

287
2er



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

**LA COERCIBILIDAD DE LAS RECOMENDACIONES
DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MA. DEL CARMEN OCAMPO BERNAL

San Juan de Aragón, Estado de México 1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN

1. Los Derechos Humanos.....	5
1.1. Concepto.....	6
Teoría del iusnaturalismo.....	6
Teoría del iuspositivismo.....	10
Concepto legal.....	14
1.2. Antecedentes históricos de los Derechos Humanos.....	15
Edad antigua.....	15
Edad media.....	17
Renacimiento e Ilustración.....	18
Epoca moderna.....	20
Epoca actual.....	21
1.3. Resumen histórico de los Derechos Humanos en la Legislación Mexicana.....	22
Decreto Constitucional para la libertad de - la América Mexicana. Constitución de Apatzín gán de 1814.....	24
Constitución Federal de los Estados Unidos - Mexicanos de 1824.....	24
Constitución Federal de 1857.....	25
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	26
2. El Ombudsman.....	28
2.1. Concepto.....	29

2.2. Naturaleza jurídica.....	31
2.3. Antecedentes históricos.....	32
2.4. Características del Ombudsman.....	34
2.5. La facultad sancionadora del Ombudsman.....	36
2.6. Antecedentes mexicanos del Ombudsman. Organismos constituidos en las Entida des Federativas del país.....	38
2.7. El Ombudsman en el Derecho Comparado.....	42
El Ombudsman en Suecia.....	43
El Ombudsman en Francia.....	44
El Ombudsman en Argentina.....	44

CAPITULO II

LOS DERECHOS HUMANOS COMO BASE Y OBJETO DE LAS INSTITUCIONES EN MEXICO

1. Deber de la autoridad mexicana para asegurar los -- Derechos Humanos.....	47
1.1. Esfuerzos del gobierno federal mexicano para hacer realidad en la República, una política y una cultura de los Derechos Humanos.....	48
2. Algunas formas de salvaguardar los Derechos Humanos en México.....	51
2.1. El Juicio de Amparo.....	51
2.1.1. Concepto.....	53
2.1.2. Importancia y funcionamiento.....	54
2.1.3. Ventajas y desventajas.....	56
2.2. La Comisión Nacional de Derechos Humanos....	59
2.2.1. Importancia y funcionamiento.....	60
2.2.2. Ventajas y desventajas.....	61

CAPITULO III

LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y
SUS RECOMENDACIONES

1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	66
1.1. Concepto.....	67
1.2. Naturaleza jurídica.....	69
1.3. Creación. Decreto de 1990.....	71
1.4. Procedimiento y tramitación de las quejas -- que se presentan ante la Comisión Nacional -- con motivo a la violación de los Derechos -- Humanos.....	73
1.5. Competencia de la Comisión.....	79
1.6. Diferencias y semejanzas de la Comisión Na-- cional de Derechos Humanos y el Ombudsman -- clásico.....	81
1.7. Las recomendaciones.....	85
2. El valor de las recomendaciones emitidas por la Co- misión Nacional de Derechos Humanos.....	86
2.1. Las recomendaciones y otras resoluciones....	87
2.1.1. Las recomendaciones.....	88
2.1.2. Los laudos.....	89
2.1.3. Las sentencias.....	89
2.2. Forma en que la Comisión Nacional de Dere-- chos Humanos presenta sus recomendaciones...	91
2.3. Fuerza con que cuentan actualmente las reco- mendaciones emitidas por la Comisión. La --- Opinión Pública.....	94

CAPITULO IV

PERSPECTIVAS DE MODIFICACION EN LA FUERZA DE
LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS

1. Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Se debe o no dar fuerza coercitiva?.....	97
1.1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano descentralizado, tiene o no facultad para emitir resoluciones con fuerza coercitiva?.....	99
1.2. Alcances actuales de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	101
1.3. Importancia que tiene dar mayor valoración a las recomendaciones de la Comisión.....	106
2. Proyecto de modificación al artículo 102 Constitucional, y demás disposiciones reglamentarias, relativas a la fuerza de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	108
2.1. Proyecto de modificación.....	109
1. Modificación al artículo 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	109
2. Modificación a los artículos 6o., fracción III, 46, 72 y 73 de la Ley de la CNDH.....	111
3. Modificación a los artículos 137 y 138 del Reglamento Interno de la CNDH.....	115
CONCLUSIONES.....	118
BIBLIOGRAFIA.....	124

I N T R O D U C C I O N

La investigación jurídica es una labor primordial en -- la formación del Licenciado en Derecho, ya que a lo largo de su -- desempeño laboral requerirá de ella para alcanzar el éxito. El -- presente trabajo es un modesto, pero interesante trabajo, que --- hemos realizado como un ejemplo de esa labor de investigación.

