de una justa y previa indemnización.*"

El concepto de propiedad alcanza también a los bienes inmateriales:

- Propiedad intelectual
- Propiedad artística
- Propiedad industrial- Etcétera.

LA IGUALDAD.-El proclamar que los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos, significa que la ley debe ser igual para todos, es decir, que debe proteger a todos los hombres por igual y ofrecerles igual oportunidad a las dignidades y a los empleos, sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos respectivos.

EL DERECHO DE REUNIÓN.-La reunión consiste en la agrupación organizada de varias personas que se celebra de manera discontinua, con el objeto del intercambio de ideas o la defensa de intereses comunes.

Es una *agrupación organizada* y, por lo tanto, concertada e internacional.

Estas características son las que le confieren validez legal, considerándose que, una vez convocada, basta que la reunión sea susceptible de quedar organizada para que se den estos requisitos, que la distinga de la mera "algarada".

Su carácter momentáneo o discontinuo diferencia la *reunión* de la verdadera *asociación*.

Desde la prohibición hasta la total libertad y su reconocimiento, el derecho de reunirse es un reflejo de múltiples vicisitudes históricas de los pueblos, algunos de los cuales han conseguido que este derecho alcanzara la categoría de libertad pública garantizada por la ley.

ACTUALIDAD.-A la concepción burguesa de las libertades formales tiende a oponerse, a partir de finales del siglo XIX, una concepción más concreta. Produciéndose una múltiple evolución.

De una parte se manifiesta una clara tendencia a anteponer el interés de la comunidad al del individuo.

Por lo que respecta a las libertades individuales, se asiste a una creciente marea anarquista, por lo menos en las aspiraciones, que pone en tela de juicio entidades colectivas que parecían encarnar tradicionalmente el bien común, como la familia o el estado, denunciados como "alineantes" para la persona, al igual que la empresa capitalista o socialista.

Se observa una tendencia al aumento de las prestaciones de la comunidad al individuo para que éste pueda beneficiarse de sus derechos, que cada vez le son reconocidos en mayor número.

Nos hallamos en una sociedad en vías de mutación; lógico es, pues, que estos conceptos, primero filosóficos y luego convertidos en normas, cambien al compás de los tiempos, de tal manera que los acontecimientos económicos pueden invertir la tendencia de las prestaciones mencionadas en el apartado anterior.

1.3. El Ombudsman.

El Defensor del Pueblo es una institución muy extendida entre los sistemas democráticos actuales, pero su origen hay que buscarlo en la Europa de 1809, exactamente en Suecia y bajo la denominación de "Ombudsman". Su función inicial consistía en ser un mecanismo de control del poder ejecutivo, así como vigilar la observancia de leyes y reglamentos. La primitiva figura, "Justitieombudsman" con el paso del tiempo sufrió

desdoblamientos en sus competencias y, en consecuencia sus funciones se fueron redefiniendo.

En principio, la influencia de la figura del Ombudsman sólo tuvo repercusión en el área escandinava: Finlandia, Art. 49 de su Constitución de 1914, Dinamarca, 1953 o Noruega mediante Ley de 22 de Junio de 1962, pero en las últimas décadas se ha ido incorporando paulatinamente esta figura al derecho positivo de numerosos países de distintos continentes, primero en aquellos de influencia anglosajona y después el resto, no siempre bajo la misma denominación: Gran Bretaña lo incorpora en 1967 y se conocerá como el "Comisionado Parlamentario", Irlanda en 1969, Canadá en 1967, en Australia, 1971, Francia (el Mediador) en 1973, Portugal (Proveedor de Justicia) en 1975, en España en 1978, en Argentina en 1994 o en México, donde la institución se denomina desde 1999 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aunque ejercía su labor con anterioridad.

Como particularidad hay que señalar que no todos países que contemplan la figura del defensor lo han materializado en el ámbito nacional, caso italiano, pero si lo han hecho en el regional y paralelamente empiezan a surgir Ombudsman que desarrollan su misión en el marco supranacional, adscritos a organizaciones como "Defensor del Pueblo Europeo", 1995.

En el largo tiempo transcurrido desde 1809 hasta nuestros días, se aprecia también una gran diferencia entre las originales competencias del modelo sueco y aquellas que se predicán del diseño más actual y extendido de Defensor, es decir la protección del ciudadano frente a los comportamientos irregulares de la Administración, el control de la actividad administrativa del estado en defensa de los derechos de los ciudadanos.

Fundamentalmente tales diferencias estarían reflejadas en la mayor o menor limitación a sus competencias de control y fiscalización de la administración de un país, puesto que la evolución de esta figura no ha desembocado en un modelo único, muy al contrario en los ejemplos actuales se ponen de manifiesto significativas variaciones que no sólo se circunscriben a sus funciones, sino que afectan a cuestiones básicas como el nombramiento del Defensor o las fórmulas de iniciación de un procedimiento mediante el

cual un ciudadano puede solicitar la intervención de la defensoría, es decir, la queja, como medio más extendido en los distintos sistemas.

En los países nórdicos, fiel a su esencia, el Ombudsman es elegido por el poder legislativo, reflejo de su carácter delegado del parlamento en las funciones de vigilancia y control de la administración. Otros países posteriormente, si bien incorporaron la institución modificaron el procedimiento de nombramiento y este puede variar desde la fórmula "designación por el parlamento a propuesta del ejecutivo" a la otra de "designación por el ejecutivo a propuesta del Parlamento" o finalmente cabe la posibilidad de una designación solamente por el ejecutivo.

Con respecto al modo de iniciarse el procedimiento de una queja, en los países nórdicos, pioneros cualquier persona puede presentar una queja sin necesidad de ser el personalmente afectado en sus derechos, siendo suficiente el criterio de interés general. Por otra parte el cauce más común que debe seguir el escrito de reclamación es dirigirlo directamente al Ombudsman, aunque algunos países exigen que el escrito se remita primero a un miembro de la cámara de representantes y este decida sobre la pertinencia o no de enviarlo al Ombudsman.⁽²²⁾

1.4. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

1.4.1. Orígenes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La CNDH fue creada por decreto presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 1990, como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, responsable de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México. La CNDH se constituye también como un órgano de la sociedad y para su defensa.

²² Linda C. Reif. The Ombudsman Concept. Instituto Internacional del Ombudsman. USA. 1995

En el *Diario Oficial* del 28 de enero de 1992 se publicó el decreto que reforma el artículo 102 de la Carta Magna y eleva a rango constitucional a la CNDH, cuyo apartado B reza: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos.

"Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten con relación a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los estados".

Desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los ciudadanos, podríamos decir que los antecedentes más lejanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 que promovió don Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí. Pero es hasta la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir en diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

Así, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público. Asimismo, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, doctor Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por su parte, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Meses después, el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del *Ombudsman* en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos. Su actual titular es el doctor José Luis Soberanes Fernández. ⁽²³⁾

²³Carbonell, Miguel. Los derechos fundamentales en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2004.

1.4.2. Fundamento legal.

Los fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios son el DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y en Derecho Internacional son:

Derecho Internacional

CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS Y ASAMBLEA DEL MILENIO

- Declaración y Programa de Acción de Viena
- Declaración del milenio

DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN

- Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales
- Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, titulada "Soberanía permanente sobre los recursos naturales"

- Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación, y el entrenamiento de los mercenarios

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DE LAS MINORÍAS

- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas

PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

- Convenio sobre igualdad de remuneración
- Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
 - Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales
 - Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza
 - Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza
 - Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones
 - Conferencia Mundial contra el Racismo, 2001 (Declaración y Programa de acción)

DERECHOS DE LA MUJER

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
 - Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

- Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado

- Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer

DERECHOS DEL NIÑO

- Convención sobre los Derechos del Niño

- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía

- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados

- Convenio sobre la edad mínima, 1973

- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999

DERECHOS DE LAS PERSONAS DE EDAD

- Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas

DERECHOS DE LOS DISCAPACITADOS

- Declaración de los derechos del Retrasado Mental

- Declaración de los Derechos de los Impedidos

- La protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental

- Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos

- Principios básicos para el tratamiento de los reclusos

- Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión
 - Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad
 - Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
 - Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
 - Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
 - Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
 - Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte
 - Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley
 - Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley
 - Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)
 - Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)
 - Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de RIAD)
 - Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder
 - Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura
 - Principios Básicos sobre la Función de los Abogados
 - Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias
 - Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

BIENESTAR, PROGRESO Y DESARROLLO SOCIAL

- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social
- Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición
- Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad
- Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz
- Declaración sobre el derecho al desarrollo
- Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos

PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

- Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

MATRIMONIO

- Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios
- Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios

DERECHO A LA SALUD

- Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA

EMPLEO

- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (N°122)

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (N° 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (N° 98)

ESCLAVITUD, SERVIDUMBRE, TRABAJO FORZOSO e INSTITUCIONES y PRÁCTICAS ANÁLOGAS

- Convención sobre la Esclavitud
- Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926
- Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud
- Convenio sobre el trabajo forzoso
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso
- Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS

- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

NACIONALIDAD, APATRIDIA, ASILO y REFUGIADOS

- Convención para reducir los casos de apátridas.
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados
- Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven

CRÍMENES DE GUERRA y CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD, INCLUSO EL GENOCIDIO

- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
- Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad
 - Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad

DERECHO HUMANITARIO

- Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra
- Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra
 - Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I)
 - Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). ⁽²⁴⁾

Los responsables de cumplir los derechos humanos son los gobiernos. Quienes se encargan de vigilar ese cumplimiento son organismos intergubernamentales --integrados por representantes de gobiernos de muchos países--, como la Organización de las Naciones Unidas a través de su Alta Comisionada para los Derechos Humanos, o la Organización de Estados Americanos por medio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Tradicionalmente es muy difícil que los gobiernos acepten haber cometido violaciones a los derechos humanos. Por eso ha cobrado gran importancia la defensa civil; es decir, ciudadanos y ciudadanas que se organizan para vigilar que las autoridades cumplan su obligación de garantizar que todas las personas puedan ejercer todos sus derechos.

²⁴ <http://www.ohchr.org>

Eso son los organismos civiles de derechos humanos: personas que se agrupan para promover y defender las libertades y garantías que pertenecen a cada integrante de esta gran familia humana, en la búsqueda de construir una paz duradera basada en la justicia.

1.4.3. Decreto Constitucional.- artículo 102 constitucional apartado b de trece de septiembre de mil novecientos noventa y dos.

"Una caracterización reductiva: lo que no es la institución del Defensor del Pueblo: Por de pronto, no es un órgano judicial. El Defensor del Pueblo no dicta sentencias, no falla, no decide, en el sentido en que decide un juez, o un tribunal... tampoco es un órgano legislativo. El Defensor no legisla no tiene iniciativa legislativa propiamente dicho ante el Parlamento: pero si tiene la posibilidad de recomendar la reforma de las leyes, en suma, no es juez, ni es legislador, pero coopera a una mejor administración de justicia y a una más eficaz labor legislativa". (25)

Después del intenso debate en torno a la figura de la CNDH que tan abrupta y sorpresivamente surgió a la vida jurídica nacional, continuó criticándose severamente a la institución, tanto de buena y mala fe; particular importancia tuvo la discusión sobre su autonomía respecto del poder, público, específicamente del Ejecutivo Federal. Tanto por su actividad, como por el prestigio tan rápidamente alcanzado, autoridad moral ganada a pulso, con trabajo, honradez, eficiencia, responsabilidad. Un alto grado de excelente imagen ante la opinión pública, descansaba en la figura del distinguido jurista, Dr. Jorge Carpizo. Toda la prensa nacional e incluso la extranjera, estaba pendiente, de la actividad de la CNDH y especialmente, en sus recomendaciones, que más adelante trataremos a profundidad pues, ellas son el objeto principal del presente trabajo.

Uno de los cuestionamientos más sensibles, fue el marco jurídico de la CNDH por

²⁵ RUIZ, Jiménez, Joaquín. Opus. Cit. Pág. 6.

ello, el titular del Poder Ejecutivo Federal, envió al Poder Legislativo Federal, una iniciativa de ley que insertaba en la Carta Suprema, la figura del Ombudsman. Un Ombudsman Constitucional Ejecutivo. Veamos como se dio a grandes rasgos este procedimiento legislativo.

El jueves 28 de noviembre de 1991, en la nota, de Néstor Martínez y Oscar Camacho, a propósito de la iniciativa presidencial para elevar a rango constitucional a la CNDH citaremos que:

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) no es ni será amortiguador político en la disputa electoral del país, aseveró ayer el presidente de ese organismo...Sin dar muestras de molestia, aunque con gesto adusto, Carpizo MC Gregor escuchó al panista Luis Felipe Bravo: ¿Cómo podría el Ombudsman sustraerse a la órbita del Poder Ejecutivo y no depender de él?', cuando -dijo Bravo Mena citando párrafos de un libro del propio Carpizo sobre el presidencialismo mexicano-' usted mismo reconoce que el presidencialismo es un poder que ha debilitado al legislativo y al Judicial, pues en su calidad de líder del PRI el presidente es quien nombra a los legisladores de su partido, quienes no se rebelan porque eso sería poner fin a su carrera política'. Enérgico, pero sin aspereza, Jorge Carpizo dijo estar en desacuerdo con el planteamiento hecho por el diputado panista y, tajante, rechazó que la Institución que preside dependa del Ejecutivo o que acepte presiones en sus tareas de Investigación o recomendación de cualquier otro grupo político o social, gubernamental o no. 'Salinas prometió apoyo y autonomía y ha cumplido', dijo Carpizo quien agregó que el día que la CNDH dependa, o esté subordinada al poder alguno 'dejaría de cumplir con sus funciones y responsabilidades. Al respecto, señaló que en la iniciativa propuesta a la Cámara de Diputados 'en ningún momento se dice que la CNDH vaya a depender de poder alguno, ni del Ejecutivo ni del Legislativo o Judicial, pero acepto se va a necesitar madurez política de todos buena fe para comprender y aceptar la autonomía de la CNDH.'²⁶)

²⁶ La CNDH Independiente de Todo Poder: Carpizo MC Gregor. La Jornada. Núm. 2591. Jueves 28 de Diciembre de 1991. Págs. 1 y 16.

Por su parte, el Dr. Héctor Fix Zamudio, nos dice: No obstante que administrativamente dicha Comisión depende de la Secretaría de Gobernación, la misma ha demostrado un grado excepcional de Independencia, que le ha otorgado amplio prestigio en todos los sectores sociales, por lo que ha logrado iniciar una cultura de los Derechos Humanos, que es un factor esencial para lograr su verdadera tutela... Si bien se han formulado algunas críticas en cuanto al actual marco jurídico de la citada Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), consideramos que ha sido muy positivo su establecimiento con sus características actuales, puesto que ha sido la forma más adecuada para que la institución pueda consolidarse, ya que entonces su estructura jurídica puede perfeccionarse en un futuro próximo para otorgarle una base normativa más sólida que garantice de manera definitiva su autonomía.⁽²⁷⁾

Fue el 14 de diciembre de 1991, cuando la CNDH, tuvo un espacio, en nuestro máximo Estatuto jurídico, es decir, en la Constitución General de la República, específicamente en el artículo 102, apartado B.

En la editorial del periódico, La Jornada., se pondera de manera juiciosa, prudente y equilibrada, la inserción de la CNDH, en el texto orgánico de la Norma Suprema:

“Al aprobarse en la Cámara de Diputados la iniciativa Presidencial para elevar a rango Constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH) se ha dado un paso de enorme significación para consolidarla y *garantizar* el trabajo que ha venido desarrollando desde su creación. Seguramente el Senado ratificará el acuerdo de los diputados y lo mismo ocurrirá en los respectivos Congresos Locales, con lo que culminará el proceso de institucionalización del organismo... Como ha señalado Jorge Carpizo, en ese entonces Presidente de la CNDH, con esta medida México entra de lleno a la corriente jurídica internacional del Ombudsman... El sabido que en su corta existencia la CNDH ha actuado con una notable independencia y sus recomendaciones han contribuido a mejorar la situación de los derechos humanos en nuestro país... Sus recomendaciones han sido atendidas en gran número, lo que revela disposición de los funcionarios para que estas no

²⁷ FIX Zamudio, Héctor. Justicia Constitucional y Derechos Humanos. México. CNDH 1993. Págs. 206-208.

queden en meros llamados de atención, sino que al aceptarlas, gobiernos y autoridades están en el compromiso de corregir los atropellos a los derechos humanos... Al elevarse la Comisión a rango Constitucional, se está garantizando su permanencia y su transformación en una institución clave de la República. Por ello, su actividad reclama el apoyo moral de la sociedad y el más escrupuloso respeto de las autoridades. Es necesario reconocer que ambas han estado presentes en el desempeño de la Comisión”. (28)

Por su parte, el Dr. Octavio Rodríguez Araujo, académico de la UNAM, cuestiona: “Lo que muestra la iniciativa que comentamos es su, parcialidad en materia de defensa de los derechos humanos. Asuntos tan importantes como los derechos electorales, laborales y la impartición de justicia, todos los cuales dependen rigurosamente hablando del Presidente de la República, no son incluidos en la vigilancia de los derechos humanos, que se defiende con estas exclusiones es: 1) la arbitrariedad priísta en las elecciones, que no es otra que la arbitrariedad de quienes controlan el proceso electoral y no quieren dejar de controlarlo, pese al clamor popular en este sentido; 2) el dominio empresarial sobre los trabajadores (vía autoridades laborales) tanto en su libertad de Organizarse como en el ejercicio de sus derechos consagrados (todavía) en la Constitución; y 3) la dependencia real (el servilismo, decía Juan Miguel de Mora) del Poder Judicial al Ejecutivo”. (29)

Podemos, por nuestra parte, concluir que, la Comisión Nacional de Derechos Humanos al establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyó un acierto formidable, pues la garantía de su permanencia. Es un avance muy significativo en su autonomía e independencia.

El nuevo marco jurídico Constitucional, de la CNDH, que es el artículo 102, apartado B. le da al organismo, una proyección y una solidez legal y legítima más adecuada para bregar por sus objetivos humanitarios en México.

El Decreto que reforma el artículo 102, para adicionarle un apartado B. establece, que

²⁸ La CNDH a Rango Constitucional. La Jornada. Num. 2591, México. Sábado 14 de Diciembre de 1991. Pág. 1.

²⁹ Parcialidad de una iniciativa. La Jornada. Núm. 2591. México. Jueves 28 de Diciembre de 1991. Pág. 25.

la Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ejerció la facultad que le asigna el artículo 135 constitucional, y con la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como las H. Legislaturas de las 31 entidades federativas, decidieron crear el marco jurídico-constitucional de los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos.

En su Primer párrafo, ordena que: el Congreso o Poder Legislativo Federal y las legislaturas de las entidades de la Federación, -establecerán organismo de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden Jurídico mexicano- los que atenderán las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa realizadas por cualquier autoridad, que conculquen esos derechos. Con la exclusiva excepción de los del Poder Judicial Federal. Aquellos organismos. "Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias", así como denuncias y quejas ante las autoridades competentes-. Así, tenemos el marco constitucional de la CNDH y de las Comisiones Estatales de la materia.

Estos organismos, se decreta, en su párrafo segundo, NO serán competentes en asuntos relativos a las materias, electoral, laboral y jurisdiccional de fondo.

Finalmente en su párrafo tercero, se establece que, el organismo que sea creado por el Poder Legislativo Federal, será competente, para conocer en segunda instancia de aquellas quejas que se presenten relacionadas "con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos estatales protectores de los derechos humanos.

De los artículos transitorios se establece, en el 1º que, el presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el artículo 2º, se ordena que en tanto se crean los organismos protectores de los derechos humanos en el ámbito local, la CNDH, continuará atendiendo las quejas de competencia local. Los estados de la federación que ya cuenten con los organismos citados, recibirán las quejas aún no resueltas, que hayan sido presentadas ante la Comisión, en un

término de 30 días naturales contados a partir de la publicación del presente decreto. Y aquellos estados que no cuenten con estos organismos, tendrían que establecerlos.

Se cita en el párrafo final, el artículo 89 en su fracción I, que establece la facultad reglamentaria en materia administrativa, que tiene el titular del Poder Ejecutivo Federal para: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

1.5. La Comisión Nacional de Derechos Humanos organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio autónomo.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo con autonomías de gestión y presupuestaria, además de personalidad jurídica y patrimonio propio. El objetivo esencial es el de velar por la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, contemplados en el orden jurídico mexicano. Por disposición constitucional el Presidente de la Comisión sólo podrá ser separado de sus funciones en los términos del Título Cuarto constitucional.

Como consecuencia de lo anterior, es preciso que -dada la naturaleza y objeto que tienen encomendados los organismos autónomos- es imperativo que además de sus titulares, el personal que presta sus servicios en aquellos, sean responsables por los actos u omisiones en que incurran durante el desempeño de sus funciones.

En otro orden de ideas, especial tratamiento requiere la circunstancia relativa a las universidades públicas que ejercen la autonomía, en los términos de la fracción VII del artículo 3º constitucional. Como acertadamente lo señala el ilustre jurista Dr. Miguel Acosta Romero: *un caso típico de organismo descentralizado autónomo lo constituye la Universidad Nacional Autónoma de México, que de acuerdo con los términos de su Ley Orgánica, es un organismo descentralizado, corporación pública del Estado Mexicano (no de la Administración Pública Federal)*. Además, advierte que las universidades autónomas por ley son instituciones del Estado que no están adscritas orgánicamente a ninguno de los poderes federales; que éstos no pueden imponerles determinadas conductas y que la

autonomía no significa más que cumplir con sus objetivos; pero no constituyen entidades soberanas dentro del Estado.

Sobre el mismo particular, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela menciona que *"no es concebible que la Universidad sea una especie de ínsula dentro de cuyos dominios no impere le Constitución, ya que la autonomía universitaria es la capacidad para que dicha entidad jurídica se dé sus propias normas orgánicas y funcionales y designe a las personas que encarnen a sus diferentes órganos directivos y administrativos sin intervención alguna del Estado, pero que dicha autonomía no puede extenderse hasta el extremo de que la Universidad y sus funcionarios actúen fuera o contra del orden constitucional. Se concluye que sería absurdo que la autonomía de la Universidad se conceptuase como una especie de soberanía sustraída de la observancia de la Constitución, en cuanto que ésta no rigiera los actos de sus autoridades"*.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una sentencia dictada el 16 de noviembre de 1996, con la unanimidad de los once miembros resolvió que:

"La universidad pública en nuestro país se conceptúa como parte del Estado y no fuera de éste, y por ello sujeta al orden jurídico nacional. Su autonomía no la excluye del aparato estatal en forma absoluta ni es ilimitada..."

... la autonomía universitaria en el rango constitucional se vino a configurar como una auténtica garantía institucional; es decir, una protección constitucional de las características esenciales de dichas instituciones, para el aseguramiento de la libertad académica en el nivel de enseñanza superior.

Su contenido de conformidad con el texto constitucional se traduce en la capacidad de decisión de estos establecimientos respecto de la normatividad de su organización y funcionamiento, la designación de sus órganos de gobierno, selección de profesores y personal no docente, admisión de estudiantes, fijación de programas y estudios y disposición de su patrimonio e ingresos.

Pero esta capacidad de decisión está limitada por el propio texto constitucional desde dos puntos de vista; uno, porque la norma suprema alude al otorgamiento de la autonomía por la ley, esto es, la fuente de la autonomía se localiza en la voluntad del Estado, pues es éste quien crea las universidades públicas. Otro consistente en que en el ejercicio de esta autonomía se supedita a los principios constitucionales que informan la enseñanza nacional, y al respecto del derecho de libertad académica. Aún en la disposición de sus ingresos las universidades públicas pueden ser objeto de control por parte del gobierno en la medida en que reciben un subsidio de éste, y forma parte del mismo. En este sentido, al nutrirse de los fondos públicos, la Universidad queda en dicho renglón contemplada en la cuenta pública, y en su carácter de organismos descentralizados deben actuar en concordancia con las disposiciones de orden público, pues la autonomía no significa inmunidad, ni extraterritorialidad en excepción del orden jurídico".

Con base en lo anterior, en razón de la trascendente tarea que tienen encomendadas las universidades públicas, cuyos rectores son los representantes legales de las instituciones y que la responsabilidad de las autoridades universitarias debe traducirse en el cumplimiento eficaz de las funciones encomendadas, así como en el manejo adecuado de los recursos financieros y del patrimonio universitario, es categórico incluir a los rectores de las universidades públicas dentro del marco jurídico de responsabilidad de los servidores públicos.

En el mismo tenor se advierte: para que el Estado cumpla con sus fines, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal crearon, dentro de sus respectivas competencias, organismos públicos de naturaleza jurídica especial que, en algunos casos, se rigen por sus leyes específicas. Como ejemplos de tales organismos públicos es posible mencionar, entre otros, los siguientes:

El Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios; de integración tripartita, en razón de que

concurrer los sectores público, social y privado. Además, también tiene el carácter de organismo fiscal autónomo.

La Procuraduría Federal del Consumidor, es organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, además de procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Instituto Mexicano del Petróleo, organismo descentralizado de interés público y carácter preponderantemente técnico, educativo y cultural, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Cabe destacar que, de acuerdo al objetivo y naturaleza de las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, queda excluida de la observancia de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. De conformidad con el artículo 5 de la citada Ley, los otros organismos mencionados, así como los demás de estructura análoga que haya, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, asimismo, el numeral señala que las entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, seguirán rigiéndose de acuerdo a sus leyes y ordenamientos relativos.

Toda vez que el Estado presta los servicios que le corresponden a través de organismos públicos de diferente naturaleza jurídica, al incluir a las personas que manejen

y apliquen recursos económicos federales, dentro del régimen constitucional de responsabilidad de los servidores públicos, se abarca a todos los organismos públicos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado someto a la consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa al tenor del siguiente

PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- El párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma para quedar como sigue:

Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, en el Instituto Federal Electoral, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el Banco de México, los rectores de las universidades públicas, como también a las personas que, en ejercicio de una función pública, manejen o apliquen recursos públicos federales, quienes serán responsables por su manejo indebido, así como de los actos u omisiones en que incurran durante el desempeño de sus respectivas funciones.⁽³⁰⁾

³⁰ Gaceta Parlamentaria LIX Legislatura, No. 44 Año 2004 Martes 06 de Abril 1º Año de Ejercicio. Segundo Periodo Ordinario SENADO DE LA REPÚBLICA. México Distrito Federal.

Capítulo II

La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) es un órgano encargado de recoger las quejas contra los abusos de autoridad, aunque no puede intervenir en todos los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Es un organismo con personalidad jurídica (recocida por la ley y con patrimonio propio), cuyo objetivo principal es la protección, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos.

Corresponde al Presidente Constitucional emitir el decreto de creación de la CNDH, el día 6 de junio de 1990, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Funciones de la Comisión.

- Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.
- Establecer los mecanismos de coordinación que aseguran la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los Derechos Humanos.
- Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos.
- Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.
- Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen.
- Establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los Derechos Humanos.

- Proponer acciones dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el exterior y de extranjeros en el territorio nacional.
- Establecer canales de comunicación permanente con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.
- Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos ante las instancias competentes.
- Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales asignados por nuestro país.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos como Organismo Descentralizado, con Personalidad Jurídica y Patrimonio propios.

2. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de veintinueve de junio de mil novecientos noventa y dos, análisis genérico de su estructura.

Por su parte el artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, define que, el organismo que estudiamos es -descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El artículo 90 de la Constitución General de la República; establece: "La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

El artículo 45 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de

la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Por su parte el artículo 3º, párrafo segundo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales reza: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.

El artículo 40 del Reglamento Interno de la CNDH dice: -En los términos del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ésta no le es aplicable a la Comisión Nacional.

La Ley de la CNDH, en su artículo 2º la define como un organismo descentralizado, es decir, pertenece como ente de Derecho Público a la Administración Pública Federal, pero sin caer en la esfera jurídica de la Administración Central, que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal, será través de los miembros del gabinete o directamente del Presidente de la República. Ahora bien, como el mismo precepto citado, le otorga personalidad jurídica y patrimonio propio, en efecto, la CNDH, es un organismo descentralizado, en los términos del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como observamos, el artículo 4º del Reglamento Interno de la CNDH, en relación con el 3º párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, nos da la fundamentación para afirmar que, la naturaleza jurídica de la CNDH, es sumamente especial sui generis, pues a esta institución, no se le aplicará la legislación federal para entes paraestatales, tal como ocurre con la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) atendiendo al objetivo y naturaleza de las funciones que realizan.

La clave, de este complejo marco jurídico, novedoso y original de la CNDH, creemos que está, en el especial objetivo y naturaleza de sus funciones, como lo establece el artículo

2° de la Ley de la Comisión Nacional, que dice: su "objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

En síntesis, la CNDH, una persona moral ubicada en el área del Derecho Público, que tiene personalidad jurídica, que a nuestro juicio es, en sentido sustantivo, la capacidad de goce de la institución para ser sujeto de derechos y obligaciones y en materia adjetiva, como capacidad procesal para formular las "denuncias o quejas" ante autoridades competentes, también, tiene patrimonio propio como elemento inherente de la persona moral que es, la CNDH, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, en tanto entidad administrativa, con un marco legal institucional (artículo 102, apartado B) y que tiene un objetivo primordial, que es, proteger los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano. Es un órgano administrativo federal para atender quejas de naturaleza administrativa, presentadas por cualquier persona en contra de toda autoridad, que no sea el Poder Judicial Federal.

La CNDH, es una institución de naturaleza sui géneris, que fue creada para el control, supervisión y vigilancia de la administración pública federal, y de otros actos de autoridad de naturaleza administrativa, que no tengan que ver con el Poder Judicial de la Federación. Nuestra institución, es una entidad administrativa que presta un servicio público descentralizado: la protección de los derechos humanos.

El Dr. Jorge Carpizo, nos dice al respecto que: "El Ombudsman es un órgano del Estado, no del gobierno. Es decir, es un órgano público creado por la Constitución o por la Ley para que cumpla funciones públicas y cuyas atribuciones están expresamente señaladas por la propia ley, pero no es ni forma parte de ningún órgano de gobierno". (31)

La CNDH, como organismo descentralizado, tiene la función de tutelar los derechos

³¹ CARPIZO, Jorge. Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. C.N.D.H. 1992. Pág. 14.

humanos de la sociedad, principalmente a través de un procedimiento interno de carácter administrativo que culmina -cuando se comprueba en el curso de la investigación que la autoridad conculcó el derecho de algún gobernado en particular- con una recomendación pública, autónoma, no vinculatoria, en tal sentido la CNDH, es un instrumento administrativo más, es decir, no jurisdiccional, que no excluye, sino complementa, la lucha y defensa por los derechos fundamentales de las personas.

La Adscripción Administrativa: Con el decreto, la CNDH estaba adscrita administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación, la Ley le otorga el carácter de órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Por lo tanto, tiene ahora plena autonomía, técnica, operativa y financiera, además, de que tampoco queda sujeta a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, según la reforma que en ese sentido se aprobó en el mismo período de sesiones del H. Congreso de la Unión.³²

El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarle su autonomía financiera, dándole los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener su unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio -con bienes de la Federación-, para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de Interés general... El carácter esencial de un organismo descentralizado es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los en los asuntos que legalmente se le encomiendan, Tenemos en tal sentido que, la CNDH es una Institución de servicio descentralizada.³³

2.1. Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Artículo 3o. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a

³² RABASA, Gamboa Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH, México. C.N.D.H. 1992. Pág. 2.

³³ RABASA, Gamboa Emilio. Opus. Cit. Pág. 29

los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

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

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

(REFORMADO D.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 2001)

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no-aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

En el segundo párrafo del mismo artículo se plantea que, cuando en un caso, estén relacionados, servidores de los tres niveles, federales, estatales y municipales, la CNDH, ejercerá la facultad de atracción para conocer del asunto. Cuando la queja sea interpuesta solo contra autoridades estatales y municipales, la Comisión Nacional será incompetente o en su caso, conocerá en segunda instancia.

En el tercer párrafo del mismo artículo se establece la hipótesis de que, en aquellos casos en que se encuentren como presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos autoridades estatales o municipales en principio conocerán la comisión estatal de

derechos "humanos de la entidad federativa de que se trate, pero si la CNDH, considera que se trata" de un '-asunto importante- y -el organismo estatal puede 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, según fija el artículo 60 de la Ley. Finalmente, en el párrafo cuarto se precisa que a la CNDH corresponderá atender las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación En el segundo párrafo del mismo artículo se plantea que, cuando en un caso, estén relacionados, servidores de los tres niveles. Federales, estatales y municipales, la CNDH, ejercerá la facultad de atracción para conocer del asunto. Cuando la queja sea interpuesta solo contra autoridades estatales y municipales, la Comisión Nacional será incompetente, o en su caso, conocerá en segunda instancia.

En el tercer párrafo del mismo artículo se establece la hipótesis de que, en aquellos casos en que se encuentren como presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos autoridades estatales o municipales, en principio, conocerán la comisión estatal de derechos humanos de la entidad federativa de que se trate, pero si la CNDH, considera que se trata de un asunto importante y el organismo estatal puede 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, según fija el artículo 60 de la Ley. Finalmente, en el párrafo cuarto se precisa que a la CNDH corresponderá atender las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación.

En tanto que, organismo descentralizado, de la administración pública federal, la Comisión tiene plena competencia, en todo el territorio nacional tratándose de quejas relativas o interpuestas en contra de las autoridades o servidores públicos de la federación (excepto los del Poder Judicial Federal) presuntamente responsables de la conculcación de algún derecho concreto, integrado a la esfera jurídica del gobernado.

Pero si la Comisión supervisa, controla y fiscaliza, las actividades, funciones y obligaciones de naturaleza estrictamente administrativa de los servidores públicos estatales e incluso municipales, como lo reconoce el artículo 3° de la ley, ¿no podría darse de facto o de iure, una indebida afectación, invasión o vulneración de las soberanías estatales?, es decir, de los estados miembros de la federación, sujetos al Pacto Federal. El artículo 40 de la Carta Magna, nos da la solución al planteamiento anterior, -Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior: pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental-. Es decir, cuando haya un conflicto, problema, hecho en el que se señala, por un quejoso, a alguna autoridad estatal o municipal, que conjuntamente comparta responsabilidades con funcionarios federales, se atenderá a la facultad de atracción, del Ombudsman Constitucional Federal, pues es interés de la federación, por medio de la Comisión solucionar adecuadamente la queja interpuesta.

Por otra parte el artículo 7 de la Ley de la Comisión, dispone que: La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral; y
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Lo anterior tiene su fundamento constitucional, en el segundo párrafo, del artículo 102, apartado “B”, que ordena refiriéndose a los organismos protectores de los derechos humanos, “Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales”.

Los Ombudsman de otros países generalmente no tienen competencia en materia electoral y ello se debe al carácter apartidista y apolítico de esta clase de órganos. Intervenir

en la contienda política por antonomasia puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al Ombudsman que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, su libertad, dignidad y seguridad jurídica.⁽³⁴⁾

La Comisión no puede, ni debe sustituir a los órganos de calificación electoral, establecidos en el orden jurídico mexicano vigente.

Afirmaba Carpizo que en la materia Jurisdiccional: La Comisión Nacional no es competente para intervenir respecto a sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo, porque siempre tiene que existir una última Instancia de decisión la cual revisa las fallas de la Instancia de Jerarquía inferior, excepcionalmente puede ser el poder legislativo como en los juicios de responsabilidad política.

Ya que todos los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando este se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, la verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica. Por lo que no es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia y la independencia del poder judicial no puede ser vulnerada, ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos Y. en general, para el fortalecimiento de la democracia, se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al poder judicial.⁽³⁵⁾

La CNDH, no puede ni debe intervenir sobre la materia laboral porque: a) en esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, luego, no existe violación a los derechos humanos; b) no es posible sustituir a la Junta Federal y a las

³⁴ ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos? México. CNDH 1990. Pág. 23.

³⁵ Opus. Cit. Pág. 21.

locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito, y c) no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo. Cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, se aplican las reglas contenidas en los dos párrafos anteriores porque en esas situaciones el Estado actúa y se le considera como patrón. ⁽³⁶⁾

Sobre la fracción IV del artículo 70 de la Ley de la CNDH es acertada ya que la única institución y órgano del Estado para interpretar ordenamientos legales y especialmente la Constitución General de la República, es el Poder Judicial Federal, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente. Emilio Rabasa, dice, en apoyo a los argumentos del Dr. Carpizo, señala que: Al momento de legislar el artículo 102, apartado B, ya existían los artículos 41, párrafo II, sobre jurisdicción electoral, 123, apartado A, fracción XX. Y apartado B, fracción XII, sobre jurisdicción laboral, 94 sobre la competencia del Poder Judicial y, en particular el 97 sobre violaciones a garantías individuales cometidas por un juez. ¿Podría haber desconocido el Constituyente Permanente estos preceptos? De haberlo hecho y no haber limitado la competencia de la CNDH como lo hizo, habríamos caído en una incongruencia jurídico-constitucional: la CNDH y el Tribunal Autónomo Electoral del artículo 41 podrían simultáneamente conocer de asuntos electorales; y además la Comisión y las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del 123, podrían conocer simultáneamente de asuntos laborales; y por ende la Comisión y el Poder Judicial conocerían de problemas jurisdiccionales. ⁽³⁷⁾

En lo referente al tema de la competencia de la Comisión en su artículo 8, da la pauta para que sólo puedan admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones que tengan el carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

³⁶ Opus. Cit. Pág. 23.

³⁷ Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH México. 1992. Pág. 6.

2.3. Autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión tiene Autonomía Orgánica, financiera, técnica y política. Respecto a la Autonomía orgánica, el artículo 13 de la Ley de la CNDH, que se refiere a que el presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales, no podrán ser detenidos ni sujetos, a responsabilidad civil, penal o administrativa por las resoluciones que formulen el ejercicio de su encargo. El artículo 14 del mismo ordenamiento, que establece que el Presidente del organismo solo podrá ser destituido, y en su-caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos que marca el Juicio Constitucional de Responsabilidad para los servidores públicos de alto nivel. El artículo 16 de la ley, que confiere al Presidente, Visitadores Generales y Adjuntos, la fe pública.

La Autonomía financiera la tiene, de acuerdo con el artículo 2° en relación con el 75, pues la Comisión contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento. Por su parte, el artículo 76, la faculta para elaborar, su anteproyecto del presupuesto anual de egresos, el cual enviará directamente al secretario del ramo competente. El artículo 4° transitorio de la Ley, le asigna todos los recursos humanos, materiales y presupuestales con que contaba la Comisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a la autonomía técnica, el maestro Emilio Rabasa Gamboa señala: Esta es 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 control los cuales; según lo dispone el artículo 47, no procederá recurso alguno, lo cual confiere definitividad a los acuerdos o resoluciones de la Comisión, imposibilitando su revisión por cualquier otro órgano de la índole que sea.³⁸

³⁸ RABASA, Gamboa Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH. México. 1992. Pág. 31.

En su autonomía política El maestro Rabasa, cita en su favor el artículo 54 de la Ley, ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la CNDH, así como el artículo 42 de su Ley: -Las conclusiones del expediente, que serán la base de las Recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.⁽³⁹⁾

Para evitar cualquier sospecha en cuanto a su independencia o imparcialidad. El Dr. Maioriano, nos dice sobre el particular que: “Me inclino decididamente por el que convierte al Ombudsman en un Comisionado Parlamentario puro, es decir, sin interferencias de otro Poder en su designación o ejercicio de sus funciones. En su actuación el Defensor del Pueblo debe gozar de plena independencia funcional y política, así como autonomía administrativa y financiera en este sentido es aconsejable que no reciba instrucciones de ninguna especie, ni de carácter particular ni general... Precisamente, para posibilitar esa actuación libre y sin trabas, es prudente asignarle amplias facultades para solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que, a su juicio estimé útil a los efectos de la fiscalización, así como realizar inspecciones; verificaciones y, en general, toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación promovida”.⁽⁴⁰⁾

La característica más importante del Ombudsman es precisamente su independencia, la cual se reflejará indudablemente en la eficacia de sus resultados. Esta figura debe ser independiente en primer término, de cualesquiera de los Poderes Estatales: ya Ejecutivo, ya Judicial, e incluso del Legislativo... En suma, independencia significa que el Ombudsman decide por sí mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá. Esta independencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario personal y presupuesto.

³⁹ Opus. Cit. Pág. 41.

⁴⁰ MAIORIANO, Jorge Luis. El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas en Argentina. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires. 1991. Pág. 37.

El jurista canadiense, -pionero y especialista en el estudio de la institución que analizamos el Dr. Donald C. Rowat, quien afirma "... la característica más importante del Ombudsman es que sea independiente tanto del poder ejecutivo como de toda influencia política..." (41)

En el terreno de la administración pública, por la naturaleza de ciertos servicios (seguridad social, educación, etc.), las entidades que los prestan se descentralizan y se descentralizan de la administración pública central, y es precisamente esa descentralización la que les da autonomía; pero no porque sean independiente de esa administración pública central, sino porque lo son en cuanto a que tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía, técnica, financiera y operativa.

El defensor del Pueblo lo elige el Parlamento, con un quórum o mayoría muy elevada, precisamente para que no le pueda designar a nadie sólo con los votos de un partido, sino que surja del consenso de partidos distintos, porque eso le da una independencia de arranque u originaria, de singular trascendencia. (42) Elegido, el Ombudsman o defensor ha de desligarse de toda actividad distinta, siendo incompatible su función con cualquier otro empeño político activo. Ello no entraña abandono de sus principios e ideales, sino de la actividad partidaria. Es nota muy fundamental, pues la institución del Defensor del Pueblo no tiene "potestad" en el sentido romano del término, sino sólo 'auctoritas', y la 'auctoritas' (moral y jurídica) resulta de su imparcialidad y de su servicio a todos los ciudadanos...la institución del Defensor del Pueblo es una institución pública, no privada. Debe tener, el respaldo y la cooperación de todos los poderes públicos sobre todo el respaldo del parlamento. (43)

Un Ombudsman que no es autónomo, realmente no es un Ombudsman. La

⁴¹ VENEGAS, Álvarez Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución Encomiable? UNAM. México. 1988. Pág. 25.

⁴² RUIZ-Jiménez, Joaquín. Ob. Cit. Pág. 5.

⁴³ Opus. Cit. Págs. 5 y 6.

autonomía es un requisito sine qua non para su buen funcionamiento. ⁽⁴⁴⁾

Existe pleno consenso entre los grupos parlamentarios para otorgar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos autonomía legal y financiera a fin de evitar la injerencia del Poder Ejecutivo en sus resoluciones (iniciativa de reforma al apartado B del artículo 102 constitucional). Para ello se propone ampliar las facultades del Ombudsman en temas laborales, electorales y jurisdiccionales, así como para conferirle atribuciones penales, y una reforma estructural que contempla la transferencia de competencias del Ministerio Público a la CNDH para darle carácter obligatorio a sus recomendaciones.

En semejante sentido, la autonomía de la CNDH es igual a la de cualquier otra institución descentralizada. El carácter toral de un organismo de este tipo es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión dentro del conjunto de atribuciones consagradas legalmente. La autonomía financiera se logra mediante la constitución de un patrimonio, con bienes de la Federación necesario para la prestación del servicio público respectivo, la autonomía técnica permite la prestación ágil, oportuna y eficaz del servicio público correspondiente... la CNDH goza de autonomía política en virtud de la composición política de sus miembros de la capacidad de formular proposiciones a autoridades federales y locales sobre la expedición reforma de disposiciones jurídicas, perfeccionamiento de prácticas administrativas, etc., las que además puede, y de hecho, da publicidad.

2.4. Recomendaciones y documentos de no responsabilidad.

En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno. Sus Recomendaciones y documentos de no-responsabilidad sólo estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes. Artículo 5 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁴⁴CARPIZO, McGregor Jorge Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. CNDH. México. 1992. Pág. 11

Las Recomendaciones, son las resoluciones más importantes de estos organismos y tienen características muy específicas como. No ser obligatorias para las autoridades destinatarias de la Recomendación, son públicas, autónomas y con fuerte contenido, de fuerza moral, sustrato de verdad, contenido en su escrito y en su letra. Es precisamente aunada a la publicidad de la misma, y al conocimiento e información a la opinión pública lo que hace de las Recomendaciones poderosos instrumentos de protección y defensa de los Derechos Humanos.

La estructura de una Recomendación a saber consta de cinco partes: I Hechos, II Evidencias, III Situación Jurídica, IV Observaciones Jurídicas y V Recomendaciones Específicas.

Las Comisiones de Derechos Humanos tienen como principal función emitir recomendaciones cuya finalidad en ningún momento pretender desacreditar a las Instituciones ni constituyen una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares, por el contrario deben considerarse como un instrumento indispensable en las sociedades democráticas y en los Estados de Derecho, para alcanzar su fortalecimiento a través de la legitimidad que se obtiene con el cumplimiento de las autoridades y los Servidores Públicos y se fortalece progresivamente cada vez que su actuación se apega a la norma jurídica y a los criterios de justicia que conlleva a los Derechos Humanos.

Las primeras recomendaciones de la CNDH comenzaron a penetrar en la sociedad civil, gracias, entre otras cosas, a su difusión por los medios de información. En un poco tiempo, la Comisión Nacional formuló recomendaciones acerca de algunos de los acontecimientos que más habían escandalizado a la opinión pública, pidiendo la adopción de medidas penales y administrativas contra los responsables de violar los derechos humanos.

Las recomendaciones de la CNDH produjeron efectos en el país de diversas maneras; muchas autoridades federales y locales, que no estaban acostumbradas a este tipo de indicación y de recomendaciones públicas, si bien no se declararon necesariamente en

contra de la labor de la Comisión, mostraron por lo menos sorpresa e incredulidad. Algunas de ellas ofrecieron incluso resistencia. En cambio, había suficientes pruebas de que la CNDH, como organismo autónomo, sólo tenía carácter dependiente desde el punto de vista administrativo, mientras que, en sus dimensiones técnica y funcional, la única verdad era la que se derivaba de las pruebas confirmadas en sus archivos.

El reglamento interno estipula que la Comisión Nacional actuará como Ombudsman y define claramente su competencia para recibir denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos, para investigarlas y para formular recomendaciones a fin de lograr medios de reparación y castigar a los que las hayan cometido.

El procedimiento previsto en el reglamento interno de la Comisión para tramitar las denuncias se adaptó a los procedimientos aplicables al Ombudsman: fácil acceso por parte de los denunciantes; ausencia de solemnidad y formalismo; obligación de las autoridades a facilitar informes; rápida presentación de las pruebas; búsqueda autónoma de pruebas; recomendaciones de carácter público o solución de la reclamación por medio del mecanismo del arreglo amistoso, la conciliación o la mediación. ⁽⁴⁵⁾

Las recomendaciones son las resoluciones más importantes y trascendentes que emite la CNDH. Las características esenciales de estas recomendaciones, se fundamentan en la parte final del primer párrafo del artículo 102, apartado B, de la Constitución General de la República, y en el artículo 6º, fracción 111, de su ley reglamentaria a saber: a) públicas, b) autónomas, y c) no vinculatorias es decir, no son coercitivas para las autoridades a las cuales van dirigidas. Como el objetivo específico de esta investigación, es intentar, hurgar, en torno a la naturaleza jurídica de las recomendaciones de la CNDH,

Los documentos de no-responsabilidad, son otras de las resoluciones de la CNDH. Pero estos documentos tienen un sentido inverso a la de una recomendación, pues exculpan

⁴⁵ CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS. Comité Preparatorio Cuarto período de sesiones Ginebra, 19 de abril a 7 de mayo de 1993 Tema 6 del programa

a una autoridad acusada como violadora de derechos humanos. Se exonera a la autoridad, desde luego con base en las pruebas que contenga el expediente del quejoso.

El artículo 141 del Reglamento Interno de la CNDH, establece que, cuando haya concluido la investigación y si no existen los elementos de convicción que comprueben de manera fehaciente lo afirmado por el quejoso en su documento de inicio, el visitador adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a efecto de proceder a elaborar el documento de no-responsabilidad respectivo. De acuerdo con el artículo 144 del Reglamento, serán notificados de inmediato, tanto a los quejosos como a las autoridades que vayan dirigidos. Se publicarán en la Gaceta de la CNDH y a juicio del Presidente de la misma, se hará saber a los medios de comunicación. Finalmente, el artículo 145 del multicitado Reglamento Interno, establece que los documentos de no-responsabilidad se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica... no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

Estos documentos de no-responsabilidad, exoneran, jurídica, pero sobre todo políticamente a las altas autoridades a los cuales van dirigidos. Pues la autoridad puede ostentarse fundamentalmente en el caso concreto, como no violadora de derechos humanos de los gobernados.

2.5. La responsabilidad de los servidores públicos.

Dentro de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos existe un apartado que corresponde al Capítulo II que preceptúa De las responsabilidades de las autoridades y servidores públicos.

ARTÍCULO 70. Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

ARTÍCULO 71. La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado. La Comisión Nacional denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate. Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Nacional incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

ARTÍCULO 72. La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

ARTÍCULO 73. Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

Se desprende entonces que la Comisión, no puede imponer sanciones pues ello no es su competencia a las autoridades que cometan alguna falta administrativa o algún ilícito penal, pero si puede y desde luego que debe denunciarlo a las autoridades que corresponda según sea el caso. Denunciándolo formalmente aportando los elementos y la información necesaria, a la autoridad que proceda, sobre la comisión de algún delito o la falta administrativa realizada por algún funcionario público, respetando plena y absolutamente e

irrestringidamente el sistema jurídico competencial tanto en el ámbito constitucional como de la normatividad derivada de ella.

Los servidores públicos con motivo de la tramitación de una queja incurran en actos u omisiones de naturaleza ilícita, serán responsables por ellos, sea penal o administrativamente, teniendo siempre como marco jurídico referencial los preceptos jurídicos constitucionales y el marco normativo.

Aquí nos encontramos ante el procedimiento administrativo que proceda incluso el mismo artículo 72 del ordenamiento establece que la Comisión deberá de poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, las faltas que hayan incurrido sus inferiores jerárquicos a efecto de que aquellas impongan las medidas disciplinarias que correspondan, informando de ello a la misma Comisión.

Además en el artículo 73 de la multicitada ley se faculta a la CNDH, para pedir la amonestación pública por parte de la autoridad superior a su inferior, independientemente de las denuncias por los delitos o faltas administrativas en que se hubiere incurrido el servidor público. Finalmente, los particulares que durante los procedimientos, hayan incurrido en alguna falta administrativa o delito, la Comisión está igualmente facultada para denunciarlo ante los órganos del Estado que correspondan.

Si a juicio de la Comisión, si algún servidor público, ha cometido en el transcurso de la tramitación de alguna queja alguna falta o delito, puede, por vía administrativa o penal, pedir de la autoridad competente, la aplicación de la sanción que corresponda, en estricto apego a la Constitución y a la Ley.

Emilio Rabasa Gamboa cita al respecto: “ Los medios coercitivos que establece la ley para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que la misma estipula son de tres tipos. 1). Responsabilidad penal y administrativa en que incurran las autoridades o servidores públicos obligados por actos u omisiones durante el trámite o una queja o con

motivos de ella; si estas actitudes llegasen a configurar un delito, la CNDH, podrá denunciarlo; 2). sanciones administrativas por actos y omisiones, específicamente durante la investigación; y 3). amonestación pública o privada por conducto del titular de la dependencia de que se trate.”⁴⁶)

2.6. El consejo consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo parte in FIDE del artículo 5 de la Ley de la CNDH. Además dentro de las facultades del Presidente de la Comisión estará IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma. Artículo 16 fracción IX.

El Consejo a que se refiere el artículo 5o, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad. Artículo 17.

El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional. Artículo 18.

⁴⁶RABASA, Gamboa Emilio Opus. Cit. Pág. 20.

El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades Artículo 19:

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal;
- V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y
- VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

Finalmente el artículo 20. El Consejo funcionará en sesiones, ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.

Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

Emilio Rabasa hace las siguientes reflexiones sobre este novedoso órgano que ha sido una valiosa aportación mexicana a la institución del Ombudsman: "...Es el único órgano colegiado de la CNDH, integrado por diez miembros de reconocido prestigio, designados por el Ejecutivo Federal y el Senado o Comisión Permanente del Congreso. La Ley impone dos requisitos para la designación: a) ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos; y b) que siete de ellos no ocupen un cargo comisión públicos. El Presidente de la Comisión lo será también del Consejo y este contará con Secretario Técnico.

La composición del Consejo se explicó en la exposición de motivos de la iniciativa de la siguiente manera: quedará integrado honoríficamente por personas de notorio prestigio intelectual y *moral* pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento

social; es decir, un consejo plural, que constituye además, una aportación mexicana a la práctica del Ombudsman.