El propósito primordial de éste, consiste en puntuali-- zar la fuerza que tienen las recomendaciones de la Comisión Na--- cional de Derechos Humanos (C.N.D.H.). Trabajo cuyo título es: -- LA COERCIBILIDAD DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL - DE DERECHOS HUMANOS.

Para alcanzar este propósito es necesario, antes que -- ninguna otra cosa, que entendamos lo que son los Derechos Huma--- nos, pues indudablemente constituyen la base estructural de nues- tra investigación. Los Derechos Humanos son el resultado de un - largo proceso histórico, así como filosófico-jurídico; por esta - razón, en nuestro primer capítulo vamos a realizar un recorrido_ a través de la historia y la Doctrina jusnaturalista y jus----- positivista.

Los Derechos Humanos se han convertido, en la actuali-- dad, en objeto de análisis y debate cotidiano; su defensa, promo- ción y reconocimiento, constituyen tema esencial de diversas con- ferencias y congresos internacionales. De igual modo, la mayoría_ de los países del mundo reconocen en sus sistemas jurídicos, la_ existencia de derechos anteriores y superiores al propio Estado;_ derechos que por su naturaleza son inherentes al ser humano y se_ conocen como Derechos Humanos o Derechos Fundamentales del Hom--- bre. Este reconocimiento esta sustentado, en las diferentes Consti- tuciones del mundo, bajo rubros diferentes; en nuestro país se_ les ha denominado: garantías individuales.

Pero a pesar del reconocimiento de los derechos huma---

nos, las autoridades o servidores públicos cometen un sinúmero -- de violaciones a los mismos; por ello, además de su reconocimiento, se ha hecho necesario el establecimiento de instituciones jurídicas que los protejan efectivamente. En este sentido, se han -- creado figuras como el Ombudsman, en Suecia, y el Juicio de Amparo, en México.

El Ombudsman es una institución jurídica que por sus -- características, ha alcanzado gran importancia en la defensa de -- los Derechos Humanos; trascendencia que ha traspasado fronteras, -- implantándose en diversos países del mundo. El estudio de esta -- figura jurídica, al igual que la de los Derechos Humanos, forma -- parte esencial para el desarrollo y elaboración de nuestro trabajo; por ello, para conocer su naturaleza, conceptualización, fundamentación y características o principios básicos, realizaremos -- también su estudio en el capítulo primero de nuestra investiga-- ción; siendo además importante, porque la figura del Ombudsman -- es el antecedente fundamental de la C.N.D.H., figura clave de -- nuestro tema de estudio.

El capítulo segundo de nuestro trabajo se refiere espe-- cíficamente a la enorme preocupación que en materia de derechos -- humanos ha tenido, y tiene, el gobierno mexicano, así como a las -- medidas que para su protección ha creado. En este capítulo encon-- tramos al juicio de amparo y a la C.N.D.H. como dos figuras jurí-- dicas importantes para la defensa de los derechos humanos. Insti-- tuciones jurídicas que por sus características hemos de estable-- cer si se complementan o se sustituyen.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Huma-- nos, en junio de 1990, estuvo influenciada por el reclamo que la -- sociedad y los órganos no gubernamentales defensores de los dere-- chos humanos, ejercieron sobre el gobierno mexicano. En princi-- pio, la Comisión Nacional fue creada como un órgano desconcentra--

do de la Secretaría de Gobernación, sin embargo, el 28 de enero de 1992, fue elevada a rango constitucional; y con ello, la C.N.D.H. obtuvo características más propias de un Ombudsman.

El Ombudsman clásico y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentan semejanzas en varias de sus características; sin embargo, la Comisión Nacional se encuentra limitada en el poder para hacer cumplir sus recomendaciones, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102 apartado B, establece que las recomendaciones no serán vinculatorias. A pesar de ello, y como podremos ver en nuestro capítulo tercero, la C.N.D.H., es un Ombudsman, pero con características propias.

Por otra parte, y dentro del desarrollo del mismo capítulo, podremos apreciar que pese a que la Comisión Nacional no cuenta con la facultad sancionadora, como el Ombudsman clásico, sí posee un poder político para hacer cumplir sus recomendaciones, que consiste en el apoyo incondicional que el Presidente de la República otorga; así como a la difusión que del incumplimiento de las mismas hacen los diferentes medios de comunicación.