Seis son las funciones del Consejo (artículo 19), y tres de ellas lo convierten en el órgano supremo de la Comisión, ya que le permiten definir los lineamientos generales de actuación de la CNDH, aprobar su Reglamento Interno y dictar las normas internas de la institución. En otras tres colabora con su presidente, opina sobre el proyecto de Informe anula, solicita información adicional sobre los asuntos en trámite o resueltos y *conoce* el informe sobre el ejercicio presupuestal. El Consejo sesionará una vez por mes (reunión ordinaria), o cuando lo amerite algún asunto (reunión extraordinaria)...” (47)

La Comisión posee una estructura en cuanto además de su presidente (designado por el titular del Ejecutivo Federal), y otros funcionarios, entre ellos el visitador nombrados por el primero, *forma* parte de la Comisión un Consejo integrado por diez miembros, con carácter honorífico, también de designación presidencial, de notorio prestigio intelectual y moral y pertenecientes a las diversas corrientes políticas y de opinión, que está encargado de señalar las directrices y lineamientos generales de la actividad tutelar y de promoción de los Derechos Humanos que corresponden a ella misma. (48)

Sin embargo, hay voces discrepantes a las anteriores, ya que el Consejo es un cuerpo meramente de origen y formación neta y exclusivamente presidencialista y las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos que en buena medida podrán haber representado la demanda de la sociedad civil, no tienen cabida en él ya que se trata, como bien ha dicho el licenciado Emilio Krieger, de conservar intocada la omnipotencia presidencial. (49)

⁴⁷ RABASA, Gamboa Emilio Ob. Cit. Págs. 11 y 12.

⁴⁸ FIX, Zamudio. Héctor. Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos, México, CNDH.1993.Pág.207.

⁴⁹ RUIZ Harrel. Rafael La CNDH. Una Visión no Gubernamental, México, C.M.D.P.D.H.A.C. 1992. Pág. 146.

En el mismo tenor, se comenta: “El Consejo es un cuerpo meramente de asesoramiento del Presidente de la Comisión, pese a ciertos aires de importancia con que se le rodea, por su selecta composición, porque gracias a ella, se afirma en el propio reglamento interno, que la Comisión es un órgano de la sociedad. En el fondo, solo sirve para ‘suavizar’, para ‘atemperar’, para ‘reblandecer’, las resoluciones personalísimas del presidente de la Comisión, cuya responsabilidad no comparte con nadie, abriéndose inmensamente las puertas al autoritarismo.”⁽⁵⁰⁾

Parece que el Consejo de la CNDH, es una interesante e importante aportación mexicana a la institución del Ombudsman. El que haya personalidades integradas en un Consejo que define las directrices y lineamientos generales de la CNDH le da una relevancia singular, así como aprobar su reglamento interno, las normas de carácter interno de la institución, opinar sobre el informe anual que rinde el presidente del organismo, al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, solicitar información al presidente de la Comisión Nacional, sobre los trámites que este realizando; conocer el informe sobre el ejercicio presupuestal que presenta el presidente de la Comisión. Sin embargo, nos parece limitado el esquema actual y debiera invitarse a formar parte de este Consejo a personas, que han venido dando una difícil, frontal y ardua lucha a través de las organizaciones no gubernamentales, que tienen una vasta experiencia acumulada con los años de trabajo, una autoridad moral y de honradez reconocida expresamente por la sociedad civil. Ello le permitirá a la CNDH, tener más presencia en la sociedad y fortalecerse, por medio de esta colaboración más estrecha y comprometida en la causa de la defensa y promoción de los derechos humanos.

En la ciudad de México, Distrito Federal a 30 de junio del 2004.- “El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos instó hoy al *Ombudsman* nacional, José Luis Soberanes, abocarse a la elaboración de un informe especial que diagnostique y proponga acciones para la reordenación de la seguridad pública en el país.

⁵⁰ BARRAGÁN, Barragán. José. El Laberinto de la Ilegalidad de la CNDH. México, Crisol, 1991, Pág. 62.

Tras el reclamo de seguridad realizado el domingo 27 por la gran movilización ciudadana, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, José Luis Soberanes Fernández, dio a conocer que ha recibido, por parte de los integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH, la encomienda de elaboración de un informe con acciones concretas. Los consejeros, en los hechos, demandan de los responsables de la CNDH y de su cuerpo técnico un informe propositivo de acciones enfocadas a reducir la elevada impunidad del delito y a hacer efectivos los derechos de las víctimas. Se trata de que el informe señale abiertamente algunas de las fallas de organización y coordinación características de las corporaciones de seguridad pública que propician el elevado índice de impunidad, que se traduce en que sólo 2 de cada 10 delitos sean castigados con una sentencia firme condenatoria. Por otra parte, la CNDH señaló que ante los riesgos que enfrentan en su ejercicio profesional los periodistas y comunicadores sociales, el Consejo Consultivo resolvió que este organismo público emita a la brevedad la recomendación general que elaboró en materia de garantías establecidas en favor de los periodistas y comunicadores sociales quienes materializan, con su actividad, el derecho a la libertad de expresión.

Esta recomendación general estará dirigida a todas las autoridades gubernamentales, para que identifiquen, cumplan y hagan cumplir, con oportunidad y firmeza los ordenamientos vigentes al respecto.

El Consejo Consultivo de la CNDH expresa: “Nos sentimos corresponsables ante la manifiesta irritación social y habremos, por ello, de atender y analizar toda propuesta que contribuya a mejorar la labor de esta Comisión Nacional, a enfatizar la defensa de las víctimas y a sostener su compromiso con la promoción y defensa de los derechos humanos en México.”

El Consejo Consultivo de la CNDH está integrado por Paulette Dieterlen Struck, Héctor Fix Zamudio, Sergio García Ramírez, Juliana González Valenzuela, Joaquín López

Dóriga, Loretta Ortiz Ahlf, Ricardo Pozas Horcasitas, Graciela Rodríguez Ortega, María Patricia Kurczyn Villalobos y Luis Villoro Toranzo...”⁵¹)

2.7. Informes anuales y especiales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De acuerdo al artículo 15, fracción V, de la Ley de la CNDH, se establece como facultad del Presidente de la Comisión Nacional: “Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión.” En el mismo sentido, el artículo 52 del mismo ordenamiento marca: “El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá enviar un informe anual”, tanto al Poder Legislativo Federal y al Presidente de la República, “sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.”

Ahora bien, el artículo 53 de la citada Ley determina que, el informe anual deberá contener una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las recomendaciones y, los acuerdos de no responsabilidad que se hubieren formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes. En el mismo numeral, pero en su párrafo segundo, se estatuye: el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, con la intención de mejorar la legislación, que permita optimizar las prácticas administrativas, que tiendan a tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

El artículo 54, consideramos que tiene especial importancia, pues alude a que, en relación con los informes anuales, “Ninguna autoridad o servidor público dará

⁵¹ Revista Proceso copyright© 2004. S. A. de C. V. Julio 2004. Páginas 28-30

instrucciones a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo cual ha servido como argumento de algunos juristas, como Emilio Rabasa Gamboa, para afirmar la independencia y autonomía de la CNDH respecto del Poder Público.

Informes Especiales. Es el artículo 71, de la Ley de la CNDH, el que le da fundamento y determina: 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 o servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado. Observamos que tanto el informe anual, como los especiales, son instrumentos valiosos e inherentes a la función cabal de todo Ombudsman. En el caso de la CNDH, son mecanismos de primer nivel, para el logro de los objetivos y fines de este organismo, como lo son la defensa y tutela de " los derechos fundamentales de, la persona humana. Para ello es necesario que dichos informes tengan, la más amplia difusión entre la sociedad a través de los medios de comunicación masiva, escritos y electrónicos, de tal suerte que, en la sociedad se formen corrientes de opinión fuertemente informadas, actuantes y participativas que toman posición conciente y clara, sobre algún caso abordado e investigado por la CNDH.

En alguna ocasión Jorge Carpizo McGregor primer presidente de la CNDH, afirmó ante los medios de la prensa, que los miembros de la Comisión, hacían el 50% del trabajo con relación al objetivo total del organismo, la protección de los derechos humanos, y que el otro 50% lo hacían los medios informando, veraz, honesta y objetivamente a la sociedad de las actividades y labores del Ombudsman. Efectivamente, información es poder, y este tiene que ser usado, en beneficio de los ciudadanos que integran la sociedad la cual, en su conjunto, debe estar alerta, vigilante, comprometida, en el cabal e íntegro respeto a los derechos de las personas que la conforman.

La sociedad organizada, a través de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, campesinas, académicas, culturales, científicas, deportivas, populares,

estudiantiles, sindicales, etcétera, podrán jugar un papel más incisivo y determinante, como verdaderos grupos de presión, vivos y actuantes, que generen corrientes de opinión importantes, vitales, como apoyo al trabajo realizado por un Ombudsman, con características tan específicas, como lo es la CNDH.

Los informes anuales tienden a denunciar y exhibir políticamente al funcionario violador de derechos humanos, ante la opinión pública nacional, e incluso internacional, pero especialmente ante dos de los órganos más importantes del Estado Mexicano, es decir, ante el titular del Poder Ejecutivo Federal y ante miembros representativos del H. Congreso de la Unión. La denuncia política que haga el titular de la CNDH particularmente ante el Presidente de la República, tiene un peso específico fundamental, teniendo en cuenta que vivimos en un régimen acentuadamente presidencialista lo cual nos parece que da la clave, la dimensión política más que jurídica (que la tiene), del ceremonial público y ante todos los medios de comunicación colectiva, que rinde él presidente de la Comisión Nacional. El que los *altos* funcionarios sean mencionados en esos informes como violadores de derechos humanos pues ellos van dirigidas las recomendaciones y no a sus inferiores jerárquicos, que son los materialmente, responsables de dichas violaciones, les representa un altísimo costo para su carrera política, lo cual no están dispuestos afrontar, por ello, les debe ser menos costoso aceptar y en su caso, cumplir las recomendaciones que les envía la CNDH.

2.7.1. Su reglamento.

El artículo 19. Fracción II de la Ley de la CNDH, establece que.- es facultad del Consejo de la Comisión: Aprobar el reglamento interno- de la institución. Este cuerpo normativo, reglamenta la Ley de la CNDH y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992. Como todo Código reglamentario, precisa, profundiza y pormenoriza, todos y cada uno de los aspectos contenidos en la Ley de la CNDH que somera y panorámicamente se analiza, sobresale la atención que el único cuerpo colegiado con que cuenta la Comisión Nacional, es decir el Consejo, sea el órgano que apruebe, dicho cuerpo de normas internas de la institución.

Podemos agregar que con el decreto constitucional, la Ley y con el Reglamento interno, la Comisión Nacional tiene el marco jurídico cabal integro y completo, si bien perfectible, con que se puede y debe contar una institución republicana, como lo es el Ombudsman Constitucional Mexicano.

2.8. Los derechos humanos y las garantías individuales.

Una breve definición de Garantías Constitucionales o Garantías Individuales. Burgoa O., señala que son los Derechos subjetivos públicos consagrados en la constitución; otros autores señalan que es la protección que se da a los derechos inalienables de la persona, es decir la protección escrita que se otorga a los Derechos Humanos, a su vez, concluimos que las Garantías Individuales son: "Los instrumentos reconocidos por el Estado que dan seguridad al gobernado sobre el efectivo goce de los derechos fundamentales que como persona le otorga la Carta Magna"

Garantías Individuales y Sociales. La declaración de garantías Individuales se divide en tres grandes partes: los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica. En la constitución vigente los derechos de Igualdad son:

- Goce para todo individuo de las garantías que otorga la constitución.
- Prohibición de la esclavitud.
- Igualdad de derechos sin distinción.
- Prohibición de títulos nobiliarios.
- Prohibición de fueros.

Las garantías de Libertad se dividen en tres grupos:

- Libertades de la persona Humana.
- Libertades de la persona Física.

- Libertades de la persona Social.

Las libertades de seguridad son: Se refieren a. derecho de petición, privación de derecho solo mediante juicio, detención solo con orden judicial, derecho a la eficaz administración de justicia, etc. Artículos que las Consagran La declaración de las Garantías Sociales está contenida principalmente en los Artículos: 3, 27, 28 y 123 que se refieren a: educación, conjunto de campos y tierras, al régimen de propiedad y al aspecto laboral.

2.8.1. Sus semejanzas.

Las garantías individuales, en la dualidad de la autoridad – libertad ha hecho necesario establecer cuáles son las libertades que los individuos, como miembros de un Estado, tiene, y que, además, constituyen un límite al ejercicio de la autoridad. Corresponde a los revolucionarios franceses de 1789 el mérito de haber redactado e impuesto a la autoridad la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”, que han sido reconocidos por todas las naciones del planeta, y que se expresan fundamentalmente como derechos de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica. La garantía de igualdad, Los artículos 1º, 2º, 4º contiene la garantía que se concreta en el propósito de evitar privilegios que provoquen injusticias entre los hombre en razón de raza, posición política o económica, religión, etc. Ya que frente a la ley cualquier persona debe tener las mismas ventajas que tiene las demás. Es convenientes aclarar que el principio de igualdad no puede traducirse en tratar igualar a todos, puesto que no todos los individuos tiene las mismas características, son en tratar igual a los que se encuentran en igualdad de condiciones, ya que si se tratara igual a un ignorante que a un profesional, el trato sería injusto; por tanto, el principio se enunciará en trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. La garantía de libertad, las ideas desarrolladas durante la Revolución Francesa de 1789 de que todos los hombre nacen libres e iguales, pero para la mejor realización de sus fines limitan su esfera de libertades e instituyen la autoridad, ha hecho necesario el establecimiento del mínimo de libertades en el texto de la Carta Fundamental, que en el caso de nuestro país se encuentran consagradas en los artículo 2º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 24 y 28. La libertad de expresión se encuentra

consagrada en los artículos 6º y 7º con la sola limitación de que con su ejercicio no se afecte a otras personas, y la libertad de petición a las autoridades que establece el artículo 8º, sujeta a que se realiza por escrito y de manera pacífica y respetuosa, lo cual obliga a resolver lo que proceda en un breve término, mismo que la Suprema Corte ha interpretado que será el máximo de 90 días. ⁽⁵²⁾

2.8.2. Sus diferencias.

Para establecer las diferencias entre las Garantía Individuales y los Derechos Humanos primeramente está el Juicio de Amparo. El amparo puede promoverse cuando no existía una garantía judicial mejor. Tiene por finalidad que se dejen sin efecto actos u omisiones que de manera actual o inminente lesionen, restrinjan o amanecen, en forma ilegal o arbitraria, derechos y garantías reconocidos.

Quien inicia un amparo tiene quince días hábiles, desde que conoció el acto, para promoverlo. Debe explicar al juez cual es el acto lesivo y cuales son los derechos lesionados y demostrar que no existe otra forma más idónea de proteger sus derechos. Si fuera necesario, puede solicitar al juez que suspenda la ejecución del acto lesivo hasta tanto sea resuelto el amparo. Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacados de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles.

⁵² . **ÁLVAREZ** Ledesma Mario I. Acerca del concepto de Derechos Humanos. Editorial Mcgraw – Hill Interamericana, México 1998.

Por ende en la distinción de dos nociones los Derechos Humanos y las Garantías Individuales (jurídico – axiológica, la primera y jurídico – positiva la segunda) con las que es menester entender esta figura fundamental en los sistemas actuales.

En primer término, se presenta la problemática del concepto, que es utilizado con imprecisión, ya que podría parecer sinónimo de otros como derechos naturales, derechos innatos, derechos subjetivos públicos, garantías individuales, principios generales del derecho o derechos fundamentales, de lo que deriva el uso incorrecto del término en el léxico técnico-jurídico, además de la asignación multívoca de la noción, un problema complejo que aborda partiendo de su naturaleza jurídica.

Al respecto, Mario I. Álvarez Ledesma señala que no se trata de una cuestión simplemente terminológica, sino de cubrir exigencias de operatividad teórica y de aplicación jurídica práctica, en la que interfiere la supuesta sinonimia entre el concepto y las figuras jurídicas afines que dificultan la aplicabilidad de esa expresión. Siendo las palabras instrumentos, se construyen juegos del lenguaje, en el sentido wittgensteniano, entendidos éstos como un sistema de signos que se introducen en conexión con las actividades humanas, mismas que son condicionadas por reglas y convenciones.

Por tanto, sólo es posible acceder al significado de las palabras, comprendiendo su utilidad real de la praxis humana, por lo que la misma ambigüedad del término "derechos", que es en sí multidimensional, contribuye a la complejidad que se nos presenta.

En un esbozo de la noción de derechos humanos, Álvarez Ledesma aborda esta concepción multidimensional, señalando que una noción provisional podría funcionar eficientemente en la mayoría de los casos en que tendría que aludir a aquellas exigencias éticas que se adscriben a toda persona humana, sustentadas en su evolución histórica y los parámetros de justicia y legitimidad política resultante. Tratándose de un fenómeno de orden jurídico político nacional e internacional, el autor señala el peligro de reducir el

concepto sólo a su dimensión jurídica o a la política, lo que significaría, en su caso, ignorar la realidad de hecho que condiciona su existencia.

En este sentido, la aplicación los derechos humanos, como la de cualquier otro instrumento, dependería de su buena o mala utilización, por lo que no basta su consagración en legal a nivel internacional o al interior de los estados, sino que es menester la voluntad política de gobiernos democráticos comprometidos con los fines de la sociedad a la que deben servir, lo que implica una postura ética de aceptación universal.

Establecida, pues, la noción provisional de los derechos humanos, el autor se remite a su origen, sobre el que afirma que se da a la luz de una posición filosófica en el contexto inglés, francés y estadounidense de los siglos XVII y XVIII, en los que la expresión aludía a la idea de derechos innatos compartidos por los seres humanos en función de una dignidad intrínseca que halla su fuente en la naturaleza humana. Este planteamiento se desarrolla en un ámbito filosófico – político, validándose, en su momento el discurso iusnaturalista y transpolándose a la dimensión jurídica mediante el estatuto técnico instrumental, provocando un tratamiento conceptual inadecuado, que hasta hoy, ha repercutido en la viabilidad del discurso filosófico de los derechos humanos. El origen iusnaturalista de su noción axiológica, ha hecho de la expresión un término aún más complejo, ya que su tránsito de la noción filosófica a la jurídica, tuvo que pasar, necesariamente a su concreción política, es decir, la materialización de los preceptos en normas jurídicas, tras las que encontramos la idea de un contrato social entre individuos iguales, y por tanto, libres que para ello, y en el ejercicio de sus libertades, hacen uso de la razón y asumen voluntariamente su consentimiento a los compromisos éticos, promesas, valores y principios en función de su autonomía moral.

La noción iusfilosófica acuñada por Hobbes y retomada por John Locke, es expuesta por el autor por la razón de que se desplaza en la dimensión de las exigencias éticas de lo que significa la persona humana que establece el paradigma o criterio de legitimidad del poder político en su modelo de pacto social, contrario a la monarquía absoluta y su correspondiente forma de legitimación. La percepción política de Locke se

concentra en cuestionar la monarquía absoluta, proponiendo su modelo alternativo de legitimidad, la de la monarquía constitucional con división de los poderes, legislativo, ejecutivo y federativo, de los que se desprende el objetivo del contrato social, que tiene por objeto la condición de legitimidad de los derechos naturales. Una aportación no menos importante de Locke, es la de la salvaguarda de los bienes, que en el discurso de Locke se refieren a la vida, la libertad y la propiedad, con lo que hacer el bien toma el significado de la adopción de cierta clase de comportamiento moral, que implica un desprendimiento para beneficiar a los demás. Lo anterior no significa que quede en desuso la acepción de la palabra en su carácter patrimonial, ni la del bien jurídico tutelado, sino que apunta a la ambigüedad e inconsistencia para referirse a las exigencias éticas que están detrás de la idea de *derechos naturales, bienes o privilegios*. Con tales antecedentes surge el Contrato Social de Rousseau, que tiende el puente a las Declaraciones políticas con las que se publicita y universaliza la idea de derechos humanos en el siglo XVIII, convirtiendo la idea en un concepto popular que da como resultado una evolución teórica que persiste en parte hasta nuestros días.

En cuanto a la noción axiológica del concepto de derechos humanos, ésta encuentra su origen en la idea de derechos naturales, que alude a exigencias, valores o atributos morales relativos a un nuevo ideal de persona. Por tanto, la fundamentación de los derechos humanos tiene que ser hecha desde la ética y con esa perspectiva, constituirse, tanto en el criterio de justicia del derecho positivo, como en el de legitimidad del poder público, bajo la concepción de que el ser humano es libre y dotado de dignidad, así como de una voluntad propia que lo hace responsable de sus actos.

El concepto de persona humana heredado por el jusnaturalismo, que lo dota de la libertad y la igualdad, entre otros atributos que son calificados de derechos - mismos que poseen el estatuto de llamados a la conciencia moral de las personas que predicán valores y comportan a los seres humanos por su mera condición como tales - ha propiciado que la fuerza del Estado sea encaminada a la protección de los derechos naturales, mediante el derecho, por lo que el llamado derecho natural transitó, con las aportaciones de estos pensadores a un derecho positivo. Como corolario a lo anterior, el autor señala que las

Declaraciones políticas de derechos humanos son la prueba del tránsito histórico abordado, para posteriormente analizar cómo el concepto fue trasladado de su dimensión teórico – filosófica a la dimensión política, en lo que tiene un lugar decisivo la Declaración francesa de 1789. Del análisis que hace de dicha Declaración, en el que señala las posteriores intervenciones de Jellinek y Boutmy, entre otros, Álvarez Ledesma enfatiza los rasgos que a partir de entonces habrán de caracterizar a los derechos del hombre, a saber, su naturaleza de universales, absolutos, inalienables y eternos. A partir de este punto, cabe aclarar que la expresión de los derechos humanos se traduce en sus sentidos ético y jurídico, por lo que el autor insiste en subrayar el doble carácter de la noción de derechos humanos, ya que en el empleo de esta expresión en cuanto valores, principios éticos o paradigmas, se alude precisamente a lo que pareciera tan técnico y contradictorio, pero resulta fundamental: "derechos" en un sentido, por supuesto, mas apegado a valores o principios, que al jurídico.

En cuanto a la precisión terminológica y a su estatuto técnico instrumental, se plantea la interrogante sobre el tipo de derechos que son los derechos humanos, para lo que Álvarez Ledesma reflexiona sobre las diferentes fases por las que la noción ha transitado desde los derechos naturales e innatos, los llamados derechos individuales – considerados como punto de partida de los derechos del ciudadano -, y los derechos subjetivo – para los que cabe advertir la diferencia de la autorización por la norma jurídica al sujeto y la correlativa restricción de conducta a los demás en relación a su derecho -, en el ámbito jurídico – normativo, en el que se encuentra una práctica jurídica dada. En lo que a los derechos de la personalidad se refiere, el lector es guiado a la obra de Ernesto Gutiérrez y González, exponiendo que en ciertos aspectos éstos podrían coincidir con parte de la idea de los derechos humanos, sin embargo, éstos son en relación a ciertos bienes de carácter moral o afectivo pero vistos desde el ángulo del derecho civil.

Lo mismo sucede con las garantías individuales del gobernado, que indebidamente son identificadas con los derechos humanos, ya que mientras "garantía" surge como la regla de carácter positivo, obligatorio y vinculante impuesta a la autoridad o al legislador, en una relación de supra a subordinación, que dan pie al juicio de amparo *los derechos humanos representan valores primigenios para la convivencia humana.*

Los principios generales de derecho, por su parte, se constituyen por las sentencias o aforismos que funcionan como fuente formal en los distintos sistemas jurídicos, derivándose de su lógica interna. Son resultantes, por tanto, de las inferencias o deducciones jurídicas que se obtienen por la aplicación, interpretación y análisis del derecho realizado por los jueces, legisladores o doctrinarios, con un carácter instrumental. Cabe señalar que lo anteriormente señalado, no contradice al hecho de que los derechos humanos hayan sido introducidos o ubicados en el estándar valorativo de los sistemas jurídicos actuales como principios generales.

Los derechos morales, también son confundidos, por su fundamentación ética, con los derechos naturales, paralelismo aparente que se resuelve con la consideración que de los primeros no implican necesariamente la posesión de "derechos jurídicos", que resultaría en una contradicción gramática, ya que solo pueden corresponder a obligaciones morales.

Con respecto a los derechos fundamentales, son de derecho positivo, garantizadas por las instituciones jurídicas, invocables ante los tribunales, mientras los humanos son derecho natural, es decir, eternos y universales, válidos en cualquier parte del mundo.

En conclusión, se presenta el concepto dualista de los derechos fundamentales, que son concebidos en dos dimensiones: la primera, en el presupuesto de que poseen los derechos fundamentales del hombre como valores o paradigmas; la segunda, en su faceta jurídica, y de este modo es que surge la necesidad de establecer una verdadera teoría jurídica de los derechos humanos, perfilándose como la reflexión que se haga de las normas que contienen sus valores.⁵³

La protección administrativa de los derechos humanos está en el artículo 108 y en materia jurisdiccional tenemos la garantía de acudir al Juicio de Amparo, lo cual se encuentra establecido en el artículo 103 fracción I de la Carta Magna. las dependencias del

⁵³ ÁLVAREZ Ledesma Mario I. Opus. cit.- Pág.- 50.

Gobierno Federal o los otros poderes, entidades federativas o municipios, en vista de que no estaba constitucionalmente definido que resolviese en casos concretos acerca de la existencia de violaciones a las garantías individuales - lo cual implica, el cumplimiento de las garantías procesales de carácter jurisdiccional y sólo pueden ser ejercidas por un órgano jurisdiccional - y menos, que ejerciese algún tipo de presión para la aceptación de sus recomendaciones. En el reglamento interior de la CNDH, resulta, desde su fundamentación, contrario a los principios en los que descansa nuestro sistema jurídico, puesto que equipara las garantías individuales y sociales contenidas en las Constitución, mas tratados y convenciones internacionalmente suscritas por México, a la expresión "derechos humanos", permitiéndose a sí misma del modo que queda expresado en su artículo tercero. de dicho instrumento, la interferencia funcional con muchas otras instancias, lo que ha dificultado en mucho el ejercicio de las competencias constitucionalmente establecidas.

Capítulo III

Naturaleza jurídica de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

3. Las recomendaciones.

¿Que es una recomendación? Las recomendaciones son los instrumentos –especie de fallos *sui generis*– por medio de los cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expresa su convicción de que se ha producido una violación, sugiere las medidas necesarias para subsanarla y, en su caso, solicita que se realice una investigación y que se apliquen sanciones a los servidores públicos que han incurrido en las conductas violatorias de Derechos Humanos. ⁽⁵⁴⁾

Su naturaleza jurídica. Se dice que las recomendaciones constituyen fallos *sui generis* porque el procedimiento a que se apegan su tramitación es especial, diferente de la que debería aplicar una autoridad jurisdiccional, tanto en la apreciación de los hechos como en la valoración de la prueba en general, y porque para expedirlas no sólo se toman en consideración los hechos escuetos, sino, principalmente, principios de equidad, de justicia, de lógica y de experiencia. Las recomendaciones deben referirse a casos concretos, no se pueden aplicar a otros por mayoría de razón, ni podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos considerados violatorios de los derechos humanos. La expedición de una recomendación no afectará el ejercicio de otros derechos y medios de prueba que puedan corresponder a los afectados ni suspenderá o interrumpirá los plazos de prescripción o caducidad correspondientes.

En contra de las recomendaciones de la CNDH no procede recurso alguno.

⁵⁴ Desde que un hecho ha sido calificado como presuntamente violatorio de derechos humanos, y si hay elementos suficientes para considerar que puede haber responsabilidad administrativa o penal, la CNDH debe formular de inmediato la queja o la denuncia de hechos ante las autoridades competentes.

3.1. Características de las recomendaciones.

Las recomendaciones del *Ombudsman* tienen la característica esencial de no ser vinculatorias, es decir, carecen de coercibilidad y los funcionarios a quienes van dirigidas no pueden ser obligados jurisdiccionalmente a cumplirlas. En consecuencia, la eficacia de esas recomendaciones se deriva de un análisis jurídico concienzudo y con una intachable técnica jurídica, pero sobre todo por el peso moral que a los ojos de la opinión pública detenta esa Institución.

Siendo los organismos defensores de los derechos humanos instancias que evalúan los actos del Estado, resulta fundamental, que exista una plena autonomía de esos organismos ante el Estado, para que sus determinaciones puedan producirse con absoluta libertad y sin presiones de los órganos estatales, de tal manera que la sociedad tenga plena confianza en la Institución, lo que fortalecería la eficacia de sus resoluciones y dificultaría su incumplimiento por parte de los funcionarios públicos a quienes van dirigidas, puesto que, en tales circunstancias, la sociedad en su conjunto y en forma manifiesta apoyarían dichas recomendaciones.

El presidente de la CNDH era designado por el presidente de la república; se preveía la existencia de un consejo integrado por diez personas de reconocido prestigio social, invitados por el propio titular del Poder Ejecutivo. El primer presidente de la CNDH fue un ex-rector de la Universidad Nacional y ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ese momento, y los miembros del consejo fueron destacadas personalidades de criterio independiente, respetadas por sus biografías, tales como Héctor Aguilar Camín, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Escandón, Carlos Fuentes, Carlos Payán, Rodolfo Stavenhagen y Salvador Valencia Carmona.

Dicho consejo redactó, discutió y aprobó su Reglamento Interno en el cual se declaró a la CNDH como un órgano de la sociedad y defensora de ésta, y se configuró jurídicamente como un *Ombudsman*. Ese reglamento, aprobado por prestigiadas

personalidades sociales, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de agosto de 1990; caso único en la historia jurídica mexicana, porque su aprobación se debió a ciudadanos desvinculados en su mayoría del poder público, y la naturaleza jurídica de la CNDH, en ese momento, era la de un órgano desconcentrado de una secretaría de Estado.⁵⁵

Durante el primer semestre de su existencia, la CNDH, al mismo tiempo que se organizaba, creó 15 programas de defensa de los derechos humanos y expidió 33 recomendaciones, las cuales en el segundo semestre aumentaron a 51. Muchas de estas recomendaciones se refirieron a casos graves, varios de carácter colectivo, de violaciones de derechos humanos. Algunas de ellas convulsionaron el mundo jurídico, político y social del país. La voluntad y la energía de la CNDH estaban claras. El organismo se había legitimado y convertido en un *Ombudsman*. Lo anterior permitió a su primer presidente afirmar en el segundo informe semestral: "No tengo ninguna duda de que la Comisión Nacional ya echó raíces profundas en el pueblo mexicano. Llegó para arraigarse. Llegó para auxiliar a que nuestro Estado de derecho se perfeccione y a que exista una mejor impartición de justicia".⁽⁵⁶⁾

Poco después del primer aniversario de la CNDH, el Consejo de la misma instruyó al presidente del organismo para que preparara un proyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mismo que se presentó al presidente de la república, quien lo hizo suyo, y propuso que había llegado el momento de "constitucionalizar" a la Comisión Nacional, reforma que culminó con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1992, agregándole un apartado B al artículo 102 constitucional. La figura del *Ombudsman* se consolidó así en el orden jurídico mexicano. El 29 de junio de 1992 se publicó la Ley, aprobada por el Congreso de la Unión, la cual precisó que la CNDH era un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; se le otorgó la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto; la

⁵⁵ CNDH, *Gaceta 90/0*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, agosto de 1990, pp. 9-23. Madrazo, Jorge, *Opus. Cit.*, nota 4, pp. 23 y 24.

⁵⁶ CARPIZO, Jorge, *Derechos humanos...*, *cit.*, nota 5, p. 161; CNDH, Primer Informe Semestral. Junio-Diciembre de 1990, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 51 pp.; CNDH, Segundo Informe Semestral. Diciembre 1990-Junio 1991, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, 95 pp.

designación del presidente de la comisión era hecha por el presidente de la república y sometida a la aprobación del Senado y, en sus recesos, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Con claridad se establecieron las atribuciones de la CNDH, entre las cuales sobresalía la formulación de recomendaciones públicas y autónomas.⁽⁵⁷⁾

De esta manera concluyó la etapa heroica del *Ombudsman* mexicano. La CNDH se había ganado, con su labor y sus resultados, la *auctoritas* moral que es indispensable en cualquier *Ombudsman*.

En dos años, México había construido el sistema de *Ombudsman* más grande y extenso del mundo; más amplio que el canadiense o el australiano, aunque como sistema, integrado por 33 *Ombudsmen*, uno nacional y 32 locales, tenía y tiene grandes problemas y desafíos por delante.⁽⁵⁸⁾

El 13 de septiembre de 1999, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al marco constitucional del *Ombudsman*, misma que indudablemente lo mejora. Respecto a la CNDH, los aspectos más sobresalientes son que expresamente se la menciona con esta denominación, lo cual resulta un reconocimiento al trabajo por ella realizado; que se le atribuye autonomía de gestión, que aunque ya la tenía, muy saludable es que se exprese a nivel constitucional; se le otorga autonomía presupuestaria, porque su proyecto de presupuesto no puede ser modificado por el Poder Ejecutivo, quien lo remitirá, como parte del proyecto global de presupuesto, a la consideración de la Cámara de Diputados; el presidente de la Comisión Nacional, así como los consejeros, es designado por el Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, cuando menos por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes. No cabe duda alguna, el marco jurídico del *Ombudsman* mexicano se perfeccionó.⁽⁵⁹⁾

⁵⁷ CNDH, *Gaceta 92/24*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, julio de 1992, pp. 9-27.

⁵⁸ MADRAZO, Jorge, *Opus.Cit.*, nota 4, p. 24.

⁵⁹ CARPIZO, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2000, pp. 373-396.

Todos esos procesos fueron necesarios para avanzar hacia esa indispensable autonomía, para transitar por dos vertientes. La primera, relacionada con el nombramiento del *Ombudsman*, y la segunda, con los recursos económicos que la Institución requiere para su funcionamiento. Antes era el Presidente de la República el que directamente designa al Ombudsman, lo que desde luego producía una justificada desconfianza en la sociedad cuando tiene que resolver sobre quejas que la ciudadanía presenta en contra del Poder Ejecutivo o de funcionarios públicos. Es por eso que para lograr la credibilidad ante la sociedad, es ineludible que el Presidente de la República quede absolutamente al margen de todo el proceso del nombramiento del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, siendo el Poder Legislativo el que debe encargarse de ese proceso.

Igualmente la designación a cargo de ambas cámaras del Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados, como depositaria de la soberanía popular, debía proponer la terna de candidatos a dicho cargo, y la Cámara de Senadores, que por tradición constitucional se encarga de los nombramientos de altos funcionarios públicos, debería escoger de la terna propuesta por su colegisladora, igualmente aún así seguía dependiendo la Comisión de un poder restándole eficacia a sus recomendaciones hacía ese órgano representativo del pueblo, el Legislativo.

Pero ahora la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la que revisa o evalúa la legalidad de los actos de Gobierno, en particular del Ejecutivo Federal, y que al mismo tiempo recibe todos los recursos económicos de esa misma autoridad, aún no se puede esperar el apoyo y la credibilidad de la sociedad. Es por eso que consideramos favorable la Reforma propuesta incluyó la autonomía financiera de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recursos que serían aprobados directamente por la Cámara de Diputados en la Ley de Egresos, en lugar de la entrega de recursos que venía realizando la Secretaría de Hacienda, rompiendo con esto los lazos de dependencia con el Ejecutivo Federal y fortaleciendo así su completa autonomía.

Asimismo, consideramos de trascendental importancia que las facultades que posee actualmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se amplíen al ámbito laboral,

pues si bien es cierto que la relación laboral existe entre dos particulares, trabajador y patrón, no lo es menos que el derecho al trabajo es uno de los derechos humanos que se encuentra incorporado como tal en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en la Asamblea General del 10 de diciembre de 1948 de la Organización de las Naciones Unidas. Además, consideramos que los Tribunales Laborales, al igual que los Civiles, Penales o Ministerio Público, podrían incurrir en violación de los derechos humanos.

Independientemente de los argumentos jurídicos que avalan la propuesta de ampliar las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al ámbito laboral, en tiempos de crisis económicas actual, y ante la agresividad de la penetración económica de capitales extranjeros en nuestra economía, que reclaman no sólo una intensificación en la productividad, si no una intensificación en la depreciación de la fuerza de trabajo, es de vital importancia que la Comisión Nacional de Derechos Humanos pueda intervenir en los conflictos laborales cuando se presenten violaciones a los derechos humanos individuales o colectivos. Esta Comisión organizó diversos foros en varias ciudades de nuestro territorio para someter a consideración de la ciudadanía la Reforma en cuestión, así como para recibir propuestas que pudiesen incluirse en la misma. Debo mencionar que no hubo una sola ponencia que se manifestara en contra de que las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se ampliaran al ámbito laboral; por el contrario, en varios sitios recibimos entre el auditorio a grupos de trabajadores que exigían que lo laboral se incluyera en esas atribuciones. En consecuencia el no hacerlo implicaría de alguna manera una cierta desconfianza y desánimo en importantes sectores de nuestra sociedad, sectores que por cierto son mayoritarios, lo que no deja de tener un considerable impacto político.

Finalmente, consideramos necesario que ese ámbito de atribuciones también implique al ámbito electoral, ya que esta cuestión se encuentra consagrada como uno de los derechos humanos en el artículo 21 de la precitada Declaración, al igual que los actos del Poder Judicial Federal también deben ser competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando de ellos se deriven violaciones a los derechos humanos, toda vez que no entendamos que si los actos de los poderes judiciales locales pueden ser

competencia de las comisiones de derechos humanos locales, porque los actos del Poder Judicial Federal deben estar vedados a la evaluación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En las palabras del ilustre jurista alemán Von Ihering: -La lucha por el derecho es pues a un mismo tiempo una lucha por la ley La fuerza de un pueblo responde a la de su sentimiento del derecho; es pues, velar por la seguridad y la fuerza del Estado, el cultivar el sentimiento legal de la Nación y no sólo en lo que se refiere a la escuela y la enseñanza, sino también lo que toca a la aplicación práctica de la justicia en todas las situaciones y momentos de la vida. Toda disposición arbitraria o injusta demanda del poder público, es un atentado contra el sentimiento legal de la Nación. ⁽⁶⁰⁾ Y continúa el mismo autor citado: "La lucha es el trabajo eterno del derecho. Si es una verdad decir: Ganarás tu pan con el sudor de tu frente, no lo es menos añadir también: Solamente luchando alcanzarás tu derecho desde el momento en que el derecho no esta dispuesto a luchar, se sacrifica; así podemos aplicarle la sentencia del poeta.

“Es la última palabra de sabiduría. Que solo merece la libertad y la vida. El que cada día sabe conquistarlas.” ⁽⁶¹⁾

3.1.1. Recomendaciones públicas

Es una de las columnas sobre la cual se basa el Ombudsman para darle publicidad a sus actuaciones sin este principio toda su actividad no tendría efectos, de lo contrario sería una recomendación más secrecía. ⁽⁶²⁾

Sin ese conocimiento un Ombudsman, habida cuenta que sus llamadas 'decisiones' carecen de fuerza vinculante, deviene una figura sin trascendencia. Y la auctoritas debe ganársela él mismo, por sus propios hechos, por sus aciertos en problemas muy

⁶⁰ VON Ihering. Rudolph. La Lucha por el Derecho. México. Porrúa.1998. Págs. 97 Y 98.

⁶¹ VON Ihering. Rudolph. Opus. Cit. Pág. 130

⁶² CARPIZO. McGregor Jorge. Opus. cit.- Pág. 19.

complicados, ayudado muy potentemente por la publicidad que debe dar a sus actuaciones a través de los informes y de sus relaciones con los medios de comunicación. ⁽⁶³⁾

El jurista Miguel Sarro comenta que: “Los privilegios procesales si se pueden llamar así con que cuenta el Ombudsman, para investigar la actuación indebida de los servidores públicos, si se hace extensivo a todo el mundo el fruto de esas investigaciones y las recomendaciones qué de ellas derivan. Nada más contrario a la naturaleza del Ombudsman que formular una recomendación en secreto. La cosa pública es pública y las recomendaciones son y deben ser lo más publicitadas que se pueda”. ⁽⁶⁴⁾

Las recomendaciones de la Comisión Nacional, son públicas en el sentido de que se dan a conocer a toda la sociedad en su conjunto y también expresamente a dos de los principales órganos del Estado, a saber los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales. Se publicarán ampliamente ante toda la opinión pública para que las juzgue, las conozca y la intención es que en consecuencia las apoye y genere una conciencia sobre algún hecho o caso en particular. La CNDH en tanto al Ombudsman radica la fuerza de sus recomendaciones en su prestigio, autoridad moral, y consenso que se haya ganado entre las diversas corrientes de opinión y grupos de presión que existen en la sociedad mexicana a partir de su trabajo honesto, objetivo e imparcial. De tal suerte que a semejanza del Ombudsman clásico, la Comisión Nacional, pretende tener eficacia en su cometido dándole una especial importancia estratégica a los medios de comunicación masiva, tanto escritos como electrónicos, para la difusión de sus recomendaciones.

3.1.2. Recomendaciones autónomas.

Las recomendaciones su característica es su autonomía. Implica la relación que tiene con el carácter autónomo de la CNDH. Por lo que ha tenido un fuerte debate muy

⁶³ FAIREN. Guillen, Víctor. El Defensor del Pueblo. Ombudsman. Parte Especial. Tomo II. Centro de Estudios Constitucionales. España. 1986. Pág.-30.

⁶⁴ SARRE. Miguel. Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman (memorial). México. CNDH. 1996 Pág.- 108.

polémico. Sin embargo, el artículo 42 de la Ley de la CNDH establece: “Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente”. Otro argumento en favor de la autonomía de las recomendaciones de la Comisión Nacional, es el que nos ofrece el artículo 47 de Ley, que dice: “En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso”. El decir, una vez hecha pública una recomendación, esta es definitiva y no podrá ser recurrida ante ninguna instancia para impugnarla. Y de acuerdo al artículo 41 del mismo cuerpo normativo: la Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual le fue enviada alguna recomendación, en todo caso, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

3.1.3. Recomendaciones no vinculatorias.

En sentido jurídico, las resoluciones vinculatorias son aquellas de carácter obligatorio, es decir aquellos actos que crean deberes u obligaciones y respecto de los cuales existen órganos o poderes que cuentan con las facultades para hacerlos cumplir. Como ejemplo podemos citar una sentencia de un tribunal, que es una resolución vinculatoria que crea obligaciones y derechos para las partes y las obliga a acatarla.

Las recomendaciones de la CNDH no deben ser vinculatorias porque ello implicaría invadir los ámbitos de competencia de otras autoridades y servidores públicos, incluso las del poder judicial, y podría atentar contra los principios de legalidad y seguridad jurídica al permitir que dos órganos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria.

Si bien las recomendaciones de la CNDH no son vinculatorias y por lo tanto no obligan en estricto sentido jurídico a sus destinatarios, constituyen una importante llamada de atención para éstos, que debe ser atendida y cumplida, ya que, como establece el artículo

1º, párrafo segundo de su Reglamento Interno, la Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

La fuerza que deben tener las recomendaciones está basada en el respeto que le merezca a la sociedad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por sus actuaciones de alto nivel técnico y profesional, por el prestigio que tenga el organismo, ganado por el desempeño impecable de sus directivos, por la excelencia formal y de fondo de las propias recomendaciones y por su dedicación constante e intransigente a la defensa de los derechos humanos.

En un desplegado de una editorial de *La Jornada* se dice; La función de la Comisión fundada por *Jorge Carpizo* y actualmente presidida por *Jorge Madrazo Cuellar*, tiene un alcance bien definido: consiste en analizar presuntas violaciones a los derechos humanos y, en su caso, emitir recomendaciones (agregamos no vinculatorias) a las dependencias involucradas para que estas corrijan y remedien malas actuaciones de sus miembros... Ciertamente, en algunas esferas del poder público, y especialmente en ciertos gobiernos estatales, existe un significativo rezago- cuando no retenciones abiertas- en el cumplimiento de estas recomendaciones, y resulta imperativo poner fin a esta situación. De ello depende, en buena medida; la credibilidad de las instancias gubernamentales en esta materia y la autoridad de la, misma CNDH, La cual requiere, para un funcionamiento adecuado, de que sus señalamientos sean acatados... No perder de vista los alcances de la jurisdicción de la CNDH, resulta de vital importancia para la ciudadanía, la cual en ocasiones puede llegar a olvidar el carácter no resolutivo y por ende, limitado para la solución de problemas concretos de la Comisión. ⁽⁶⁵⁾

El Dr. Maioriano reflexiona que: “Carente del tradicional imperium Jurídico, sustenta su actuación y eficacia en la repercusión y difusión de sus Informes que representan

⁶⁵CNDH. Fines y Medios. México, viernes quince de octubre de novecientos noventa y tres. Num.- 3269. Pág.- 1.

auténticos 'cuadros de honor negativos' en los cuales aparecen incluidos los agentes públicos y organismos que no han respondido a las recomendaciones del Defensor del Pueblo".⁽⁶⁶⁾

Antonio Cartaña comenta que: "El 'Ombudsman' es sólo un magistrado de opinión que utiliza procedimientos desposeídos de toda formalidad y coacción, con lo cual adquiere una mayor celeridad y elasticidad, exteriorizando su autoridad por el 'imperium' de su propio prestigio... La falta de coacción legal de las decisiones del 'Ombudsman' hace imprescindible también que las mismas sean altamente racionales y convincentes para resultar eficaces".-continúa- "La efectividad y el poder no pueden provenir de facultades legales que desnaturalizan su esencia (el Ombudsman no juzga, ni legisla, ni gobierna) sino de un apoyo de la opinión pública que convierte sus recomendaciones en elementos de convicción tan contundentes que sea ética y políticamente costoso desoírlos..." Somos conscientes de lo difícil que puede resultar modificar la realidad a través de recomendaciones no vinculatorias, cuando aun las leyes que presentan normas y soluciones obligatorias no logran mitigar los principales problemas sociales. Sin embargo, consideramos que el poder de denuncia representa un arma muy valiosa para iniciar esta transformación. El traslado de los problemas a la opinión pública constituye una forma de concientización, en tanto para la población como para la clase política, que exige la elaboración de respuestas por parte de ésta. La denuncia implica una presión para los gobernantes que obliga a la toma de decisiones para la solución de situaciones concretas."⁽⁶⁷⁾

"En cuanto, a la función de un Ombudsman y nuestro Defensor del Pueblo se ha cansado de decirlo sin gran éxito (c.f. su 'informe I' de 1983), se debe partir de la base - ignorada por más de un publicista, y desde luego, por la inmensa mayoría de la 'prensa'- de que no es un Juez ni un tribunal, que no tiene Jurisdicción, sus 'acuerdos o decisiones son 'recomendaciones 'advertencias'; recordatorios'... dirigidos a un funcionario, a una administración... pero que no vinculan ni a funcionarios ni a administraciones, el

⁶⁶ MAIORIANO, Opus. Cit.- Pág.- 44

⁶⁷ El Defensor del Pueblo; La experiencia en la ciudad de Buenos Aires, en el Defensor del Pueblo en la República de Argentina. Fundación Friedrich Ebert. 1991. Págs.- 52, 59, 60, 68 y 69.

Ombudsman carece de la potestad de la coertio, característica de la jurisdicción. ¿Dónde reside pues su influencia?... en la auctoritas, en el sentido romano de la expresión; en el de que 'referida a un acto determinado, es la afirmación de su indiscutible validez, asentada en una serie de valores morales refrendados por la tradición... un prestigio, una dignidad social, una fuerza moral que, de rechazo, revierte a nuestro ser, reafirmando y robusteciendo la obligación de ser fieles a nosotros mismos para poder seguir siendo dignos de tal auctoritas'. Ello hace que los demás respeten dicha auctoritas, incluidas las administraciones, aunque el nombre oficial de sus decisiones sea el de 'observaciones, recomendaciones, advertencias, recordatorios, sugerencias'... Esta auctoritas no la han conseguido los Ombudsman, sino por' su permanente contacto con el pueblo y la administración". (68)

El reciente y lamentablemente fallecido Dr. Ignacio Burgoa Orihuela comentaba al respecto que: "La Comisión como todos sabemos recomienda a los órganos competentes del Estado para que hagan cesar las violaciones de los derechos humanos o para evitar esas violaciones. Pero esa recomendación jurídicamente no tiene ninguna fuerza compulsatoria como también todos sabemos. Yo creo que una recomendación de carácter moral como la proveniente de dicha Comisión es mucho más importante que cualquier orden compulsatorio que reciba una autoridad que proceda en un sentido". (69)

En el mismo sentido, Héctor Villasana: "Por ello se tomo la determinación de crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a cuyo frente se designó a un jurista excepcional: El Doctor Jorge Carpizo, quien con una voluntad política inquebrantable y con una decisión jurídica a toda prueba, no ha duda de recomendar, previo estudio de las denuncias de la violación a los derechos humanos, que se reparen dichas violaciones y, si bien es cierto que su estructura normativa así como sus decisiones, pudiera pensarse, carecen de fuerza de ley, esto es que sean ejecutivas, creemos que ninguna autoridad, cualesquiera que sea su jerarquía, debe rehusarse a cumplir las recomendaciones de la

⁶⁸ FAIREN Guillén, Víctor. Opus. Cit.- Págs. 29 y 30.

⁶⁹ BURGOA Orihuela, Ignacio. Et. América Latina, Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman, (memoria) 1992. Pág.- 17.

CNDH, cuya fuerza moral avala su validez y le da mayor efectividad que si tuviéramos la necesidad de acudir a un procedimiento de cumplimiento coactivo”. (70)

Sonia Venegas comenta que: “Aun cuando, como se ha visto, las resoluciones del Ombudsman no se hayan investidas de imperio, sin embargo; gozan de gran prestigio; ello se debe a la auctoritas que los Ombudsman poseen y difunden. (Auctoritas: auctoritas, prestigio: éste es más bien un poder moral y no legal). La auctoritas que consiste en la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo. Así, el éxito de la institución en cualquier ámbito depende de la persona nombrada”.

“Múltiples proyectos y ordenamientos reguladores de la institución exigen como requisito de designación, el que se trate de un jurista de especial integridad; verbigracia.- la iniciativa de ley para establecer un Ombudsman en Noruega establecía que el titular del cargo debería ser un abogado altamente calificado... Además, debería poseer prestigio y autoridad que indujeran a los órganos administrativos y a las personas privadas, a aceptar por regla general su opinión... con ello. Se pretende asegurar que los Ombudsman sean personas de alto nivel profesional. Con reconocido prestigio, e integridad, que se mantenga al margen de la actividad política; así garantizan desempeñar su papel de modo imparcial y autónomo, sin ningún tipo de presiones a la vez que se descarta la posibilidad de utilizar su nombramiento como plataforma política, lo cual desvirtuaría a los fines para los cuales se instituye la figura del Ombudsman”. (71)

Hedwiga Lindner López comenta a propósito de la no vinculación de las recomendaciones, en este caso de la CNDH, “Los Ombudsman no son jueces ni tribunales sino órganos designados por los parlamentos, que intervienen como supervisores de la administración y como defensores de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, frente a dicha administración, aunque sin potestad coercitiva directa. Sin embargo, los Ombudsman cuentan con armas formidables para imponer sus

⁷⁰ VILLASANA, Héctor. Opus. Cit.- Pág.- 20

⁷¹ VENEGAS Álvarez, Sonia. Opus Cit.- Págs.- 49 y 50.

recomendaciones en forma indirecta. El arma más característica la constituye la publicidad dada a sus decisiones tanto en la prensa diaria, como en los medios masivos de comunicación y en los informes anuales que deben presentar a los de la administración y el respeto por esta a los legítimos intereses y derechos públicos subjetivos de los ciudadanos”.

"La autoridad del Ombudsman radica, en forma muy importante, en la persona de su titular, quien se caracteriza por ser un jurista eminente con gran prestigio y dignidad social cuyas recomendaciones tienen fuerte resonancia en la sociedad. En consecuencia, la fuerza sino vinculativa, si persuasiva de sus decisiones proviene de su auctoritas. ⁽⁷²⁾ Y el autor citado, dice que para Víctor Fairen Guillén los medios para adquirir auctoritas son:

- Ser ajeno y estar alejado de la política

- La publicidad del cargo (*su conocimiento por el pueblo*)

- Su fácil accesibilidad por los ciudadanos

- La “mentalización” por los ciudadanos de la institución del Ombudsman

- Publicidad de las actividades y decisiones del Ombudsman.

“Un importante, problema, ha, sido en esa experiencia la insuficiente fuerza imperativa y, en su caso, sancionadora del Defensor, frente a los prolongados silencios, las pasividades, o incluso, las 'resistencias', más o menos disimuladas, de ciertos funcionarios públicos, o de sus superiores jerárquicos, ante las peticiones de fehaciente información, tramitados por el Defensor, respecto a unas u otras quejas, o ante las 'recomendaciones' por él formuladas... para promover un cambio equitativo de criterio en la interpretación de una norma vigente o, en su caso la reforma de esta, si resulta discordante con la letra o el

⁷² LINDNER, López Hedwiga. Es la Comisión Nacional de Derechos Humanos el Ombudsman a la Mexicana. Revista Jalisciense. Año 2. Núm. 4. sep-dic. 1992. Pág.- 88

espíritu de la Constitución".