Finalmente, en nuestro cuarto y último capítulo, podemos observar como pese al apoyo político y a la publicidad que tienen las recomendaciones, no han podido cumplirse en su mayoría; es decir, que un gran número de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional no se han cumplido totalmente, sino en forma parcial, y de hecho algunas de ellas no han sido aceptadas por las autoridades. De ahí que, a su vez, hagamos una propuesta de modificación al artículo 102 apartado B de la Constitución mexicana, así como a los artículos de la Ley y del Reglamento Interno de la C.N.D.H., en lo relativo a la fuerza de las recomendaciones que emite la Comisión.

Sin embargo, hay que señalar que ninguna creación o mo-

dificación de leyes u organismos es suficiente, si no se concientiza y educa antes a la población, y en especial, a las autoridades públicas, sobre la importancia y prioridad que tiene el reconocimiento y respeto de los derechos humanos; pues, si entendemos que estos derechos son la base de cualquier organización, sea social, jurídica o política, y que su implantación y respeto es necesario, entonces podremos empezar a crear una nación más fuerte y segura para todos.

C A P I T U L O I

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN.

1.- LOS DERECHOS HUMANOS.

El presente siglo se caracteriza por el logro que la -- humanidad ha alcanzado en el establecimiento de códigos de con-- ducta que le permiten desarrollarse plenamente sin alterar la -- esfera jurídica de los demás individuos, integrantes de la misma comunidad.

La esfera de reconocimiento y respeto a los Derechos - Humanos ha alcanzado niveles de protección no sólo en el ámbito_ local, sino además, a nivel internacional.

La lucha que el ser humano ha llevado a lo largo de su_ historia, para que se reconozcan y protejan sus derechos, no ha_ sido una lucha pacífica; por el contrario ha tenido que afrontar varias guerras que han influido, de una o de otra manera, en la_ vida jurídica de los países de todo el mundo.

Actualmente, se ha comenzado a entender la importancia_ que tiene fundar una entidad política sobre las bases del respo- to y protección de los derechos humanos. Pues una entidad sobera_ na que establece su crecimiento por medio de la fuerza y el --- atropello es una comunidad carente de dignidad, en la que no --- existe el verdadero desarrollo social, cultural, económico y po- lítico.

Pero, qué son los Derechos Humanos? y, cuál ha sido su_ desarrollo a lo largo de la historia?; son dos cuestiones que de_ bemos dar respuesta, si deseamos comprender plenamente la impor- tancia que tiene el contar con una legislación que reconozca y - proteja los derechos fundamentales.

1.1. CONCEPTO.

El autor Carlos Terrazas nos dice que el término Derechos Humanos es redundante, toda vez que todos los derechos son humanos.¹ Pero si bien es cierto que el derecho es creación del ser humano, no podemos afirmar que todo el derecho se establezca sobre la base del respeto a la persona humana; por ejemplo, podemos ver que el Derecho Administrativo se destina a la regulación de las actividades del Estado y de los Organos Públicos del mismo, y no así a los derechos fundamentales como: la vida o la libertad. El mismo Carlos Terrazas aclara que actualmente existe -- una especificación entre los derechos considerados humanos (como lo son las Garantías Constitucionales en nuestro país), y aquellos que lo son por antonomasia.²

Por tal razón, podemos decir que el término derechos -- humanos presenta una terminología propia e independiente del derecho en general.

Ahora bien, para establecer una sólida base del vocablo Derechos Humanos es necesario determinar, primeramente, la visión filosófica de los mismos. Para tal efecto, realizaremos un breve estudio del iusnaturalismo y del iuspositivismo.

Teoría del iusnaturalismo.

Entre las diversas doctrinas que rodean el estudio del ser humano no cabe duda que una de las más influyentes y discutidas es la del Derecho Natural, la cual coloca al hombre por encima de cualquier sociedad.

1. Cfr. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. México, Edit. Miguel Angel Porrúa, 1991. p. 13.

2. Cfr. Idem.

Desde épocas muy antiguas, filósofos y pensadores políticos han sustentado la idea de la existencia de un derecho que se basa en lo más íntimo de la naturaleza humana.³

Dentro de ésta tendencia naturalista, podemos distinguir la existencia de tres períodos: el primero denominado iusnaturalista teológico o conservador; el segundo conocido como iusnaturalismo clásico o progresista y, el tercero que abarca la etapa del resurgimiento del iusnaturalismo.