“Ciertamente que el Defensor del Pueblo, que no es juez ni legislador, no puede aspirar a disponer de capacidad sancionadora directa ante esos obstáculos, pero para su credibilidad ante los ciudadanos y, sobre todo, para eficacia de su misión constitucional, necesita cada vez más que los órganos del poder legislativo (ante quienes rinde informes y, cuando urge, informes especiales,...), le presten un eficaz apoyo, no sólo mediante juicios recomendación, laudatorios, muy dignos de agradecer, sino con mociones al Gobierno e incluso, con proposiciones de Ley, que remedien hacia el futuro las situaciones injustas”.⁽⁷³⁾

“Uno de los lineamientos que han determinado, paradójicamente, el éxito de la institución del Ombudsman ha sido el carácter no obligatorio de sus resoluciones, que por ello son consideradas como simples recomendaciones y que a primera vista pueden parecer inocuas, especialmente en Latinoamérica, y por supuesto en nuestro país, debido a la prepotencia tradicional de los empleados y funcionarios administrativos”... “Por ello se ha calificado a esta institución como ‘Magistratura de Opinión de persuasión o de convicción’, ya que pretende persuadir o convencer a la autoridad contra la cual se presenta una reclamación para que modifique su conducta, cuando esta se considera lesiva para los derechos e intereses legítimos de uno o varios gobernados. Pero esto significa que este organismo defensor esté privado de medios que le permitan lograr la reparación que pretende. Entre estos instrumentos se encuentran los informes especiales o periódicos que presenta a los superiores jerárquicos de las autoridades responsables o a los organismos que puedan exigir dicha responsabilidad, ante los cuales tiene que justificarse el empleado o funcionario que se muestra recio a entender la recomendación respectiva”.⁽⁷⁴⁾

Respecto al carácter “no vinculatorio” de las recomendaciones de la Comisión Nacional, también tiene un elemento clásico del perfil de todo Ombudsman. Al respecto, en

⁷³ RUIZ, Jiménez Joaquín. El Ombudsman o Defensor del Pueblo. En Vínculo Jurídico. Núm.- 1. Enero-marzo 1990. Pág.-10.

⁷⁴ FIX-, Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos. CNDH. México.1999. Págs.- 220 y 221.

el artículo 46, párrafo primero de la Ley de la Comisión, se define claramente:

“La Recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia”.

La parte del precepto citado, sintetiza las características de las recomendaciones de la Comisión y le da un énfasis a la incoercibilidad de las mismas. Dicha coercitividad, no corresponde con la doctrina del formalismo jurídico o positivista que le da una suma importancia, al carácter imperativo de una norma jurídica, el elemento consustancial de su coercitividad, es decir, la obligatoriedad de cualquier resolución emanada de autoridad competente y que haya observado el principio de legalidad. Muchos de los críticos de la institución dicen que el trabajo de este organismo no es eficaz, porque sus resoluciones no cumplidas, o a veces, ni siquiera aceptadas, lo cual también demuestra, una insensibilidad usual entre los hombres de poder público, llamados por la ley, servidores públicos.

Reiteramos, la fuerza de las recomendaciones, la tienen exclusivamente en su auctoritas, en el prestigio y autoridad moral del órgano que las formula, y más específicamente, del Presidente o titular máximo del mismo, de tal suerte, que si las recomendaciones no son coercibles, ni hay mecanismo jurídico de que lo sean, para su acatamiento y cumplimiento cabal, es menester, y en la práctica así es, que dichas recomendaciones vayan cabalmente fundamentadas y motivadas conforme a derecho, que se les una amplia cobertura informativa en los medios, de tal modo que a las altas autoridades a las cuales vayan dirigidas, sean políticamente vulnerados y exhibidos, -por los excesos, atropellos o violaciones cometidos por los subalternos de su ramo.- sino aceptan y cumplen íntegra y totalmente las sugerencias hechas recomendación que se les envía.

Así tenemos, que el mecanismo para el acatamiento de una recomendación de la

CNDH, es de carácter pública político, porque la autoridad, a la cual será enviada la recomendación, será pública y es de alta jerarquía en el espectro político mexicano, es decir tiene poder de decisión respecto a sus subordinados. Porque si la autoridad a la cual le es enviada una recomendación, no la acepta o no la cumple, ello debe ser denunciado inmediatamente en los medios de comunicación nacional y en la Gaceta -órgano oficial de comunicación- de la Comisión Nacional. Lo que exhibe y hace vulnerable por el altísimo costo político para la autoridad renuente a acatar las sugerencias de la Comisión. Porque la denuncia también puede realizarse a través de los informes, tanto el anual, como los especiales. Porque el Informe anual, lo rinde el Presidente de la CNDH ante representantes de las cámaras de senadores y diputados del Congreso de la Unión, y lo que es más trascendente políticamente, ante el titular del Poder Ejecutivo Federal. Lo que hace costosamente negativo, en imagen, ubicación, legitimidad y carrera política de aquel funcionario que es mostrado ante los ojos del jefe del Estado mexicano, ante legisladores federales, ante toda la clase política mexicana, tanto oficial como de oposición. Y desde luego, ante la opinión pública nacional e internacional.

Los Ombudsman en México realizan hoy en día funciones que ninguna otra Institución del Estado había asumido con anterioridad. Entre estas funciones ocupa un destacado lugar la lucha contra la impunidad a través de un procedimiento que se traduce básicamente en extender la responsabilidad de funcionarios públicos anónimos, políticamente inimputables (que son los que por lo general violan materialmente los derechos humanos) a funcionarios conocidos por la opinión pública, y por lo tanto políticamente vulnerables, en los casos y situaciones que no actúan para corregir y evitar las violaciones de sus subordinados, exhibiéndolos como los verdaderos y principales responsables de la violación a los derechos humanos. ⁽⁷⁵⁾

El Ombudsman es una institución autónoma de toda autoridad y ésta comprende especialmente, de los órganos que controla la Administración Pública. Las funciones del

⁷⁵ SARRE Iguíniz, Miguel. El Abogado en el Papel de Ombudsman en el Papel del Abogado, México, Porrúa, IJ. UNAM, 1999. Págs. 167-168.

Ombudsman son entre otras el control de la Administración Pública a través de actos administrativos y no jurisdiccionales.

Existen diversos tipos de Ombudsman, entre ellos el Parlamentario, que es aquel, en donde esta Institución forma parte de la estructura del Poder Legislativo sin que esto afecte su autonomía. El otro Ombudsman es el Administrativo o Ejecutivo, el cual pertenece a la estructura de la Administración Pública y, otro tipo es el Ombudsman Constitucional el cual es independiente a los otros, ya que tiene relevancia constitucional y desarrolla otra función de control del poder del Estado, distinta a los tres poderes tradicionales.

En México, el Ombudsman tiene un reconocimiento de Organismo Constitucional al estar prevista su existencia en forma expresa en la propia Constitución (Artículo 102 "B" de la Constitución), y no solamente por textos constitucionales (constituciones de los estados de Morelos, Coahuila, Estado de México, etc.) si no además por la Suprema Corte de la Nación (Ejecutoria del caso "Aguas Blancas", octubre de 1995).

El Ombudsman en México es además un protector de los Derechos Humanos y un controlador de los actos de autoridad.

La eficacia del Ombudsman en México se puede medir no solamente por el número de conflictos que resuelve a través de las "conciliaciones", si no además por el cumplimiento de la mayor parte de las "Recomendaciones" que emite.

La reforma constitucional relativa al Ombudsman mexicano, tiene aspectos positivos y negativos que a continuación enumeramos, sin que sean todos los que pudiera contener.

ACIERTOS Primero. Se cambia la forma de nombramiento del Ombudsman mexicano y se reivindica el Ombudsman Parlamentario, eliminando la dependencia que tenía con el Poder Ejecutivo por el hecho de su designación: lo anterior redundaba en una mayor legitimidad de la figura, al cortar el cordón umbilical que existía entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Presidente de la República. Segundo. El Ombudsman

mexicano es designado por la Cámara de Senadores y no por ambas Cámaras. Por lo tanto, no se incluyeron las propuestas de PR, PRD, PAN. Sin embargo, lo anterior atenúa la influencia de Presidente, ya que en el Senado subsiste la "mayoría priísta" y la "línea" de la Presidencia. Tercero. Se consignan constitucionalmente los términos: "Autonomía Presupuestal y de Gestión", por lo que se consolida la Autonomía Plena: sin embargo, se pierde la oportunidad de reconocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un Órgano Constitucional Autónomo; como si se dice en la exposición de motivos del Senado y en otros artículos de la Constitución para los casos del I.F.E. y Banco de México (artículos 41 y 28 de la Constitución respectivamente). Cuarto. Se obliga al Ombudsman mexicano, rendir cuentas al Congreso (Poder Legislativo) al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, porque se prevé que el Ombudsman deberá rendir su informe ante los tres poderes. Lo anterior, otorga una mayor legitimidad política y contribuye a la recuperación de su "autoridad moral". Cuarto. Se consagra así la característica más peculiar del Ombudsman, obligándolo a rendir su informe a los tres poderes y a comparecer ante las Cámaras, lo cual implica que rinda el informe anual a la Sociedad, y no como antes, únicamente al Poder Ejecutivo. El Ombudsman Sueco se apoyaba en la sociedad Civil cuando el Parlamento no estaba en sesiones, de ahí la importancia de la opinión pública que influye a través de sus informes en la prensa. Quinto. Se eliminó la palabra "recomendaciones autónomas", ya que la característica de la "autonomía" reside en el órgano y no en la resolución que emitió el Ombudsman.

DESACIERTOS Menos Uno. No se incluyó a la Cámara de Diputados en el proceso de designación, ya que únicamente interviene la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, siendo que el Congreso de la Unión se integra por ambas Cámaras. Menos Dos. No se incluyó expresamente en el texto del artículo 102-B Constitucional, que los organismos públicos de protección de los derechos humanos, eran "Órganos Constitucionales Autónomos", ya que únicamente se recoge esta tesis en la exposición de motivos del Senado de la República, y en el cuarto párrafo se incluyen las características jurídicas de la "autonomía de gestión y presupuestaria". Menos Tres. Se desaprovechó la oportunidad de otorgar al Ombudsman la acción de inconstitucionalidad, dejándolo para

tiempos futuros. Menos Cuatro. Se paso por alto ampliar la competencia del Ombudsman en asuntos electorales y laborales. Menos Cinco. Se incluyó la posibilidad de que el Senado y la Comisión permanente en su caso, pudieran designar, en 60 días, al Ombudsman, mediante una "auscultación", en la sociedad civil, o bien, la ratificación de la actual Ombudsman (artículo tercero transitorio). El poder constituyente "permanente", pudo legitimar plenamente el nuevo nombramiento, con la nueva formula que excluye al Poder Ejecutivo, mediante la consulta directa a la sociedad civil, sin necesidad de prever la posibilidad de ratificar a la actual Ombudsman, (nombrada directamente por el Presidente de la República), mediante este nuevo procedimiento, que pretendió superar la reforma y que no logro plenamente, al contemplar la posibilidad de continuar con un Ombudsman designado por el Presidente de la República.

En otras palabras, se dejo abierta la puerta para que continuara la Ombudsman actual, la cual fue nombrada por el Poder Ejecutivo, con la finalidad de no contrariar la designación presidencial, ni romper con la tradición presidencialista.

La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad... El anterior principio es el que configura principalmente a estos organismos como un Ombudsman, y a su vez contiene tres elementos: a) son recomendaciones, por tanto no son obligatorias para la autoridad, b) son autónomas, y c) son públicas...a) si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea en decisiones Jurisdiccionales en esta forma estos Ombudsman dejarían de ser tales, para transformarse en tribunales... La autoridad se siente inclinada a aceptar la recomendación, entre otras razones, por el costo político que le tendría rechazarla, y que la opinión pública esté muy bien informada del contenido de esa recomendación. Así, su publicidad se convierte en piedra angular de todas las acciones del Ombudsman, pero especialmente de sus recomendaciones. (⁷⁶)

⁷⁶ CARPIZO Mcgregor, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. CNDH, México. 1997. Págs. 132 y 133.

3.2. Elementos que contienen las recomendaciones. Análisis del artículo 133 del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

3.2.1. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.

En el Artículo 133 fracción I de la Ley de la Comisión establece.- Los textos de las Recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

I. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos;

En esta parte de la recomendación se narran y describen, con precisión, las circunstancias y condiciones, de tiempo, lugar y modo en que ocurrió el hecho, presuntivo de violación a los derechos humanos de una persona. Generalmente, la base de ésta parte del documento de recomendación, es el escrito de queja presentado inicialmente por el ciudadano o gobernado ante la Comisión Nacional, con lo cual se excita y da inicio el procedimiento del órgano administrativo protector de los derechos humanos. Es fundamental que el quejoso aporte toda la información posible a su alcance a fin de que en el momento de la calificación de la queja por el personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que se determine con conocimiento preciso y concreto si hay lugar a iniciar el procedimiento investigatorio.

3.3. Enumeración de evidencias que demuestran las violaciones a los derechos humanos.

En este orden y analizando el artículo 133 de la Ley de la Comisión que establece en su fracción II:

Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos;

En esta parte le incluyen todos y cada uno de los elementos de convicción que aporte

tanto el quejoso, como los que surjan en el curso de la investigación que hayan realizado los visitantes adjuntos. Los elementos de prueba podrán ser todas las que acepta el orden, jurídico mexicano, testimoniales, documentales, periciales, etcétera.

3.4. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a un derecho humano.

La fracción III del artículo 133 de la Ley de la Comisión establece:

II. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;

Esta parte es muy importante, aquí se aplica, en buena medida el talento y el criterio jurídico para evidenciar plena, clara, rotunda e inobjetablemente la existencia concreta a la violación del derecho humano de una persona en particular. En esta parte de la recomendación, se establece la situación legal que haya motivado o creado, la aceptación y procedibilidad de la queja del gobernado o agraviado en su esfera jurídica.

3.5. Enumeración de evidencias que demuestran las violaciones a los derechos humanos.

La fracción IV del artículo 133 de la Ley de la Comisión establece: Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada,

Esta parte es vital para el documento de recomendación, pues va el soporte jurídico, la fundamentación, las normas jurídicas que procedan conforme al Derecho Positivo Mexicano, respecto a las violaciones de los derechos inherentes de la persona. Aquí se cita, en primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación instrumentos jurídicos internacionales, es decir, tratados internacionales, especialmente en

la materia de derechos humanos. Después, Legislación Federal de la materia de que se trate, Penal, Civil, Mercantil, Salud. Administrativa, etcétera y, finalmente, los Reglamentos, también de la materia específica de que se trate. Después, si se considera oportuno se cita la Doctrina Jurídica que corresponda para reforzar los razonamientos, apreciaciones, opiniones, y observaciones que se hayan acompañado a la fundamentación legal.

En esta parte del documento de recomendación, va la parte, estrictamente jurídica, de la gran labor de juristas y abogados. Aquí específicamente, creemos que, está el núcleo de la naturaleza jurídica del documento de recomendación. Es decir, aquí tenemos la parte técnica y doctrinaria, tanto de legislación vigente aplicable al caso concreto, como los estudios e investigaciones realizadas por los jurisconsultos y que sirven para el exclusivo objetivo de darle mayor apoyo y base jurídica a la recomendación.

3.6. Recomendaciones específicas a la autoridad responsable de violentar los derechos humanos.

A su vez la fracción V del multicitado artículo de esa misma ley establece: Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

Es la última parte del documento público, autónomo y no obligatorio, la CNDH, realiza las sugerencias pertinentes a la autoridad o servidor público de alta jerarquía, para sanear, componer, arreglar la situación de facto ilegal para que se adecúe conforme al imperio del Derecho y de la Ley vigente que se haya transgredido y pedir la sanción, amonestación, infracción administrativa o iniciar el procedimiento penal correspondiente, en contra del funcionario jerárquico inferior que dependa de aquél.

Se hacen las peticiones propuestas a la autoridad responsable de violar un derecho humano para realizar los cambios legislativos apropiados que permitan una mejor

protección de los derechos de los gobernados. Es decir, se hacen los pedimentos concretos a la autoridad, para componer arreglar o darle vigencia específica a los derechos humanos del quejoso que acudió a la Comisión Nacional para clamar su protección.

Finalmente, debe haber una correspondencia, entre el hecho descrito como violatorio de derechos humanos, las evidencias irrefutables que emerjan, la situación jurídica Concreta generada por dicha violación, la fundamentación y la Doctrina Jurídica aplicable, por último, las recomendaciones específicas dirigidas a la autoridad políticamente imputable, que permitan la vigencia y cumplimiento del orden jurídico en materia de derechos humanos.

Capítulo IV

Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para formular sus recomendaciones y sus efectos

“En cuanto al procedimiento, todos los ordenamientos consultados se hayan conformes en que se hayan observado los principios del ‘proceso legal’ (aunque no sea jurisdiccional): Conceder derechos y oportunidades procedimentales de defensa al funcionario o Administración contra los que la queja se ha dirigido (si hubo tal queja); llamamiento al propio quejoso para que explique su actitud o incluso para que intente refutar la defensa de la Administración o funcionario”.⁽⁷⁷⁾

“1. Procedimiento de investigación. El Primer punto sobre el que es necesario insistir al tratar el tema, lo constituye el hecho determinante de que el proceso indagatorio o de investigación que se inicia una vez que 'a queja presentada se considera como competencia del Defensor; no debe afectar en nada ni interferir con las posibles actuaciones, a realizar, de acuerdo con lo que previene la ley de Procedimiento Administrativo, para recurrir en vía administrativa, ni menos con las que proceden en vía jurisdiccional. Al acudir al Defensor del Pueblo se pone en marcha un procedimiento de naturaleza distinta y autónomo a cualquier otro que se sustancie en esos terrenos.”⁽⁷⁸⁾

El Defensor del Pueblo profundamente antiformalista, gratuito y de gestión rápida, puede convertirse en un importantísimo colaborador de la jurisdicción, descargando a esta multitud de temas que posiblemente puedan encontrar una solución previa y óptima por el camino informal de la mediación ante la Administración Pública; y lo que es más importante, la intervención fiscalizadora del Defensor del Pueblo sobre las distintas administraciones no tiene nada que ver ni interfiere, como ha quedado descrito, con la alta función de juzgar. Son dos planos de acción radicalmente distintos que no cabe confundir

⁷⁷ FAIREN Guillen. Víctor. Opus. Cit. Pág. 34

⁷⁸ Opus. Cit. Pág. 141.

bajo ninguna perspectiva desde donde se les observe.⁽⁷⁹⁾

“Una vez que la queja ha sido admitida, es registrada y se turna a alguno de los Ombudsmen o auxiliares de estos. El servidor público en contra del cual se presentó la queja, es informado de la existencia de la misma e invitado a exponer sus razones al respecto, para dar cumplimiento al principio *auditor et altera pars*... Si el Ombudsman considera válidas las razones expuestas por el demandado, informará al promovente; si por el contrario, éste no está convencido, aduce nuevos argumentos o se opone fundamentalmente a la versión oficial, el Ombudsman continuará la investigación... El Ombudsman tiene a su disposición, para realizar la investigación, los medios más amplios y variados, entre otros: las inspecciones, los interrogatorios, las pruebas testimoniales, el examen de documentos públicos y las pruebas periciales”.⁽⁸⁰⁾

4. Interposición de la queja por el gobernado.

Se faculta para que, “cualquier persona” interponga la queja en las oficinas de la CNDH, se discretamente o por medio de representantes que no necesariamente tiene que ser Licenciado en Derecho. En el caso de que el presunto agraviado, se encuentre privado de su libertad o se desconozca su paradero, la queja podrá ser efectuada por sus parientes o vecinos, incluso por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales que legalmente conforme a la ley se encuentren constituidas, podrán acudir a las oficinas de la CNDH, a interponer quejas sobre presuntas violaciones a los derechos fundamentales de una persona que, por sus condiciones o circunstancias físico-mentales o socio-económicas no pueda hacerlo por sí misma.

El artículo 26 de la Ley vigente de la CNDH establece que: El “plazo” para presentar

⁷⁹ GIL-ROBLES, Y Gil Delgado, Álvaro, Opus. Cit. Pág. 124.

⁸⁰ VENEGAS Álvarez, Sonia. Opus. Cit. Págs. 82 y 83.

una queja ante la CNDH, es de un año, “a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. -En casos excepcionales-; discrecionalmente, la Comisión Nacional, podrá ampliar el plazo mencionado por medio de una "resolución razonada”.

Para las “violaciones de lesa humanidad" no se considera plazo alguno, es decir, que en todo tiempo se puede interponer queja contra esta clase de transgresiones terriblemente graves.

La queja deberá presentarse por escrito, en el que se pondrán los generales del quejoso, nombre, dirección y teléfono, así como la descripción o narración de los hechos que se consideren violatorios, de sus derechos humanos: La Comisión Nacional no admite quejas anónimas, por lo que, cuando en algún caso urgente, se formule a través de cualquier medio electrónico, la reclamación deberá ratificarse “dentro de los tres días siguientes a su presentación”.

La Comisión Nacional establecerá personal de guardia para recibir, y atender las quejas urgentes, a cualquier hora del día y de la noche. Las “quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad”. Como en toda queja, es necesario, establecer o identificar a la autoridad presuntamente responsable de la violación a un derecho humano, si ello no es posible, se admitirá, “si procede”, en él entendido que, con las investigaciones se aclare quien es el servidor público a quien se le imputa la conculcación de un derecho específico.

En el caso de que la queja sea “manifiestamente improcedente o infundada”, no se admitirá por incompetencia de la Comisión Nacional. Sin embargo, la Comisión Nacional, “deberá proporcionar orientación jurídica al reclamante”, a efecto de que el quejoso se dirija ante la autoridad competente que deba resolver su asunto planteado. Es necesario subrayar que en un acto de relativa discrecionalidad la Comisión Nacional, por medio de su titular y previa consulta con el Consejo, “puede declinar su competencia en un caso

determinado", es decir, no admitir la queja interpuesta por algún gobernado a quien presuntamente se le hayan conculcado sus derechos humanos, cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

4.1. Investigación de la presunta violación de un derecho humano y acopio de elementos de convicción de prueba.

Se inicia el procedimiento investigatorio, con el pedimento de la CNDH, al servidor público señalado como presunto responsable de las violaciones, para que rinda un informe “sobre los actos omisiones o resoluciones que se le atribuyan en la queja, el plazo para que lo presente será de 15 días naturales, lo cual podrá ser reducido si, a consideración de la Comisión Nacional, la urgencia del caso, así lo amerita.

La ausencia de rendición del informe o el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva., tendrá el efecto de que en relación con los hechos que se le imputen en el escrito de queja, se tendrán por ciertos salvo prueba en contrario.

La CNDH, actualmente cuenta con **cinco Visitadurías Generales**, dos para asuntos diversos de los que la propia Comisión es competente, una tercera, exclusivamente para asuntos penitenciarios. Sin embargo el artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se prevé que cuente hasta con cinco visitadurías para el desempeño de sus funciones el cual conocerá de los de los asuntos relativos a los migrantes ya que es prioridad del organismo proteger los derechos humanos y velar de que sean respetados; cuando le presenta una queja por algún presunto agraviado, si procede, se abre un expediente en la Dirección General de Quejas, la cual lo turna a través de su coordinación Interna, al Visitador General que corresponda, por medio, también de su propio coordinador interno, este último por acuerdo del visitador General, lo envía a un Visitador adjunto responsable directo, concreto e Inmediato de la Investigación del caso.

El Visitador General cuenta con facultades investigadoras que principalmente son:

pedir -a las autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones a derechos humanos- los informes y documentos que considere pertinentes, pedir de otros servidores públicos, o particulares, todo tipo de documentos: realizar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio de sus colaboradores: citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; lo anterior, se entiende que se generan los medios de prueba: documentales, periciales, testimoniales, etcétera, que permitan un mejor conocimiento del asunto, un esclarecimiento de los hechos, una valoración y ponderación de los elementos de juicio para llegar a la verdad.

Además el Visitador General tiene la facultad de solicitar, a las autoridades que corresponda las medidas precautorias o cautelares de conservación o restitución según sea el caso, "necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas", o "producción de daños de difícil reparación a los afectados".

Todos los elementos probatorios, tanto los que presentan los interesados, las autoridades, o bien que la Comisión Nacional "recabe de oficio", serán evaluados en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica, de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a efecto de que permitan generar convicción sobre los hechos materia de la investigación, así lo determina el artículo 41 de la Ley vigente de la CNDH.

El artículo 42 de la Ley de la CNDH establece: "Las conclusiones del expediente que serán la base de las recomendaciones estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente".

4.2. Elaboración del proyecto de recomendación por el visitador general.

Una vez terminada la investigación de acopio de pruebas, el Visitador General realizará, si existen elementos que permitan concluir que si existe violación a un derecho humano, si procede, un proyecto de recomendación, se analizarán los hechos, los

argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a efecto de establecer si las autoridades han conculcado o no los derechos fundamentales del presuntamente agraviado, “al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas”, tal y como lo ordena el artículo 44 de la Ley vigente de la CNDH.

En el mismo proyecto de recomendación, se establecerán los mecanismos jurídicos adecuados para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, así también, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubieron ocasionado al agraviado, por el proceder no ajustado a derecho de la autoridad responsable.

Concluida la investigación y obtenidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, el Visitador Adjunto lo patentizará a su superior jerárquico inmediato a efecto de que se le den instrucciones precisas de que proceda a la formulación del proyecto de recomendación.

El proyecto de recomendación lo hará el Visitador Adjunto acorde con las directrices que le dé el Visitador General, el Director General de la Visitaduría o su respectivo Director de Área.

El proyecto de recomendación, se presentará al Visitador General respectivo para que formule las observaciones, opiniones, consideraciones y modificaciones que considere prudentes. Cuando todas estas hayan sido incluidas al cuerpo o texto del proyecto de la recomendación, el Visitador General lo presentará al superior con conocimiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por último, el artículo 132 del Reglamento Interno vigente de la CNDH, establece: El titular de la Comisión Nacional analizará todos los proyectos de recomendación que los Visitadores Generales le presenten, “formulará las modificaciones, las observaciones y las

consideraciones que resultan convenientes, y en su caso, suscribirá el texto de la recomendación”.

4.3. Notificación al servidor público para que de cumplimiento a la recomendación del quejoso de su emisión.

Con la rúbrica del titular de la CNDH al final del texto del proyecto de recomendación, esta se transforma en una auténtica, legítima y legal recomendación, la cual, “se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida”, a efecto de que esta realice lo pertinente para el cabal cumplimiento de la misma.

La autoridad a quien se haya enviado una recomendación, tendrá un plazo de 15 días hábiles para contestar si la acepta o no. Si es negativo, se denunciara en los medios masivos de comunicación para el conocimiento de la opinión pública nacional e internacional. Si acepta la recomendación tendrá un plazo de 15 días “contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación”, a efecto de que pueda enviar las pruebas fehacientes de que la recomendación en su íntegro, total y completo texto.

Por lo que respecta, las recomendaciones les serán notificadas “dentro de los siguientes 6 días naturales a aquel en que la misma fue” suscrita por el titular de la Comisión Nacional.

4.4. Publicidad de las recomendaciones que resuelve enviar la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las autoridades responsables.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que las recomendaciones serán públicas. Por otra parte, la publicidad de los actos del organismo se traduce también en sus informes anuales y en los informes especiales, que no sólo se presentan ante la autoridad correspondiente, sino ante toda la opinión pública.

Como ya se ha dicho, la publicidad de las recomendaciones tiene por objeto que éstas sean conocidas de todos y, además, persigue obtener el concurso de la sociedad civil y de los múltiples medios de expresión con que ésta cuenta, para que las autoridades destinatarias acepten dichas recomendaciones, las cumplan, no reincidan en las mismas irregularidades y, en su caso, sancionen a los servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos. La única excepción a la publicidad se puede producir cuando, por la naturaleza del asunto, el Presidente de la CNDH determina que no sea publicada. Por otra parte, la práctica ha aconsejado que en ciertos casos se omitan nombres o datos que permitan identificar a quejosos o testigos a fin de proteger la seguridad o la dignidad de éstos.

4.4.1. Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el órgano oficial de difusión. Es una publicación mensual y su contenido principal son el texto íntegro o la síntesis de las recomendaciones del organismo. También se le publican los documentos de no-responsabilidad que se hayan formulado, así como amplia y diversa información sobre los derechos humanos y la Comisión Nacional, síntesis de los informes anuales y especiales, etc. Como podemos apreciar, es muy importante este órgano de comunicación que tiene la Comisión. Cualquier ciudadano mexicano que lo solicite, puede recibirla en su domicilio particular, gratuitamente lo cual garantiza que aquellos gobernados que quieran o deseen estar informados con precisión, de las actividades y del trabajo, pero sobre todo, de las recomendaciones de la Comisión Nacional, tendrán en la Gaceta un instrumento eficaz, honesto y de muy alta calidad.

4.4.2. Medios masivos de comunicación.

“Y aquí surge un problema muy importante en América Latina; La relación del Ombudsman con los medios masivos de comunicación. En varios de estos países, algunos no son del todo honestos que se desearía que fueran. Varios reciben subsidios de

funcionarios públicos y de narcotraficantes para atacar al Ombudsman, para tratar de acallararlo y desprestigiarlo. En esos países, la labor del Ombudsman se complica en demasía. El Ombudsman debe mantener entonces un diálogo constante con *los* dueños, directores jefes de información y funcionarios de *los* medios masivos de comunicación, así *como* con los reporteros y entrevistadores. Proporcionarles información y más información. Tratar de ganarlos para la causa del Ombudsman y *lo* que ella representa”.⁽⁸¹⁾

Los medios de difusión, impresos o electrónicos, hoy en día juegan un papel primordial. Sobre la publicidad de las recomendaciones de la CNDH, significan mucho los medios, las corrientes de opinión en favor de su trabajo, en defensa de *los* derechos humanos que pueda generar entre los diversos sectores, grupos de presión o de interés, que conforman a una complejísima sociedad mexicana. Se trataría de despertar conciencias, moverlas, que tomen posición respecto a un hecho concreto, que las corrientes de opinión de ciudadanos participativos, vayan alentando la corriente en favor de la causa de los derechos humanos, en última instancia, se trataría de despertar sensibilidades, informando oportuna y verazmente, lo cual en consecuencia es una manera, solo una, de trabajar cotidianamente por una cultura de los derechos fundamentales de la persona humana. En síntesis, la prensa juega un papel trascendental. Actualmente se ha destacado principalmente en *los* medios escritos sólo un importante periódico nacional, a saber, "La Jornada", que publica sistemática y cotidianamente información en torno a todas las actividades de la Comisión Nacional y particularmente, la emisión de nuevas recomendaciones de las cuales se hace una síntesis muy precisa y clara, además de que en suplementos se publica íntegramente el informe anual del organismo, podríamos decir que es el único medio que se ha comprometido más, mucho más que otros, para la publicidad de su trabajo de la CNDH. Por parte de la radio, existe en Radio-UNAM un programa titulado "Argumentos" que semanalmente tiene una hora al aire sobre tópicos relativos al Ombudsman y los derechos humanos, es un espacio valiosísimo que generosamente, nuestra Universidad brinda a la CNDH. En radio existe otro programa similar, de una hora

⁸¹ CARPIZO McGregor. Jorge. Algunas reflexiones sobre el Ombudsman v los derechos humanos. CNDH. 1992, México. Pág., 19.

de duración y su presentación es semanal.

En la Televisión eventualmente, cuando hay un acto o hecho de relevancia que amerite su difusión; la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, presenta en diversos canales de la televisión privada, y en diferentes horarios, programas realizados por la CNDH, para la información de su trabajo y actividades, respecto a sus diferentes programas. Esta es la labor que prestan los medios a la CNDH. Nos parece que podría ser más, tanto en cantidad, como en calidad, es decir, podrían ser más los medios que comprometidamente en la causa de los derechos humanos, abrieran sus espacios que permitieran poner a debate, este esencial tema de siempre, el asunto es muy complejo e intrincado, difícil, sin embargo no cabe la menor duda de que si los medios, no cooperan más y mejor, con la publicidad y difusión del trabajo de la Comisión Nacional, especialmente, en lo que a las recomendaciones se refiere, la causa se vera mermada, limitada y poco eficaz. Al no tener poder coercitivo las recomendaciones de la Comisión, solo pueden confiar su fuerza y empuje en el prestigio, honradez y compromiso real del presidente de la Comisión Nacional y la calidad moral intrínseca, que efectivamente tienen sus recomendaciones para su total cumplimiento por parte de la autoridad y en el apoyo que logra concitar en la sociedad en su conjunto a través de la labor ética, objetiva e imparcial de los medios de difusión masiva.

4.4.3. Informes anual y especial.

El Dr. Maioriano comenta que: “Como contrapartida de su independencia funcional, el comisionado parlamentario se encuentra obligado a presentar al Parlamento un informe anual en el cual hace constar un balance de su actividad señalando al mismo tiempo, las cuestiones en que ha tomado internación y los criterios, que ha aplicado. Pone también de manifiesto los defectos y revisiones que ha advertido en el ordenamiento jurídico efectuando, en consecuencia, las recomendaciones pertinentes en pos de su modificación”. “Estos informes son distribuidos a todos los organismos administrativos adquiriendo notoriedad pública a través de la difusión que le otorga la prensa. Ellos constituyen, en la

práctica, verdaderos ‘cuadros de honor negativos’ en los cuales se incluye a los funcionarios y organismos cuya conducta negligente, abusiva o arbitraria ha sido comprobada. La sola mención en sus informes supone una descalificación moral que es temida por los funcionarios de elevada conciencia cívica. ⁽⁸²⁾

“Aquí se halla el germen de una atribución clásica de los Ombudsman, que culmina en la publicidad general a dar a tales sugerencias. Esta publicidad general... de los informes anuales y extraordinarios. A nuestro entender... el Defensor del Pueblo debe asumir las responsabilidades de su trabajo publicándolo antes de presentarlo a las Cámaras. Publicación de tipo general -esto es, destinada al gran público... Nos consta el impacto que producen estos informes y sus resúmenes, y que sirven incluso a posteriores Ombudsmännén como fuente de conocimiento. ⁽⁸³⁾

“La eficacia del Ombudsman se debe en gran medida a las campañas publicitarias sobre la forma en que funcionan sus oficinas y del tratamiento dado a sus reclamaciones... Algunos han comprometido con gran entusiasmo esta tarea; entre ellos podemos citar el caso de Austria, en donde con antelación a su puesta en marcha, la institución de Volksanwalts (Abogacía popular) preparó un folleto y un cartel que anunciaba a su oficina; sus integrantes han aparecido en radio y en televisión; actualmente los Ombudsman viajan, con su personal a lo largo de las entidades federativas para recibir quejas; con tres semanas de anticipación anuncian su visita por los medios locales de comunicación masiva (prensa, radio, televisión, carteles, etc); y visitan dichas entidades cuando menos una vez al mes”. ⁽⁸⁴⁾

“Con los informes anuales, la auctoritas de los Ombudsman se refleja y se refuerza... Los informes anuales del Ombudsman son un arma de presión en virtud de que los funcionarios públicos, ante la amenaza de verse desprestigiados en dichos informes, optan generalmente por tomar, en consideración las resoluciones que la institución les

⁸² MAIORIANO, Jorge Luis. Opus. Cit. Pág. 30.

⁸³ FAIREN Guillen, Víctor. Opus. Cit. Pág. 34.

⁸⁴ VENEGAS Álvarez, Sonia. Opus. Cit. Pág. 51.

remite. Este informe periódico, es también un medio por el cual los mismos funcionarios se percatan de los aciertos y errores de la creación, ejecución y aplicación del derecho”.⁽⁸⁵⁾

“Para los especialistas en definiciones, la opinión pública es el sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados o en el caso que hoy nos ocupa el asunto determinado es el Ombudsman o el defensor o procurador de lo Derechos Humanos”.

“Lo cierto es que al hablar de opinión pública es indispensable que en ella influyen las siguientes opiniones: a) la opinión de los dueños de los medios, la de sus servidores y la de sus aliados; b) la opinión de los representantes de algunos sectores de la sociedad, algunas no numerosas pero, sí muy, poderosas, tanto en la parte política como de la financiera; c) la opinión de los sectores llamados populares dentro de a sociedad, dada a conocer por medio de aliados en los medios, o desplegados, o manifestaciones o pintas y otras formas expresión; d) la opinión manifestada por medio de las organizaciones populares y sus medios de comunicación: sindicatos, partidos políticos organizaciones sociales, campesinas, religiosa y de servicio”.

“En el caso de los derechos humanos, sobre todo cuando se trata de secuestro, tortura, maltrato y asesinato, la opinión publica, una buena parte de ella, esta a favor, de las acciones decididas por parte de la Comisión Nacional y aun cuando ya saben –y aceptan- que de la tarea de la CNDH es la de investigar y recomendar pero no la de Juzgar y condenar, muchos coinciden en que si hace lo que tiene que hacer ya estará cumpliendo con una misión realmente importante para el desarrolló de la sociedad”.

“Si se acepta que el derecho a la información realmente lo es, entonces la CNDH, - Ombudsman en México tendrá que multiplicar sus esfuerzos para informar al público sobre tres asuntos que considero fundamentales”:

⁸⁵ Opus. Cit. Págs. 53 y 54.

“a) ¿Porque se formó la CNDH?; b) ¿Cuáles son los servicios que ofrece la CNDH?, Sus posibilidades y limitaciones; c) Lo que la Comisión Nacional ha logrado hacer, en *cuanto a* casos recibidos y recomendaciones hechas, en forma resumida, clara y precisa”.

“Y aquí cabe advertir que lo que hace la CNDH en materia de publicidad es realmente admirable. Sin embargo una buena parte de esa sociedad que opina y desea defender su derecho a estar informada”.⁽⁸⁶⁾

Informes Especiales. El Doctor Maioriano al respecto menciona que los informes que rinde el Ombudsman: “Si su labor persuasiva no llegara a sufrir efecto ante la autoridad administrativa cuestionada, el defensor del Pueblo debe encontrarse facultado para dirigirse Ministro competente a la máxima autoridad de la respectiva entidad para exponerle los antecedentes del asunto en su informe anual o especial, con expresa mención de las autoridades responsables..., especiales, si la gravedad o urgencia de los hechos si así lo aconsejan; y anuales en los cuales da cuenta del número y tipo de quejas presentadas, las que hubieran sido rechazadas y sus causas, las que fueron investigadas, el resultado de las mismas y el nombre de las autoridades o funcionarios que no hubieren justificado adecuadamente su comportamiento cuestionado”.⁽⁸⁷⁾

4.5. Efectos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Cuándo se debe emitir una recomendación. La emisión de recomendaciones no es una facultad discrecional del Ombudsman. Hay situaciones en que se deben expedir necesariamente. El caso genérico es el de las quejas en que se ha acreditado la existencia de violaciones a derechos humanos, y no se ha concluido el expediente por alguna de los motivos referidos en el artículo 129 del Reglamento (incompetencia de la Comisión, desistimiento del quejoso, conciliación y otros).

⁸⁶ MACIN, Raúl A. La opinión pública y el Ombudsman, se defiende Carpizo. Semanario COMO. Pág 44.

⁸⁷ MAIORIANO, Jorge Luis. Opus. Cit. Págs 43 y 44.

Uno de los casos específicos en que debe emitirse una recomendación, es aquél en que se acredita la violación a derechos humanos y la autoridad no informa o no envía la documentación solicitada. (Artículo 108 del Reglamento Interno).

Igualmente, si la CNDH ha propuesto una conciliación y la autoridad no la acepta, la consecuencia inmediata será una recomendación (artículo 121 del Reglamento Interno).

Su importancia Las recomendaciones de la CNDH no sólo tienen por finalidad enterar a una autoridad de que en un caso determinado se han violado los derechos humanos del quejoso y pedirle que repare el daño y sancione a los culpables. El sentido de la recomendación va mucho más allá: se trata de un documento que por su esencia debe ser público y que como tal pone en evidencia ante la sociedad en su conjunto, a la autoridad que ha violado derechos fundamentales. Uno de los propósitos esenciales del *Ombudsman* es la formación de convicciones en torno a la protección y promoción de los derechos humanos y las recomendaciones son uno de los más importantes instrumentos de que puede valerse para ello.

Si la recomendación no logra tocar la conciencia y la sensibilidad de la sociedad, si se limita a enumerar hechos y a citar normas jurídicas, el *Ombudsman* no concitará el apoyo que requiere para que su labor sea realmente trascendente y la recomendación constituirá sólo un trámite más y pasará inadvertida.

Citamos un acuerdo de gran relevancia cuando el Licenciado Jorge Madrazo en ese entonces era el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que a la letra dice: “En sesión celebrada en la Cámara de Diputados, dirigida al Lic. Jorge Madrazo Cuellar, Presidente de la CNDH Congreso de la Unión se aprobó el siguiente punto de acuerdo: ÚNICO.- La Cámara de Diputados considera preocupante que existan recomendaciones enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos a diversas Autoridades, tanto Federales como Locales, que no han sido cumplidas plenamente, a pesar del compromiso que tales autoridades han contraído ante la propia Comisión y la opinión

pública nacional.- Esta soberanía considerando el valor moral que tienen las recomendaciones sean cumplidas satisfactoriamente”.⁽⁸⁸⁾

En el mismo sentido, solo que por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en ceremonia en la que se presentó el Primer Informe Anual de la CNDH, sus palabras fueron las siguientes: “Sin embargo, quiero reiterar que la importancia que para el Gobierno de la República tiene, que se cumplan en su totalidad aquellas recomendaciones de la Comisión sean atendidas y cumplidas a plenitud por las autoridades. Y en especial, doy instrucciones a la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para que ejerzan toda su acción y autoridad para que sean plenamente cumplidas las recomendaciones de la Comisión que solo han sido parcialmente atendidas”.⁽⁸⁹⁾

Vemos desde entonces que existe la voluntad política presidencial para el acatamiento de las recomendaciones, sin embargo aun el problema es muy complejo hay que luchar contra las inercias, cotos de poder, caciquismos e impunidad en la que se mueven muchos grupos que tienen intereses ilícitos muy fuertes, los cuales de alguna manera son lesionados cuando ello es señalado claramente en el texto de una recomendación.

4.5.1. Señalamiento público a la autoridad jerárquica superior como responsable de violar los derechos humanos del gobernado.

En el caso mexicano como lo dice uno de sus propios funcionarios, la institución ha tenido el mérito de “elevar la responsabilidad de funcionarios anónimos, políticamente inimputables que son los que por general violan materialmente los Derechos Humanos, a funcionarios conocidos por la opinión pública, y por lo tanto políticamente vulnerables, en los casos y situaciones en que no actúan para corregir y evitar las violaciones de sus

⁸⁸ GACETA DE LA CNDH. Núm. 93/36. Julio de 1993.

⁸⁹ Opus. Cit. Pág. 18.

subordinados, exhibiéndolos como los verdaderos y principales responsables de la violación a los Derechos Humanos... El Ombudsman es un crítico por excelencia, y deja la opción de que la opinión pública ubique a cada gobernante en la categoría que le corresponde”.⁽⁹⁰⁾

El prestigiado periodista Miguel Ángel Granados Chapa, en su columna, Plaza Pública, intitulada, -Informe de derechos humanos Gobernadores exhibidos comenta que: “A esa poderosa capacidad de castigo fuera de lo jurídico que tiene una sociedad está apelando la Comisión Nacional de Derechos Humanos para otorgarlo cada vez más mayor eficacia a sus recomendaciones. El expresidente Jorge Carpizo exhibió, y con ello los puso en entredicho o en ridículo, a varios Gobernadores, incluido uno que ya dejó de serlo, y a otro de la oposición por su actitud frente a la Comisión”.

“Esto lo hizo el responsable de la CNDH al rendir su tercer informe semestral (en ese entonces) ante el Presidente Salinas. En esa circunstancia radica la mayor sanción, puesto que en el sistema político mexicano acusar a un funcionario ante el Presidente de la República va en su desdoro de modo que puede ser irremediable”.⁽⁹¹⁾

El informe periódico, que en México es semestral (ahora es anual), tiene una importancia muy grande, este ha sido el instrumento por excelencia que le ha permitido al Ombudsman en otros países el que sus recomendaciones realmente sean cumplidas, ya que no hay autoridad que le agrade ser señalada como violadora de los derechos humanos, pero además renuente a castigar esa violación; en otros países la inclusión de una autoridad en el rubro de autoridades rebeldes a aceptar las recomendaciones del Ombudsman le han acarreado como consecuencia un altísimo costo político, en México de ese informe y sus consecuencias dependen, en mucho la eficacia de la figura del Ombudsman en nuestro país.

⁹⁰ GACETA DE LA CNDH. Noviembre 92. Núm. 92/28 Págs.- 418 y 420.

⁹¹ GRANADOS Chapa, Miguel Ángel. Informe de Derechos Humanos, Gobernadores Exhibidos. Jornada. Viernes 13 de Diciembre de 1991. Num. 2606. Pág. 4.

“Esta es una verdad”.⁽⁹²⁾

Las recomendaciones de la CNDH, son enviadas a las más altas autoridades, pues políticamente, ellas si son vulnerables, si son políticamente imputables y en consecuencia políticamente punibles, debido al alto cosco político que tendrían que pagar si se niegan o no atender oportuna y adecuadamente las sugerencias, opiniones o recomendaciones de la CNDH.

Son esas elevadas autoridades, blanco fácil y evidente de la opinión publica nacional e internacional, pues los medios de difusión, deben estar pendientes de lo que digan o hagan los altos funcionarios públicos del país. Se afirma pues que son plenamente vulnerables al quedar su imagen, actividades y discursos, a los ojos do la sociedad civil, y cuando la CNDH, les envía un requerimiento, una sugerencia o una recomendación, jurídicamente, puedan aceptarla o no, cumplirla o no, parcial o totalmente; pero políticamente lo que su carrera, imagen y futuro político les aconseja es aceptarla y cumplirla cabalmente.

4.5.2. Los efectos jurídicos. no anula, modifica o deja sin efecto las resoluciones u actos de la autoridad contra los cuales se hubiera presentado la queja.

El Dr. Jorge Luis Maioriano se manifiesta: “la acusación tradicional fue sustituida, por un recordatorio de los deberes legales constituyendo, en la actualidad, la manifestación más evidente de esa auténtica ‘magistratura de persuasión’. Es aquí donde se destaca el carácter singular de esta figura, carece de imperium jurídico; no está facultada para dejar sin efecto actos administrativos; sus poderes son evidentemente de carácter moral, basado en el prestigio de su mandante -el parlamento- y en la influencia que adquieren frente a la opinión pública, sus informes. En la práctica se erige en ésta verdadera sombra ética del

⁹² CARPIZO, Jorge. ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos? CNDH. México 1996. Págs. 37 y 38.

poder”.⁽⁹³⁾

“Una vez concluida su labor investigadora, el Ombudsman emite una resolución; ésta puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero, la característica común a todas ellas es la carencia de 'potestad' y coercitividad directa', es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios, y por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los funcionarios o empleados de la administración pública. Esas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas en virtud, del respeto que se guarda al titular del cargo del Ombudsman y que tiene su base en sus conocimientos y en su autoridad moral”... A pesar de la carencia de efectos vinculatorios de sus resoluciones, no debe creerse que el Ombudsman se encuentre desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de manera indirecta, cuando el destinatario no quiere aceptar; así por ejemplo, en varios países esta institución disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario en caso de existir indicios delictivos; asimismo está en aptitud de interponer el juicio de amparo, o para denunciar ante las autoridades administrativas y jerárquicas superiores; cuando algún funcionario o empleado publico ha cometido una infracción disciplinaria”.⁽⁹⁴⁾ El concepto de palabra 'Recomendaciones', dice la Maestra Sonia Álvarez: El vocablo 'recomendaciones' se emplea, con frecuencia, para calificar las resoluciones emitidas por los Ombudsmen. Sin embargo, el sentido asignado y dicho término varían de un país a otro, por ejemplo, si el Ombudsman danés, descubre que un ministro o ex ministro incurrió en responsabilidad civil o penal; presenta una recomendación al parlamento para que se inicie el proceso respectivo. En Noruega, aun cuando la ley habla de 'opiniones', en la práctica el Ombudsman emplea 'la voz recomendación'... La ley del Ombudsman en Nueva Zelanda expresa: 'La tarea principal del Ombudsman es la de Investigar, con motivo de una queja o por iniciativa propia'. Además, cuando su resolución consiste en una sugerencia la intitula recomendación. Este significado también se utiliza por el Comisionado Parlamentario Inglés... Otro tipo de recomendaciones

⁹³ MAIORIANO, Jorge Luis. Opus. Cit. Pág. 30

⁹⁴ VENEGAS Álvarez, Sonia. Ob. Cit. Págs. 46 y 47.

que formulan los Ombudsman pueden tener carácter legislativo reglamentario... El Ombudsman sueco, en este aspecto, se ha desarrollado en varias direcciones, que se traducen en solicitar que se elaboren instrucciones más precisas a los funcionarios de manera que lleguen a proponer la derogación de disposiciones legislativas. ⁽⁹⁵⁾

“Sus recomendaciones pueden servir de base muy importante a los organismos competentes para conocer y resolver sobre la responsabilidad de los servidores públicos respectivos para que puedan aplicar las sanciones correspondientes con mayor objetividad”. ⁽⁹⁶⁾

Por sí misma, una recomendación no tiene ningún efecto legal respecto a la situación jurídica concreta que haya motivado la interposición de la queja por el gobernado ante la CNDH, por posibles violaciones a sus derechos humanos. No tiene ningún efecto jurídico, pero sí la enorme carga política para presionar al funcionario público para que acate la recomendación y la cumpla. Es cierto que no tienen efecto legal alguno, pues no son coercitivas, ni vinculatorias, (algunos críticos que esta, es su máxima debilidad) que el afectado o agraviado en sus derechos fundamentales está en la más entera libertad de poder ocurrir, ante cualquier instancia o autoridad competente, federal, estatal o municipal, ejecutiva, legislativa o judicial, para ejercitar los recursos, impugnaciones, peticiones, denuncias, demandas o acciones que en tanto persona, le reserve el orden jurídico mexicano, tanto la Constitución General de la República, Leyes Federales, Tratados Internacionales (suscritos y ratificados por el Poder Ejecutivo Federal y el Senado de la República, respectivamente) o Reglamentos.

4.5.3. Fomentar una cultura de respeto a los derechos humanos.

“Otro efecto (importante en el mediano plazo) es que la CNDH ha contribuido a que el tema de los derechos humanos entre a la conciencia nacional (no tenemos todavía una cultura en ese campo- pero hacia allá vamos). El resultado ha sido que un número cada vez;

⁹⁵ Opus. Cit. Págs. 48 y 49.

⁹⁶ FIZ Zamudio, Héctor. Opus. Cit., Pág. 219.

más grande de ciudadanos y grupos están descubriendo que sus problemas forman parte del catálogo de sus derechos. Esto ha llevado a algunas exageraciones en los asuntos que se quieren meter, y a muchas expectativas en la CNDH o en las ONG. Pero se trata de excesos saludables porque ayudan a que se afiance la idea de que la carga principal de la defensa de los derechos está en la organización y la determinación ciudadana”.⁽⁹⁷⁾

El Dr. Carpizo comenta. A propósito de la importancia sobre la cultura en derechos humanos que debe impulsar comprometidamente un Ombudsman lo siguiente: “Una de las funciones más importantes -quizás la más importante del Ombudsman- consiste en educar. Por ello, debe de saber divulgar su obra, que esta llegue realmente a la sociedad para que conozca mejor sus derechos y sepa cómo defenderlos, y para que los funcionarios públicos sepan cómo cumplir mejor con sus obligaciones. En muchas ocasiones, el Ombudsman tendrá que repetir sus sugerencias, consejos y recomendaciones. No importa. Las deberá de reiterar cuantas veces sea necesario y nunca perder la paciencia. Esta labor educativa es la que realmente perdurará”.

“Un aspecto de importancia en el cual el Ombudsman tiene una papel relevante que jugar es respecto al incremento de la cultura y la educación de los Derechos Humanos en su país, desde sus informes anuales y especiales hasta la realización de cursos de capacitación, programas de radio y televisión, publicaciones, propuestas de temas en Derechos Humanos, tanto para las escuelas primarias, secundarias y bachilleratos como para las universidades”.⁽⁹⁸⁾

El abogado Raúl Medina Mora, dice al respecto que: “Una cultura de derechos humanos significa que el pueblo está informado y cree en la bondad de que se definan y declaren los derechos humanos, en la dignidad eminente de las personas de toda condición, en que toda discriminación social es mala)’ debe superarse, en que la acción prepotente e injusta de los poderosos, no es absoluta y en que hay una acción posible y eficaz para obtener resultados, y en consecuencia, propone líneas de acción entre las que destacan:

⁹⁷ AGUAYO Quezada, Sergio. Crónica de Derechos y Presidentes. La Jornada. Sábado 9 de mayo de 1992. núm. 2751.