En el primer período, se concidera al Derecho Natural como: "...un cuerpo de normas fundadas en la naturaleza humana y obligatorias, por tanto, para todos los hombres y en todos los tiempos, ...".⁴ Son principios o normas que el ser humano tiene por el sólo hecho de nacer, y los cuales, no le pueden ser desconocidos por ningún gobernante.

Los primeros en plantearse y discutir la existencia de un derecho natural fueron los filósofos griegos, entre los que encontramos a Platón y Aristóteles. Ellos creían en la existencia de una ley natural de carácter permanente y válida universal, cuya base y fin fundamental era la justicia eterna.

El iusnaturalismo teológico tomo también importancia entre el pueblo romano; Cicerón (quien fuera un hombre de Estado y gran orador de la época), por ejemplo, decía que la justicia emanaba de un derecho natural, y que, el verdadero derecho era la razón recta conforme a la naturaleza, de aplicación universal, inmutable y eterna; decía además, que el derecho natural tenía el fin de alejar al hombre del mal y acercarlo al bien.⁵

3. Cfr. Edgar Bodenheimer. Teoría del Derecho. México, Edit. Fondo de cultura Económica, 1942. p. 125.

4. Idem.

5. Cfr. Ibid. p. 134.

Este primer estadio del Derecho Natural abarca desde - la antigüedad (impregnada principalmente por el pensamiento de - los filósofos griegos), hasta la edad media, en la que la vida - de las sociedades se encontraba regida básicamente por la igle- - sia y las ideas de la divinidad basada en la naturaleza.

El segundo período lo marcan los siglos XVII y XVIII. Este período es conocido como iusnaturalismo clásico, y se carac- - teriza por el "intento de erigir salvaguardias eficaces contra - cualquier violación de las normas de derecho natural por parte - del gobierno".⁶

En el iusnaturalismo clásico no se perdieron las ideas fundamentales de la doctrina naturalista (en las que se consibe - la existencia de derechos innatos al ser humano), sólo que en -- este período se crea la tendencia primordial de que el poder pú - blico reconozca los derechos individuales; para que con ello, se eviten despotismos y autocracias de los gobiernos. La máxima --- expresión de la doctrina clásica naturalista, se alcanza con la - creación de la "Declaración Francesa de los Derechos del Hombre - y del Ciudadano" de 1789.

Sin embargo, y pese a los avances que se dieron con la Declaración Francesa, la etapa del iusnaturalismo clásico sufrió un retroceso a mediados del siglo XIX, que duró hasta principios del siglo XX. Durante éste lapso, se abre una pauta en favor de otra importante corriente doctrinaria del derecho, conocida como iuspositivismo; surgiendo ideas que negaban la existencia de un - derecho natural de carácter metafísico. A partir del siglo XX se presenta el resurgimiento del derecho natural, y con ello se ini - cia la última etapa del iusnaturalismo.

6. Ibid, p. 169.

Los iusnaturalistas de este período renacentista del derecho natural, consideran al derecho no sólo como un instrumento para la protección y mantenimiento de los intereses individuales, sino también como un medio para fomentar y promover el bien común.⁷ La base de su estudio se encuentra en las ideas filosóficas de los primeros pensadores del iusnaturalismo, pero indudablemente, los iusnaturalistas modernos aceptan la existencia de un derecho positivo, necesario para el reconocimiento y la protección de los derechos emanados de la naturaleza.

De este estudio general que hemos realizado, de la doctrina iusnaturalista, podemos destacar que existen derechos innatos, inmutables, universales e inherentes a la persona humana, cuya existencia y validez no depende de ningún ordenamiento jurídico, pero para su reconocimiento y protección es necesario reglamentarlos, para evitar con ello los abusos del poder gubernamental.

En la actualidad, existen algunos autores que comulgan con la postura naturalista, y consideran que los derechos humanos son: "... privilegios fundamentales que posee (el ser humano) por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión y de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados".⁸

José Castan Tobeñas considera a los derechos humanos como "... aquellos derechos fundamentales de la persona humana -

7. Cfr. Ibid. p. 197.

8. María Teresa Hernández Ochoa. Hacia una cultura de los Derechos humanos. México, Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991. p. 15.

-tanto en su aspecto individual como colectivo- que corresponde a éste por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo corporal, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común".⁹

El reconocimiento que estos autores hacen sobre los derechos humanos presenta el dualismo de la doctrina naturalista moderna, es decir, aceptan que los derechos humanos emergen de la naturaleza humana por el sólo hecho de nacer, y que estos derechos sean universales, inherentes e innatos del ser humano; y a su vez contemplan la necesidad de que esos derechos sean reconocidos por el poder público, buscando la seguridad de los mismos.