⁹⁸CARPIZO, Jorge. Algunas Reflexiones. Opus. Cit. Pág. 31.

“Procurar que destacan, en la formación de los abogados tenga un papel el fenómeno contemporáneo de la promoción y defensa de los derechos humanos y sea conocida la figura del Ombudsman o de las figuras similares que las leyes establezcan... Orientar a quien lo pida o necesite para que denuncie, ante la instancia defensora de los derechos humanos como es la Comisión Nacional, las violaciones a sus derechos que haya sufrido”.⁽⁹⁹⁾

El maestro Raúl González Schmall, igualmente comenta: “¿Qué se entiende por cultura de los derechos humanos?, la cultura de los derechos humanos alude al comportamiento que una sociedad dada asume respecto a los derechos humanos. Son esquemas de comportamiento que encierran las normas y reglas de conducta, los usos y costumbres, las opiniones corrientes y las actitudes normales frente a los derechos humanos, todo lo cual le da a una fisonomía determinada en referencia con éste ámbito de la vida”.⁽¹⁰⁰⁾

En las conclusiones a su ponencia: "Los derechos humanos en la cultura jurídica", el maestro Héctor Fix-Fierro comenta que: "PRIMERA. La cultura jurídica es uno de los favorable que determina la efectividad del derecho, una cultura Jurídica favorable a la vigencia de los Derechos Humanos requiere de una mayor difusión y cultura en derechos humanos." "SEGUNDA. Conocimiento de estas tanto en el medio jurídico como entre la población en general en lo cual toca una importante función que cumplir a las instituciones de educación de todos los niveles". "TERCERA. Los Derechos Humanos son parte integral del desarrollo y modernización de una sociedad. Su protección y defensa, en nuestro país, dependen de la creación y funcionamiento de instituciones que se interrelacionen adecuadamente con la cultura jurídica mexicana. La Comisión Nacional de Derechos humanos, de reciente creación, parece responder a esta exigencia".⁽¹⁰¹⁾

⁹⁹ MEDINA Mora, Jorge. Abogados Mexicanos. Opus. Cit. Pág. 49 y 50.

¹⁰⁰ Opus. Cit. Pág. 54

¹⁰¹ Los Derechos Humanos en la Cultura Jurídica. Jornada sobre Derechos Humanos en México. Memoria CNDH. 2004. Pág. 54

“A excepción de los especiales casos, en que difiere el culpable a los tribunales, no dispone, frente a la administración de otro poder que el de la recomendación. Todo reposa en el caso del Ombudsman, sobre (actores extrajurídicos principalmente por la que posee por su designación por el parlamento, por sus características personales y por el apoyo que le presta la opinión (auctoritas)... El Ombudsman es una magistratura de persuasión de Influencia. El cargo de Ombudsman se ha confiado a hombres de gran autoridad, experiencia, competencia e integridad. Es común que el éxito del Ombudsman depende de su personalidad. El una institución con un fuerte efecto psicológico... El Ombudsman 'no vence', 'convence'. *Y sino 'convence'*, informa al parlamento y al público, en cuanto a aquél, también serán sus dotes personales las que podrán influir sobre la mayoría para aprobar su actuación o desaprobado la de la administración. En cuanto a las relaciones con la administración debe evitar el hacerse pasar por un guardián odioso o por un inútil. Debe intentar ser aceptado por los funcionarios sin sospechas... Por otra parte, si no tuviere suficientes fuerzas y actuase con excesiva cautela, los sujetos a su control no darían peso a su intervención y la opinión pública podría criticarle o acusarlo de oportunismo, debilidad, superficialidad, o falta de valor”. (102)

Uno de los aspectos más ambiciosos en el trabajo de la CNDH, es sin lugar a duda; el que se logre crear por medio de las recomendaciones una cultura en derechos humanos. Esta se forma en la medida en que las más importantes resoluciones de la CNDH, sus recomendaciones son publicitadas ampliamente en sus informes anuales y especiales, a través de los medios de difusión, tanto impresos como electrónicos, sean por medio de su Gaceta Oficial mensual, o por inserciones pagadas en la prensa escrita o en la cobertura que le brinda RTC en la radio y televisión, o los mismos dueños de los medios de comunicación, los noticiarios o programas de opinión, y sin duda un gran auge es la difusión que tiene en la Internet haciéndola accesible incluso a nivel mundial pues con la mera consulta que se haga desde una PC (Personal Computer), en cualquier parte del mundo se observarán dichos informes que emite la Comisión Nacional.

¹⁰² LIDNER López, Hedwiga. Opus. Cit. Págs. 94 y 95.

Esas recomendaciones, como lo comentamos, si bien no son coercitivas, pero generan una gran conciencia crítica entre las corrientes de opinión que se generan en el seno de la sociedad civil, hoy en día más vigorosa, viva y plural.

El formar una cultura en derechos humanos en la sociedad mexicana, es uno de los grandes desafíos de la CNDH, en donde existe conciencia entre los gobernados, pero fundamental y principalmente entre los hombres del poder que son precisamente quienes a la sombra del poder que realmente detentan. Sea político, militar, económico, o jurídico, conculcan muchas de las veces. Impunemente los derechos fundamentales de la persona humana. A través de la publicación más extensa y motivada de las recomendaciones, y de que se cumplan puntual y completamente; de que se aísle y se hagan punibles a los agentes, elementos o sujetos que transgreden la Ley y el Derecho. En la medida en que se le cierra el paso a la impunidad y se le reprime legítima y legalmente, con los instrumentos con que el Estado cuenta, se abre el paso a la credibilidad, a la conciencia, a la confianza en las instituciones y estaremos creando las condiciones para abrirle el paso a la Democracia y que se genere una cultura en derechos humanos, en donde nadie, esté por encima o al margen del orden jurídico vigente.

4.5.4. Corregir procedimientos y prácticas autoritarias y arbitrarias.

El Dr. Carpizo sobre el particular menciona: “Desde luego que la labor del Ombudsman también tiene una función preventiva, ya que sus recomendaciones, informes y documentos tienen una influencia educativa para los funcionarios públicos y para la sociedad en general. Su actividad debe de tener un impacto en el mejor funcionamiento de la administración pública”.⁽¹⁰³⁾

Jorge R. Vanossi comenta sobre los fines del Defensor del Pueblo que: "Considero que la Institución... cumple con la realización de un control dinámico y moralizador de la

¹⁰³ CARPIZO, Jorge. Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. CNDH. 2000. Pág. 18

administración pública, para determinar la existencia de responsabilidad, a fin de que ningún funcionario sea exento de rendir cuentas de su gestión, así como de otorgar la conciencia necesaria a los ciudadanos de que disponen de un instrumento válido para la defensa de sus derechos".⁽¹⁰⁴⁾

“Otra preocupación de la Opinión Pública es que los deseos de cumplir cada vez mejor con su cometido, que es no hay que olvidarlo, el de un Ombudsman, crezca tanto que llegue a caer en las trampas de los excesos burocráticos que son, en parte, los que han obligado a los ciudadanos a defenderse de las autoridades que cada día se inmiscuyen más en su vida. Les preocupa pues, el burocratismo o que de repente resulte tan complicado presentar una queja que lo mejor será no quejarse o quejarse de otra manera o quejarse en contra de quienes se supone debe de recibir e investigar las quejas... Pero en general la opinión pública es favorable a la CNDH”.⁽¹⁰⁵⁾

Las recomendaciones, también tienen implícitamente, un aspecto aleccionador y de sutil sugerencia expresa para mejorar procedimientos legales administrativos en favor de una mejor atención al gobernado, de un mayor y estricto apego al espíritu y letra de la ley positiva. Esto tiene un objetivo inmediato y concreto, ponerle fin al autoritarismo y la arbitrariedad, con la que se conducen muchas autoridades jerárquicamente menores, pero que con sus conductas ilegales e irresponsables erosionan impunemente el principio de legalidad que debe revestir todo acto de autoridad. En muchas recomendaciones, en las sugerencias específicas, a la autoridad, políticamente imputable, se le pide separar de su encargo a alguna autoridad inferior, políticamente inimputable y en su caso, ejercitar en su contra la acción penal correspondiente por los probables delitos perpetrados. Ello permite que en posteriores ocasiones, los servidores públicos de menor grado o inferiores se cuiden de cometer algún exceso o atropello en contra de los derechos humanos del gobernado, lo cual permite afirmar que, las recomendaciones de la CNDH, también tienen un efecto

¹⁰⁴ VANOSSI, Jorge R. Reflexiones sobre el Ombudsman en el Defensor del Pueblo en la República de Argentina. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires. 1999. Pág. 19

¹⁰⁵ MADRID Raúl A. Experiencias del ‘Ombudsman’ en la actualidad. Semanario COMO. 28 de abril del 2004. Núm. 2224. Pág. 45

preventivo que debe impactar entre los servidores públicos para no violentar los derechos fundamentales de ninguna persona.

Así también, cuando la CNDH, considera que hay ciertas prácticas o procedimientos que transgreden derechos del gobernado y es constante, reiterado y sistemáticamente asentado en una y otra recomendación, promueve que se hagan los estudios en investigaciones de carácter legislativo, para efecto de proponer modelos, anteproyectos o proyectos de Ley. Y turnarlos a las instancias competentes que mejoren a los anteriores en la protección y vigencia de los derechos humanos.

4.6. Cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El día 22 de septiembre de 1992 se dió a conocer a la opinión pública el informe especial sobre el cumplimiento parcial de 136 recomendaciones, y que a pesar del gran esfuerzo desplegado por la Comisión Nacional, el Dr. Carpizo en ese entonces presidente del organismo reconocía “aún quedan 113 en esa situación, número que todavía es extraordinariamente elevado... Cuando existe voluntad política y compromiso personal de la autoridad, las Recomendaciones se cumplen totalmente en un tiempo razonable o muestran un avance notable”. Y remataba excelentemente el Dr. Carpizo de manera contundente con la autoridad moral que tiene: La Justicia a medias puede ser una forma de autocomplacencia, pero sigue siendo una injusticia que es indispensable abatir y erradicar en un sistema de convivencia civilizada. Por ello, resulta un imperativo el cumplimiento total de las Recomendaciones de esta Comisión Nacional y. precisamente por ello, las autoridades, la sociedad y la propia Comisión Nacional debe realizar esfuerzos adicionales para alcanzar' ese total cumplimiento. Si existe voluntad política para alcanzar el objetivo este se logrará tal y como ha acontecido con las 130 recomendaciones que ya se cumplieron totalmente a partir de junio de 1990, y sin incluir las que se han emitido y cumplido totalmente con posterioridad a dicho informe. Hagamos todo ese esfuerzo adicional.

Nuestra sociedad así lo exige, y tiene toda la razón para ello”. (¹⁰⁶)

De acuerdo a información que tomamos del informe anual (mayo-92. mayo-93) de la CNDH a continuación presentamos el siguiente estado general que guardan las 5283 recomendaciones emitidas por el organismo, desde su creación el 6 de junio de 1990 hasta el 25 de mayo del 2005.

Al efecto, sobre cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH reproducimos el siguiente cuadro:

- Recomendaciones aceptadas con pruebas de cumplimiento total.
2221
- Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial.
2297
- Recomendaciones no aceptadas
119
- Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas.
116
- Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento Insatisfactorio.
112
- Recomendaciones en tiempo de ser contestadas.
118
- Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento.
300”(¹⁰⁷)

En su mensaje de junio del 2005 actual Presidente de la Comisión Nacional, DR. José Luis Soberanes, reconoció que: "El número de recomendaciones parcialmente cumplidas ha continuado elevándose y con ello nuestra preocupación sobre el particular. Debe quedar

¹⁰⁶ GACETA DE LA CNDH. Celebrando su X aniversario de la promulgación del decreto de 1992. Octubre de 2002. Págs. 19 y 20

¹⁰⁷ Informe Anual de la CNDH. Mayo 2005. Pág. 357.

claro que cuando una recomendación ha sido aceptada por su destinatario, éste genera un compromiso institucional para proveer a su total cumplimiento. Por ello, la Comisión Nacional no quitará el dedo del renglón hasta que se le demuestre que sus recomendaciones han sido cumplidas en todos sus extremos o que jurídicamente existe un impedimento para ello." "Durante los próximos meses se intensificará la Campaña Nacional para el cumplimiento total de ahora 2297 recomendaciones, que significan el 56% del total de las expedidas hasta esta fecha por la institución".⁽¹⁰⁸⁾

Sin embargo para voces críticas, independientes y comprometidas atentas y vigilantes de la "cosa pública" tal es el caso del abogado y periodista, Álvaro Cepeda Neri, quien es articulista del periódico "La Jornada" en su columna Conjeturas de octubre de 2005, escribió que: "Por eso, las por que incumplimiento ya célebres 'recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, no dejan de ser las buenas intenciones de que está empedrado el camino al infierno. En el más reciente informe a los medios (en cumplimiento del postulado de publicidad que señala la Ley de la CNDH), Su presidente, se queja ante la opinión pública (cuando deberá hacerlo ante el titular del Poder Ejecutivo en primera instancia), de que de las 2297 recomendaciones, reportadas como parcialmente cumplidas, solo 1421 han sido totalmente resueltas. Y el resto: 1255, esperan ser atendidas cuando le venga en gana a la autoridad responsable de esas presuntas violaciones de derecho a mexicanos que, víctimas además de la denegación de impartición de justicia o atropello a tales garantías individuales... sufren el incumplimiento parcial o total que para los efectos es *lo mismo* de esas recomendaciones".

El informe de la CNDH, de este año pone en evidencia el desprecio que le merecen las recomendaciones a cada uno de los gobernadores presuntos responsables de conculcar derechos. *en:* Colima, Chiapas. Guanajuato. Guerrero, Jalisco. México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla. San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, y que les importa un comino a los secretarios de: Pesca. Salud. Semarnat, Recursos Hidráulicos y Sedesol y al director de PEMEX, al Procurador

¹⁰⁸ SOBERANES, José Luis. Mensaje del Informe Anual. Julio 2005. CNDH. Pág. 206.

General de la República, entre otros, y quien se lleva las palmas de incumplimiento con 2221 recomendaciones que esperan utópicamente ser totalmente resueltas.

"Ese perverso juego de recomendaciones que finalmente nadie les hace caso o lo hacen parcialmente o cuando se les pega la gana a las autoridades, es consecuencia de que la CNDH no es un auténtico Ombudsman y de que no hay voluntad presidencial para respetar los derechos humanos".⁽¹⁰⁹⁾

Por su parte. el Dr. Miguel Concha Malo, comenta que. "la CNDH asegura que es fácil percibir que 'la lucha contra la impunidad se ha reforzado en estos últimos años'. 'La razón que aduce el organismo puede consistir en que cada día más las autoridades comprenden que no aceptar una recomendación, o aceptarla formalmente sin el ánimo de cumplirla, les tiene un alto costo: la opinión pública mexicana esta muy atenta a las recomendaciones de la Comisión Nacional y a su seguimiento. Cuando la opinión pública apoya una recomendación y la autoridad no la acepta, esta última se coloca en una situación difícil al no remediar la arbitrariedad. Así funcionan los Ombudsman en el mundo y así está funcionando en México".⁽¹¹⁰⁾

Para el cumplimiento de las Recomendaciones es necesario dice el Dr. Luis Díaz Müller, existen grupos de presión de carácter positivo, "serian aquellos que tienden a defender los derechos fundamentales individuales y colectivos, a través de su acción específica. En este grupo encontramos las asociaciones de beneficencia, los sindicatos, los grupos de defensa ecológica, las comisiones de derechos humanos, la Cruz Roja Internacional; y en general, aquellas agrupaciones destinadas a fortalecer la libertad en el interior de la sociedad... Los grupos de presión influyen, crean opinión, publican... 'Crean y subvencionan a centros de difusión, con el objeto de radicar en el mayor número de mentes posibles la idea de la justicia', (y de los derechos humanos). En conclusión: Los grupos de

¹⁰⁹ CEPEDA Neri, Álvaro. Informe Sobre Derechos Humanos, No se cumplen Recomendaciones. La Jornada. Octubre de 2005, año 23. núm. 7527. Pág. 8.

¹¹⁰ CONCHA Malo, Miguel. El Décimo Quinto Informe de la CNDH. La Jornada. Diciembre del 2003. núm. 6872. Pág. 16

presión son actores intermedios de la sociedad civil” (¹¹¹) ante el poder público para presionar que los hombres del poder político cumplan con las recomendaciones de los Ombudsman.

Carlos Manuel Herrera, comenta que: “La Figura del Ombudsman, es una institución de buena fe, que responde a las expectativas de la sociedad de una manera sencilla y rápida... La sociedad la ha adoptado como una institución benéfica para la resolución de asuntos administrativos, en los países donde se ha establecido ha tenido un gran desempeño”. “El Ombudsman basa su poder en la respuesta de la opinión pública, al hacer notoria la actividad negativa de algunos funcionarios, quienes al ser denunciados públicamente reciben un castigo al ser confrontados con la sociedad. Entre las ventajas que aporta, está la agilidad de sus intervenciones, ya que puede actuar sin tener que llenar ningún tipo de formalidades y al considerar analizado el problema, emitirá una opinión en breve tiempo”. (¹¹²)

Primeramente, para que una recomendación pueda ser cumplida, tiene que ser aceptada. Pues, si existen servidores públicos que no las aceptan, mucho menos las van a cumplir. El asunto es muy complejo y tiene que ver mucho, con la eficacia, los resultados y avances concretos reflejados en la sociedad, sobre los objetivos que se ha planteado y que la Constitución y la Ley le encomiendan a la CNDH. Una vez que la autoridad acepta una recomendación, la Comisión Nacional entiende que la acepta para cumplirla íntegramente y en su totalidad, y que tiene un plazo de 15 días hábiles, “contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación” para presentar las pruebas fehacientes de su acatamiento. Si la autoridad se niega a aceptar la recomendación enviada, y en consecuencia a no cumplirla, la Comisión Nacional deberá denunciarlo a la opinión pública, a través de los medios masivos de comunicación. Aquí es donde juegan un papel sumamente importante, las corrientes de opinión que se generan y mueven en la sociedad. Grupos de presión, e interés, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que

¹¹¹ América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos. FCE. 1996. Págs. 85, 88 y 96.

¹¹² Opus. Cit. Pág 45.

tienen un trabajo pionero en la materia, grupos académicos, las Universidades, los sindicatos, las organizaciones patronales, las mismas instituciones del Estado, todas ellas tienen un peso específico y una condición eminentemente de naturaleza política más que jurídica, por la sencilla razón de que la Comisión Nacional hace la denuncia de cara a la sociedad, al servidor público o autoridad no le va a convenir para nada, ni a sus intereses, imagen personal y por ende, su carrera política, el ser exhibido públicamente ante los ojos de toda la nación, como un violador o por lo menos que tolera la violación de los derechos humanos de una persona en particular. La cuestión es sumamente sutil, el mecanismo político es evidente, obligar a la autoridad para que cumpla una recomendación, es el objetivo.

Si a lo anterior, relacionamos que, vivimos en un régimen político eminentemente presidencialista, en donde la pieza clave y fundamental del sistema político mexicano, es el Presidente de la República, el cual además de las facultades expresas que le otorga, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes Federales, Tratados Internacionales, y demás normas jurídicas que conforman el Derecho Positivo Mexicano, es decir, además de las prerrogativas que le otorgan las leyes escritas, tiene otras facultades muy importantes, que incluso, se dice, trascienden y se cumplen puntual y disciplinadamente y tienen más peso político que las anteriores, nos referimos a las llamadas por algunos tratadistas, como facultades "meta constitucionales" relacionadas con reglas no escritas, de naturaleza eminentemente política, que se observan y cumplen con eficacia e inmediatez de acuerdo al interés político concreto del titular del Poder Ejecutivo Federal.

De acuerdo a nuestra apreciación, es del interés del Presidente de la República, el promover una política en materia de derechos humanos, por ello, la creación, primero de una Dirección sobre la materia,' dependiente de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, el nacimiento por Decreto Presidencial, de la CNDH, el 6 de junio de 1990, dependiente de la misma Secretaría de Gobernación, como órgano desconcentrado. Después, el propio Ejecutivo federal, envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley

para elevar a rango Constitucional a dicha Comisión Nacional. Ulteriormente, dirigió al propio Poder Legislativo Federal, un proyecto de Ley orgánica para la institución en comento. De tal suerte, que desde su origen, la CNDH, ha tenido un importante apoyo político de parte de la figura presidencial, del Jefe del Estado mexicano, y él mismo, así lo ha reiterado en los discursos que ha pronunciado con motivo de los informes, antes semestrales, ahora anuales del titular de la Comisión Nacional.

Por todo lo anterior, podemos afirmar, que es voluntad presidencial el promover el respeto a los derechos humanos, a través de procedimientos no jurisdiccionales y si administrativos, por medio de una institución, que se asemeja mucho al clásico Ombudsman sueco. De ahí, que también afirmemos que sí coincidimos, en que la figura Presidencial, es la más importante, clave fundamental, que mueve casi todos los hilos y mecanismos del poder político en México. ⁽¹¹³⁾ Bastaría tener presente que si es política presidencial el respeto a los derechos humanos, las demás autoridades federales y estatales, tienen la presión política, tanto de la sociedad organizada, pero especialmente, la afirmación expresa del Presidente de la República, de darle el mayor apoyo al trabajo y actividades propias de la CNDH, y particularmente, el acatamiento cabal de las recomendaciones del propio organismo humanitario. En concreto, tenemos que si las recomendaciones, no son coercitivas, vinculatorias, imperativas u obligatorias para las altas autoridades a las cuales van dirigidas, entonces, si no las aceptan o no las cumplen, no hay sanción de naturaleza jurídica, sino eminentemente política a saber, la imagen de violador de derechos humanos, que se va a ganar entre la opinión pública nacional e incluso internacional, a esta última el Estado mexicano es más sensible. Aquel alto funcionario que se niegue a cumplir las recomendaciones de la Comisión Nacional, el costo político será elevadísimo, en cuanto imagen, carrera y ascenso -si es que puede continuar- en los puestos de la administración pública federal, estatal o municipal, o la carrera judicial en el caso de los Presidentes de los Tribunales Superior de Justicia o los jueces que dependan de ellos.

Las recomendaciones de la CNDH, al no tener medio imperativo-coercitivo alguno,

¹¹³ Opus Cit. Pág. 134.

tienen una naturaleza, en cuanto a su aceptación y cumplimiento, eminentemente política, porque son políticos los medios, formas y métodos que se utilizan para lograr su acatamiento. No así en cuanto a su texto y contenido, es decir, a su motivación y fundamentación, que es eminentemente de naturaleza jurídica, acorde plena y claramente con las normas del orden jurídico mexicano, desde nuestra Constitución General de la República y todos los tratados internacionales, leyes y reglamentos que de ella emanen.

Otro problema sumamente complejo es el de la simulación en el cumplimiento de las recomendaciones. Simulación que es impunidad. Nos referimos a aquellas recomendaciones, que tienen el status de parcialmente cumplidas y que tienen un alto porcentaje en los informes de la CNDH. Alguna vez dijo el Dr. Carpizo que cumplimiento parcial es igual al no-cumplimiento y en consecuencia es impunidad, uno de los objetivos fundamentales contra los que lucha a través de sus recomendaciones la institución humanitaria que estudiamos.

El problema se complica, si además de las recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial, existen las que son aceptadas, pero sin prueba alguna de que se cumplieron, o aquellas, también aceptadas, pero con cumplimiento insatisfactorio, lo cual nuestro parecer, es simulación y en consecuencia se debe denunciar claramente para no permitir la Impunidad.

4.6.1. Naturaleza jurídica de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

“A). Su propio fundamento jurídico se encuentra en la ley suprema del país con lo que se manifiesta que los organismos protectores de Derechos Humanos son muy importantes, a tal grado que sus características más significativas las circunscribe la Constitución. ⁽¹¹⁴⁾

¹¹⁴ Gaceta de la CNDH. Noviembre de 2005. 05/28. Pág. 456.

Las Recomendaciones de la CNDH, tienen un estricto y apego fundamento legal, tanto en la Constitución General de la República, como en su Ley Orgánica y en su Reglamento Interno. Tienen plena validez jurídica, al estar expresamente reconocidas en el orden normativo mexicano. Así en el artículo 102, apartado B, se determina que, los organismos protectores de derechos humanos como la CNDH, “formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias...” El artículo 46 de la Ley de la CNDH, dice: -La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá...” Y el artículo 129 del reglamento interno de la CNDH, determina: “Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración de la recomendación correspondiente.

Si atendemos a que la CNDH, debe proteger los derechos humanos a través de la emisión de sus recomendaciones, también estas tienen objetivos 'muy importantes, como velar porque se respete el principio de legalidad y la preservación y consolidación del Estado de Derecho. Este principio de legalidad que ordena que todo acto de autoridad debe apegarse estrictamente a lo establecido en la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen. La CNDH, lo observa respetuosa y rigurosamente, de inicio todas sus resoluciones de autoridad, especialmente sus recomendaciones tienen una base legal sólida y consistente, lo que nos permite afirmar, que en cuanto a la fundamentación legal de las recomendaciones de la CNDH, tienen plena e íntegra naturaleza jurídica, porque su creación o emisión la justifican en el texto de la Ley y el Derecho.

4.6.2. Fundamento jurídico.

En el informe especial de la CNDH; a la opinión pública, del 25 de septiembre de 1991, el Dr. Carpizo, afirmó: “La Comisión Nacional de Derechos Humanos actúa con imparcialidad, su única verdad es la que se desprende de los expedientes y se puede probar. Al estar seguro de la responsabilidad de funcionarios que actuaron fuera de la ley, lo

expone públicamente en sus recomendaciones y solicita el castigo correspondiente. Hace el seguimiento de sus recomendaciones, para que éstas realmente se cumplan. Lo que no puede hacer, y no lo hará, es manifestar un criterio sin pruebas suficientes”.⁽¹¹⁵⁾

“La designación del Ombudsman juega un papel muy importante, deberá estar formado por personal de alta valía, madurez, prestigio social, experiencia profesional y sobre todo un profundo conocimiento jurídico; tomando en cuenta que sus recomendaciones se acatan por el prestigio moral que detenta”.⁽¹¹⁶⁾

Fix Zamudio dice: “la recomendación del Procurador de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, puede consistir; en la petición al superior jerárquico competente, para la aplicación al infractor de medidas disciplinarias, la declaratoria de procedencia por comisión de delitos del orden común; apercibimiento al propio infractor de la aplicación de medidas disciplinarias de mayor severidad en caso de reincidencia; la sugerencia de modificaciones, los procedimientos, administrativos inapropiados, el resarcimiento a los afectados por los daños y perjuicios causados; o cualesquiera otra recomendación legal que contribuya a mejorar la relación entre gobernantes y gobernados”.⁽¹¹⁷⁾

La estructura de una recomendación se establece en el artículo 133 del Reglamento Interno de la CNDH, que comprende:

Primero: Una descripción de los hechos presuntamente violatorios de un derecho humano. Segundo: enumeración, desglose exhibición y desahogo de los elementos de convicción, es decir los instrumentos probatorios permitidos en el orden jurídico mexicano, aquí podemos afirmar que se trata de un elemento esencialmente de Derecho, como lo es, el sistema de pruebas y evidencias que prevé el Derecho Positivo Mexicano; una recomendación debe fundamentarse exclusivamente en las pruebas contenidas en el expediente de la queja. Tercero: se describe la situación jurídica concreta en que se halla el

¹¹⁵ Gaceta de la CNDH. Octubre de 2004. núm. 04/15. Pág. 38

¹¹⁶ HERRERA, Carlos Manuel. Opus. Cit. Pág. 45.

¹¹⁷ FIX Zamudio Héctor. Opus. Cit. Pág. 220.

agraviado, generada por la conculcación a un derecho humano, desde luego se usa un lenguaje técnico jurídico, que va encaminado a esclarecer el hecho que evidencia un atropello a la legislación en materia de derechos humanos y, por consecuencia, una violación al derecho de una persona determinada. Cuarto: Tenemos el elemento, clave, la parte esencial y naturalmente jurídica, en donde se hacen observaciones, razonamientos lógico-jurídicos y la fundamentación constitucional, legal y reglamentaria de todo el documento de recomendación; se mencionan los preceptos que se refieran expresa, directa e inmediatamente a los hechos tratados en el cuerpo de la recomendación, se cita literal y fielmente, aquello, que robustezca la fuerza jurídica del documento; desde luego, se cita también, la legislación internacional de la materia procedente, si hay jurisprudencia que se refiera al caso, nada impide mencionarla expresamente; y, por último se puede aludir a la doctrina, máximas y textos de renombrados y prestigiados jurisconsultos nacionales e internacionales que apoyan las aseveraciones, opiniones o juicios formulados en el cuerpo de la recomendación. Y finalmente, Quinto en esta parte, se realizan las recomendaciones específicas a la autoridad a la cual se envía el documento de recomendación, lo cual tiene el objetivo concreto de que las acepte y las cumpla cabal e íntegramente.

4.6.3. Las recomendaciones son emitidas por un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio autónomo.

Las Defensorías o Procuradurías de los derechos de los administrados tienen la ventaja, de su fácil acceso, de su procedimiento flexible, rápido y sencillo, y que pueden actuar, para dictar sus recomendaciones no solo con criterios estrictamente legales, que son los que utilizan los medios de defensa tradicionales, sino que también pueden emplear la equidad.

Observamos que los mismos están dotados de atribuciones imperativas en cuanto al procedimiento investigatorio que realizan, de manera que las autoridades respectivas están obligadas a proporcionar informes, comparecer, cuando son requeridas y a proporcionar documentos y otros medios de convicción... En fin, en esta materia de investigación, se les

dota con poderes muy similares a los tribunales... similares a los medios de apremio de los organismos judiciales.

Para decidir una resolución, como lo es una recomendación, la CNDH, tiene un procedimiento jurídico de carácter administrativo.

Dicho procedimiento administrativo se inicia con la interposición de la queja por el gobernado que ha sido presuntamente agraviado en sus derechos humanos por alguna autoridad. La CNDH, investiga la posible violación a los derechos del quejoso y reúne en el expediente, todos y cada uno de los elementos probatorios que fortalezcan el juicio y la convicción de que sí se han violado tales derechos. De inmediato se elabora un proyecto de recomendación a cargo de un visitador-adjunto o un visitador general. Una vez terminado el proyecto, y con el visto bueno y la rubrica por parte del Presidente de la CNDH, el documento es una formal recomendación, la cual es notificada al servidor público, para que, en su caso, la acepte y la cumpla totalmente.

Esta síntesis del procedimiento que realiza la CNDH, para la formulación de una Recomendación, tiene, desde luego, una base de sustentación, jurídica, tanto en su Ley vigente (artículos 25-66) como en su Reglamento Interno vigente (artículos 78-146).

Las Recomendaciones son emitidas por un organismo descentralizado con personalidad jurídica, porque: “El otorgamiento de personalidad jurídica y patrimonio propios: el requisito de que la designación de su titular por el Presidente de la República requiere de la ratificación de la Cámara de Senadores; el otorgamiento de Fe pública a sus actuaciones; la facultad de emitir su propio reglamento; la capacidad legal para realizar estudios y propuestas de leyes que permitan una mejor protección de los Derechos Humanos”.⁽¹¹⁸⁾

Las recomendaciones al ser emitidas por un órgano competente del Estado, y al estar

¹¹⁸ Gaceta de la CNDH. Noviembre. Núm. 05/28. Pág 471.

fundamentadas jurídicamente tanto en su origen, contenido o cuerpo, como en su procedimiento, afirmamos en ese sentido que, están revestidas de juridicidad. Son recomendaciones de “iure”, es decir de pleno Derecho.

El organismo competente, es decir, la CNDH, está plenamente sustentada, legalmente, en la Constitución General de la República, en su Ley y en su Reglamento Interno, es decir, tiene plena vida en el orden jurídico vigente. La CNDH, es un organismo descentralizado del Estado, ello indica que pertenece a la Administración Pública Federal, sin embargo no le es aplicable, la Ley Federal de Entidades Paraestatales. El que la CNDH, sea un organismo descentralizado del Estado, le permite tener autonomía orgánica, técnica y financiera, al contar con patrimonio propio. Es un organismo de carácter público, cuyos actos deben, de “iure”, apegarse al principio de legalidad. Si se pretende abatir la ilegalidad, la impunidad, el atropello a la Ley que cometen ciertos funcionarios públicos, en suma, si se pretende luchar contra las transgresiones de la autoridad al orden jurídico en materia de derechos humanos lo menos que puede y debe hacer la CNDH, es respetar escrupulosamente el orden legal establecido, para desde ahí, pugnar por el respeto a los derechos humanos, a través de sus recomendaciones, las que deben estrictamente estar fundamentadas y motivadas en el conjunto de normas jurídicas vigentes, es decir, en Derecho.

El Ombudsman “Defiende a la Constitución frente a cualquier abuso de poder que pueda darse, porque los abusos de poder no se dan solamente en las autocracias, también pueden darse, por desgracia, abusos de poder en los sistemas democráticos; y una mayoría puede infringir la Constitución en dallyo de los derechos fundamentales de la minoría. Entonces el Defensor del Pueblo, al defender a la Constitución protege a todos los ciudadanos”.⁽¹¹⁹⁾

“La lucha por el Derecho y la Justicia no admite pasividad alguna y mucho menos complacencias con los que violan, vicio este último, que por sí mismo implica la negación

¹¹⁹ RUIZ-Jiménez, Joaquín. Opus. Cit. Pág. 8.

del valor civil ... sin el Derecho que implanta el orden normativo necesario para la vida social, ésta podría desarrollarse. La normatividad es para toda colectividad humana lo que el agua para los peces, o sea, que dichos elementos son imprescindibles para la vida en sus respectivos casos... la trascendencia del Derecho se corrobora si se toma en cuenta que de él surge el Estado como persona moral suprema y omnicompresiva, y en la cual se estructura toda sociedad humana. Esa estructuración la forma y sistematiza el Derecho para hacer posible la vida social dentro del orden normativo que establece y en el que existen y actúan, sin excepción, los órganos de Gobierno y los mismos gobernados”.⁽¹²⁰⁾

¹²⁰ Burgoa Orihuela. Ignacio, *El Jurista y el Simulador del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 2001. Págs. 12, 14 y 16

CONCLUSIONES

PRIMERA. El significado de los Derechos Humanos está teniendo un gran auge y el sentido tan amplio de lo que expresa, el encargado de velar por ellos es el Ombudsman que se originó en Suecia en el año de 1809, mismo que se ha convertido en pilar y de todo sistema político que se jacte de luchar por el Estado Social y la observancia del Derecho son muchas las diferencias que pueden existir, pero también son muchas las similitudes, siendo la principal de ellas el espíritu de lucha y defensa por sacar adelante las correctas aplicaciones de las funciones públicas. Establecer la figura de Ombudsman en México no fue tarea fácil, ya que se le dificultan la relación de las funciones que expresamente le fueron asignadas y han sido muchos los obstáculos que se le han ido presentando.

SEGUNDA. La labor de Don Ponciano Arriaga es meritoria, ya que es el creador de la Procuraduría de Pobres en 1843, y es el primer intento serio de establecer la figura de un defensor de los derechos de las personas más desprotegidas, a pesar de que el no conocía de la existencia del Ombudsman sueco, que para entonces contaba con apenas 34 años de existencia, lamentablemente esta Procuraduría de Pobres, no prosperó debido a las diversas luchas que imperaban en el país, ya que varios grupos se disputaban el poder. Es hasta el año de 1979, en el Estado de Nuevo León, donde se continua por consolidar al Ombudsman en México, la figura no encontró sitio por ejercer las nobles funciones que lleva consigo. Ahora con más frecuencia la sociedad y el gobierno empiezan a observar la necesidad de contar con una instancia superior, encargada de dar seguridad y confianza a las personas en las funciones que ejerce el Estado, y es en la administración pública, donde se comienza a consolidar al Ombudsman con pequeños y diversos reglamentos que aparecían en diarios y gacetas oficiales de cada Estado.

TERCERA. Por fin el titular del poder ejecutivo, el 5 de junio de 1990, convoca a todas las máximas autoridades de la Administración Pública Mexicana, para informarles (6 de junio de 1990), que las funciones de la Administración Pública se ejercerán de manera correcta, se estaba consolidando el Ombudsman mexicano, con la recién creada Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la que se consagra la Institución de Ombudsman en nuestro país. Los Estados de la República comienzan a cooperar en todas las investigaciones que lleva a cabo la Comisión. El Ombudsman en México establecido por el Presidente de la República, se convierte en protector de nuestros derechos, debido a que vivíamos bajo un sistema de gobierno presidencialista, donde al ser el ejecutivo federal el encargado de nombrar al titular de dicha Institución, a diferencia de otros países, donde el responsable de los Derechos Humanos puede ser nombrado por un parlamento, un consejo de ministros, una asamblea nacional, corte general un poder legislativo dependiendo del tipo de gobierno de cada país, a él y se le ubica dentro de los organismos denominados genéricamente Ombudsman, Ejecutivo.

CUARTA. Es en la Comisión Nacional de Derechos Humanos donde podrán encontrarse

rápida y gratuitamente respuesta a todas aquellas quejas que se susciten en la administración pública, debido a los vicios existentes en los procesos y procedimientos judiciales y administrativos que gradualmente están siendo aniquilados, ya que no existía en México la figura del Ombudsman.

QUINTA. Es necesario que se tenga más difusión, sobre todo en zonas marginadas del país, donde es más frecuente, dada la situación, en el que se cometan injusticias y toda clase de arbitrariedades, incluso asesinatos; la Comisión es donde tiene un papel más importante en salvaguardar los derechos de los más desprotegidos. En el establecimiento de Comisiones Estatales de Derechos Humanos en toda la República, que se conozca más rápido la figura del Ombudsman ya que se cometen violaciones a los Derechos Humanos en el campo mexicano por parte de autoridades municipales o de cuerpos policíacos, que carecen de elemental formación técnica jurídica, por creer ser los amos y señores de su jurisdicción. Esta población por desgracia, carece de la elemental educación, y por lo mismo no conocen los derechos que poseen por simple hecho de ser seres humanos, es por eso que a éstos lugares es donde se debe difundir aún más la figura del Ombudsman y demostrarse a la gente de las zonas rurales que no están desamparados, al tener quien los defienda de manera incondicional.

SEXTA. Al reconocer implícitamente la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por el Gobierno Federal, este asume y reconoce la existencia a la violación a los derechos humanos de los gobernados mexicanos por sus mismas instituciones y actos de autoridad. Es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un Organismo de Estado, la encargada de vigilar por el respeto a las garantías individuales consagradas en la constitución en un gesto de bienestar público, ya que se expresa una definida prosecución del gobierno por observar y salvaguardar los derechos básicos de los ciudadanos y constituyendo también un reconocimiento implícito de que en este país se realizan atropellos a tales garantías por lo que es necesario responsabilizar a las instituciones para cambiar en nuestra sociedad tales prácticas, ilegal y moralmente inadmisibles.

SÉPTIMA. La Comisión, en el momento de su creación (1990), ha venido colocándose arduamente a pulso en un lugar privilegiado en la opinión pública nacional, debido al gran trabajo realizado, la capacidad y honestidad de todos sus miembros, sin perjuicio aún, de la dependencia estructural, jerárquica y jurídica que tenía respecto al Poder Ejecutivo Federal, de la cual poco a poco se ha venido deslindando. Hay también, el deseo y la voluntad política de perfeccionar el marco jurídico que tenía la Comisión, ya que atinadamente, se le ubicó en la Constitución General de la República (artículo 102, apartado B), garantizando con ello su permanencia, su institucionalización y consolidación. Posteriormente se le dotó de una Ley Orgánica Federal, y finalmente su Reglamento Interno. Al ser su naturaleza jurídica, un organismo público descentralizado por emanar del decreto Presidencial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, adquiriendo gradualmente la autonomía en sus recomendaciones y la elección del Ombudsman nacional. El ámbito de competencia material de la Comisión, ha venido en constante apertura ya que en un principio conocía de violaciones a las normas jurídicas, de carácter sean eminentemente de naturaleza

administrativa en los derechos de los gobernados por parte de algún servidor público, y ahora conoce sobre tortura, marginación, pobreza, migración, derecho indígena, libertad de prensa, derecho de los niños, entre otros.

OCTAVA. En un principio fue Ombudsman-Ejecutivo, luego un Ombudsman-Parlamentario, es decir, el Presidente de la Comisión Nacional, es nombrado por el Congreso de la Unión, de una terna propuesta por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, y es ahora la sociedad civil organizada, la que esta opinando sobre el nombramiento del Ombudsman con ello se fortalece su independencia, su credibilidad y su eficacia fáctica lo que realmente es una autonomía. El Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es una importante aportación mexicana a la institución del Ombudsman a nivel internacional que ha surgido de la sociedad civil organizada y comprometida en la defensa de los derechos humanos. Ya que todos sus integrantes son miembros distinguidos.

NOVENA. Los servidores públicos tienen obligaciones de cumplir ante la Comisión en el transcurso del procedimiento interno administrativo, a pesar de no ser coercitivas, su fuerza radica en el prestigio, calidad moral, publicidad, autonomía e independencia de criterio tanto de la institución en sí, como particularmente del titular de la Presidencia de la Comisión Nacional, y en caso de no cumplirlas, pueden hacerse acreedores a una amonestación, a alguna sanción administrativa e incluso penal, si así lo considera procedente la autoridad competente ya que el organismo ahora se encuentra con facultades de denuncia y demanda en contra de las autoridades impertinentes en cometer violaciones a los derechos humanos, cuando las condiciones así lo ameriten. Así los informes anuales y especiales, son extraordinarios instrumentos para realizar con mayor eficacia y obtener mejores resultados en el trabajo que realiza la Comisión.

DECIMA. Es de vital importancia para su cumplimiento, la publicidad de las recomendaciones, por ello la Comisión Nacional tiene valiosos instrumentos como lo son: la Gaceta, los informes anuales y especiales, el internet, y el eventual acceso a los medios masivos de difusión (prensa, radio y televisión). La Comisión tiene un procedimiento interno sumarísimo, de carácter administrativo, gratuito, expedito y antiburocrático de acceso directo e inmediato por parte del quejoso, lo que permite una eficaz y adecuada atención al gobernado.

DECIMA PRIMERA. La Comisión tiene serias dificultades en el cumplimiento total e integral de sus recomendaciones, pues la lucha frontal contra la corrupción e impunidad tiene una grave simulación de algunos servidores públicos de alto nivel a los cuales se les envía directamente las citadas recomendaciones, pues no las aceptan, o no las cumplen, o las cumplen parcialmente, lo cual en nuestra opinión es simulación e impunidad, y también una cierta ineficacia de la Comisión.

DECIMA SEGUNDA. Las recomendaciones para su eficacia y cumplimiento, señalan públicamente a la autoridad jerárquica superior, como responsable de las transgresiones que cometan su titular y/o sus subordinados, si no las acatan y las cumplen cabalmente, para él representará un gasto político elevado, que le puede truncar su carrera política o por lo menos manchar su imagen como funcionario público a lo cual ninguno de ellos está dispuesto. La esencia eficaz de una recomendación, es la exhibición pública de una autoridad probadamente transgresora de los derechos humanos, mismo que se ve reflejado en los constantes cambios de los titulares de dichas dependencias ya que en caso de no acatar la recomendación, la Comisión puede acudir al superior jerárquico de dicha dependencia pública. Las recomendaciones por no tener coercitividad, no anulan, modifican o dejan sin efecto las resoluciones o actos de autoridad contra los cuales se hubiese presentado la queja. Son otras las autoridades competentes y las formas y mecanismos o procedimientos que les asigna la norma jurídica, para cambiar la situación legal concreta en que se encuentre el gobernado agraviado en sus derechos humanos, como el procedimiento administrativo, los recursos internos que tenga cada dependencia como la Contraloría.

DECIMA TERCERA. Las recomendaciones de la CNDH, tienen plena e íntegra naturaleza jurídica, tienen un fundamento sólido en el Derecho Positivo Mexicano a nivel constitucional legal y reglamentario y fomentan una cultura de los derechos humanos, corrigen procedimientos y prácticas autoritarias y arbitrarias del poder público, pues se describen los hechos violatorios, se enumeran los instrumentos probatorios previstos por el orden jurídico mexicano, para dar fundamentación, se citan todas aquellas disposiciones aplicables al caso, desde nuestra Constitución General de la República. Tratados internacionales, suscritos y ratificados por México. Legislación Federal, los instrumentos reglamentarios de que trate la recomendación. Además para la formulación de una recomendación se tiene que seguir un procedimiento jurídico en materia administrativa. Las recomendaciones de la CNDH., tienen una naturaleza jurídica plena, en cuanto a su motivación y fundamentación legal, pero al no ser coercitivas, en cuanto a su publicidad, efectos y cumplimiento, tienen plena naturaleza política y defienden todo el orden jurídico mexicano, especialmente, la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a su acatamiento, aceptación y cumplimiento por el servidor público al cual se le haya enviado, es de índole política. Por lo que van dirigidas a las más altas autoridades del país, se hacen saber a todos los medios de difusión, se hace mención expresa de ello en el informe anual ante el titular del Poder Ejecutivo Federal y ante los representantes del Congreso de la Unión. Se mueven los grupos de interés y de presión que actúan en la sociedad civil, todo lo cual hace aconsejable al alto funcionario, aceptar y cumplir total e íntegramente la recomendación de fuerza moral.

DECIMA CUARTA. Se ha publicado en diversos diarios de información en esta ciudad de México (quince de Noviembre del dos mil cinco), que lamentablemente se ha reducido el presupuesto del CNDH, por los reajustes presupuestales del gobierno federal, aduciendo la

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR CUEVAS. Magdalena. El Defensor del Ciudadano(Ombudsman). México. UNAM-CNDH. 1991. 254 Páginas.

ARTEAGA NAVA. Elisur. La Constitución Mexicana Comentada Por MaQuiavelo. México. Siglo XXI-UAM Azcapotzalco, 1988. 222 Páginas

BARRAGAN BARRAGAN. José. El laberinto de la Ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Editorial Crisol. México.1991. 127 Páginas.

BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. “8a. Edición”. Editorial Porrúa. México. 1991, 1048 Páginas.

_____ Las Garantías Individuales. 18a. Edición, Editorial Porrúa. México. 1984. 744 Páginas.

_____ El Jurista y el Simulador del Derecho, 3a. Edición. Editorial Porrúa. México. 1991. 164 Páginas

CARPIZO MCGREGOR Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, CNDH, México. 1993. 259 Páginas.

_____ ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos? CNDH. México. 1991. 37 Páginas.

_____ El Presidencialismo Mexicano. 8ª. Edición. México Siglo XXI editores. México. 1988. 885 Páginas.

_____ Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos, México. CNDH. 1992. 32 Páginas.

_____ La Constitución Mexicana de 1917, 8a. Edición. Editorial Porrúa. México 1990. 317 Páginas.

CARTAÑA, Antonio, El Defensor del Pueblo: La experiencia en la ciudad de Buenos Aires en El Defensor del Pueblo en la República Argentina. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires. 1991, 99 Páginas.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad. Memoria, CNDH, México.1992. 215 Páginas.

----- Simposio: Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman. Memoria. CNDH. México. 1992. 120 Páginas.

----- Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. Compilación. CNDH. México.1991. 372 Páginas.

----- Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos. CNDH. México. 1991. 199 Páginas.

----- Sobre los Derechos Humanos en México. Memoria, México, CNDH. 1999. 95 Páginas.

DIAZ MULLER, Luis. América Latina, Relaciones Internacionales y Derechos Humanos. Fondo Cultura Económica. México. 1996. 375 Páginas.

FAIREN GUILLEN, Víctor, El Defensor del Pueblo-Ombudsman, Parte Especial T. 11. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España. 1996. 437 Páginas.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humano (Estudios Comparativos). CNDH. México. 2001. 225 Páginas.

----- Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos. CNDH, México. 2003. 531 Páginas.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995. 506 Páginas.

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, Álvaro, El Defensor del Pueblo (Comentarios) Proposición de Ley Orgánica. Editorial Civitas, Madrid 1979. 167 Páginas.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia. México. UNAM. 1986. 79 Páginas.

MAIORIANO, *Jorge L.* El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las instituciones Republicanas, en El Defensor del Pueblo en la República Argentina. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires. 2001. 99 Páginas

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 21ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000. 604 Páginas.

RABASA GAMBOA. Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. CNDH. México. 2002. 67 Páginas.

ROVAT. Donald C. El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano. 11ª. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica. México. 1996. 462 Páginas.

SARRE IGUINIZ. Miguel, El Abogado en el Papel de Ombudsman. III.-UNAM. Porrúa. México. 1997. 159 Páginas.

SIERRA GUZMAN. Jorge Luis, et. al., La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una Visión No Gubernamental., CNDH. México 1992. 251 Páginas.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. 20ª Edición. Editorial Porrúa. México 1984. 649 Páginas.

VANOSSI , Jorge R. Reflexiones sobre el Ombudsman, en El Defensor del Pueblo en la República Argentina. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires. 1991. 99 Páginas.

VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable? UNAM. México.1988. 150 Páginas.

VILLORO Toranzo. Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México. 1990. 236 Páginas.

VON IHERING, Rudolph. La lucha por el Derecho. Porrúa. México 1989. 136 Páginas.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, México, 1991.

Decreto por el que se Reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CNDH México, 1992.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. CNDH, México, 2005

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH., México, 2005.

E C O N O G R A F I A

AGUA YO QUEZADA, Sergio, Crónica de Derechos y Presidentes, en la Jornada, núm. 2751, México, Sábado 9 de mayo de 1992.

BARRERA GRAF, Jorge, y Samuel I. del Villar, El Primer Ombudsman en el Gobierno de México: El Procurador de Protección Ciudadana, en Acta, Revista de Análisis y Actualización Jurídica, año 1, número 1, México, Diciembre de 1990.

CAMPOS, Dolores, Ombudsman, una piedra en el zapato del poder, en el semanario MIRA, número 122, México, 2 de diciembre de 1991.

CARPIZO, Jorge, La CNDH independiente de todo poder, en la Jornada, núm. 2591, México, jueves 8 de diciembre de 1991.

CEPEOA NERI, Álvaro, Informe sobre derechos humanos No se cumplen Recomendaciones, en la Jornada, núm. 3273, México. Martes 19 de octubre de 1993.

CNDH, Gaceta de la CNDH, México, octubre de 1991, número. 91115.

CNDH. Gaceta de la CNDH, México, octubre de 1992, número 92/27.

CNDH, Gaceta de la CNDH, México, noviembre de 1992, número 92/28.

CNDH, Gaceta de la CNDH México, julio de 1993, número 93/36.

CONCHA MALO, Miguel, El Tercer Informe de la CNDH, en la Jornada, número 2607, México. 14 de diciembre de 1991.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, en Vínculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Número. 2, México, abril-junio de 1990.

GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, Informe de derechos humanos. Gobernadores exhibidos la Jornada, número 2606, México, viernes 13 de diciembre de 1991.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, México, 1992.

JORNADA, La CNDH a rango constitucional, la Jornada, Núm. 2607, México, sábado 14 de diciembre de 1991.

JORNADA. CNDH fines y medios, la Jornada, núm. 369, México, viernes 15 de octubre de 1993.

LINDNER LOPEZ, Hedwiga, En la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ombudsman Mexicano, en Revista Jurídica Jalisciense, año 2, número 4, México, septiembre.-diciembre, 1992.

MACIN, Raúl A., La opinión pública y el Ombudsman, se defiende Carpizo en el semanario COMO, número 226, México, 16 de mayo de 1992. 1.0V

MACIN. Raúl A., Experiencias del Ombudsman en la actualidad, en el semanario *COMO*. número 224. México, 28 de abril de 1992.

MADRAZO, Jorge. Mensaje, en Informe Anual, mayo 92- mayo 93, CNDH., México. 1993. 507 Páginas.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 45ª Edición. Diccionario de la Lengua Española. Madrid, España, Espasa-Calpe, 1984.

RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. Parcialidad de una iniciativa, en la Jornada, número 2591. México, jueves 28 de noviembre de 1991.

RUIZ JIMENEZ, Joaquín, El Ombudsman o Defensor del pueblo, en Vínculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, número 1, México, enero-marzo 1990, 41 Páginas.

"" Carrillo Aguilar, Rafael Alfonso, Conferencia Interdisciplinaria expuesta en el CCH - Naucalpan, México. 29 de mayo de 1992,

* Documentos Básicos de la Comisión Nacional de derechos Humanos, serie y folletos, editores Talleres Gráficos de la Nación, México. 1990.

. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, documentos de trabajo de la CNDH, México. 1990.

. Manual de Organización de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

. Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 5 de abril de 1989, Gobierno del Estado de Morelos.

. Primer Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, junio diciembre de 1990.

*Décimo Segundo Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, diciembre 2003 a junio-2004.