A la par del iusnaturalismo, existe otra doctrina jurídica de gran importancia en el estudio de los derechos humanos, esta teoría es la del iuspositivismo, a la que nos hemos referido anteriormente, y a la cual nos abocaremos a continuación.

Teoría del iuspositivismo.

Al igual que el iusnaturalismo, el positivismo ha tenido influencia en el pensamiento humano a lo largo de la historia. La corriente positiva del derecho surge a mediados del siglo XIX, y como observamos, se produce a consecuencia del descenso teórico en el pensamiento filosófico iusnaturalista.

Esta corriente se funda básicamente en el pensamiento filosófico de Augusto Comte, a quien se considera fundador del -

9. "Los Derechos del Hombre". Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Tomo LVII, año CXVII, núm. 6, Madrid, España, - diciembre de 1968. p. 13.

positivismo moderna.

Para Comte, el hombre debe olvidarse de conocer el ser mismo de las cosas, y por el contrario, debe buscar la verdad -- por medio de la observación y de la experiencia; niega además, -- que se pueda conocer la naturaleza interna de las cosas.

Al igual que en el iusnaturalismo, el positivismo presenta dos vertientes: una de ellas se conoce como positivismo -- analítico, y la otra como positivismo sociológico, la primera de ellas, se encuentra representada por John Austin quien considera que el derecho sólo será aquel que haya sido creado por un cuerpo soberano. La mayoría de los representantes de esta vertiente_ filosófica, congenian en señalar que el derecho no es producto -- de la voluntad divina, ni de las fuerzas metafísicas, sino de -- la conciencia humana que emana de un poder soberano.

Esta teoría positivista elimina todo aquel aspecto -- considerado como no jurídico, y presupone que el derecho no es -- una "categoría eterna y absoluta".¹⁰

El positivismo sociológico, por su parte, traza su estudio en factores de lucha social. Establece que el derecho es -- producto de los conflictos sociales de desigualdad del poder, y que tiene como fin el dominio del grupo social fuerte sobre el -- débil. Esta corriente positivista considera además que, hablar -- de igualdad o libertad entre los hombres es una concepción absur -- da de la humanidad, y por lo tanto, no puede decirse que el dere -- cho sea una herramienta eficaz para alcanzar la realización de -- esas figuras.

10. Hans Kelsen. La teoría pura del Derecho. 2a. ed. México, Editora Nacional, 1981. p. 45.

Es claro que esta posición radical del derecho, elimina valores esenciales del ser humano, tales como la libertad, - la igualdad, la seguridad, que son factores fundamentales para - el establecimiento de todo ordenamiento jurídico; factores sin - los cuales no puede considerarse la existencia real de un Estado de Derecho.

Ahora bien, dentro de la teoría positivista encontramos posturas muy diversas sobre lo qué es o no Derecho e incluso llegamos a encontrar opiniones completamente divergentes; por -- ejemplo, algunos de los partidarios del positivismo jurídico no se oponen a la existencia de ciertos derechos humanos con características iusnaturalistas, pero sostienen que tales derechos -- son valores morales y no verdaderos derechos jurídicos.¹¹

En términos generales podemos decir que la doctrina -- iuspositivista, presupone la existencia de derechos humanos sólo cuando se encuentren establecidos por normas jurídicas determinadas en un orden jurídico, sea nacional o internacional. Asimismo considera que los derechos no necesariamente deben ser justos o _morales, pues la concepción amplia del derecho abarca el estudio de normas jurídicas injustas.¹²

Algunos autores de esta época conceptúan a los dere---chos humanos desde una perspectiva positiva, tal es el caso de - Magdalena Aguilar Cuevas que nos dice que los derechos humanos - "... son un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes al _Estado y conceden facultades a las personas, provistas de sancio

11. J.Jesús Orozco Henríquez. et. al. Teoría del Derecho y conceptos dogmáticos. México, Edit. UNAM, 1987. p. 32.

12. Cfr. Ibid. p. 33.

nes para asegurar su efectividad".¹³

La fundamentación teórica de los derechos humanos varía, aunque no en mucho, de una corriente filosófica a otra, sin embargo, cada una de ellas aporta un grado de conocimiento y --- principios necesarios en la elaboración de un concepto substancial de los derechos humanos.

El Derecho Natural aporta principios generales que establecen la esencia de los Derechos del Hombre, como la libertad, la justicia, la igualdad, la paz, etc.; además nos indica características (como la universalidad, lo inherente), sin las cuales no podría considerarse que son derechos del ser humano.

Por su parte el Derecho Positivo, nos aporta el carácter normativo de los derechos; es decir, nos proporciona el elemento jurídico necesario para el reconocimiento y la vigilancia de los Derechos Humanos. Reconocimiento que el Estado debe consagrar en el ordenamiento jurídico supremo de su orden jurídico; - en nuestro país los derechos humanos están reconocidos por la -- Constitución Política bajo el rubro de garantías individuales.

Ahora bien, si tomamos en cuenta los principios sobresalientes de cada una de las posturas filosóficas comendadas, podemos decir que los Derechos Humanos son: aquellos derechos naturales con los que el hombre cuenta desde su nacimiento, los cuales propugnan principios tales como la igualdad, la libertad, - el respeto y el bien común; derechos que para poder ser obligatorios es necesario que se establezcan en un orden jurídico vigente, sea en el ámbito local o internacional; y que además la autoridad soberana proporcione a estos derechos, los medios de ---

13. Manual de Capacitación. Derechos Humanos. México, Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991. p. 96.

defensa necesarios para el caso de que se den violaciones a los mismos, procurando la dignidad y el respeto de los seres humanos y de la comunidad Estatal en general.

Hasta aquí hemos realizado una concepción doctrinaria del termino Derechos Humanos; pero para contar con un panorama amplio de los mismos es necesario que realicemos un análisis jurídico del término Derechos Humanos.

Concepto legal.

En el derecho mexicano vigente, los derechos humanos -están consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el rubro de garantías individuales (ubicadas en el capítulo I del título primero).

Estos preceptos constitucionales protegen la vida, la libertad, la seguridad jurídica, y la propiedad; además establecen medios de protección en caso de que exista alguna violación a estos derechos, por ejemplo, el juicio de amparo que se contempla en los artículos 103 y 107 de la misma constitución. Sin embargo, ninguno de los artículos constitucionales establece una definición del término Derechos Humanos.

En este sentido, y buscando lograr obtener la definición legal del término Derechos Humanos, encontramos que el artículo 6o. del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos -medio de protección de los Derechos Humanos, establecido en el artículo 102 apartado B de nuestra Constitución-, publicado el 12 de noviembre de 1992, señala que: "... se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin las cuales no se puede vivir como ser humano. - En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ra-

tificados por México".

Esta definición denota aspectos tanto de la doctrina -- naturalista como de la doctrina positivista. A lo que podemos -- concluir que, en materia de Derechos Humanos, nuestra legisla--- ción mexicana se sitúa en una postura ecléctica, ya que si bien_ por una parte señala que son los derechos inherentes al ser huma_ no, por otra establece el elemento normativo de los mismos.

1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Para el manejo de la historia de los Derechos Humanos, vamos a dividir su estudio en cinco etapas:

- a) La Edad Antigua, que va de los siglos XVIII a.C. al siglo V d.C.
- b) Edad Media, que abarca del siglo V al XV d.C.
- c) El Renacimiento e Ilustración, del siglo XV al XVII d.C.
- d) La época Moderna, del siglo XVII al XIX d.C., y
- e) La época Actual, en el siglo XX.

Edad Antigua.

La evolución histórica de los Derechos Humanos tiene -- origen en las civilizaciones clásicas de la antigüedad (cultura_ egipcia, babilónica, griega y romana). En términos generales, -- podemos decir que en los pueblos antiguos no existió un verdade-- ro derecho, sino una prepotencia Estatal respaldada por ideas o creencias del poder divino.

Una característica predominante en estas civilizacio-- nes es la existencia de la figura de la esclavitud. Concebían a

los esclavos como un medio de producción y no como un individuo capaz -dotado de derechos-, pues en términos generales, sólo los que eran considerados ciudadanos podían gozar de derechos.

Sin embargo, y pese a esta situación, es digno de anotarse que en este período aparece el primer código de valores de los Derechos Humanos; este código es el conocido como: Código de Hammurabi.

El Código de Hammurabi fue suscrito por el Rey de Babilonia de nombre Hammurabi -de ahí la denominación del Código-. En éste cuerpo de leyes encontramos disposiciones que regulan la esclavitud en forma diversa; por ejemplo, se le prohíbe a los dueños de los esclavos, dar muerte a éstos en forma arbitraria; igualmente se les otorga a los esclavos el derecho de contraer nupcias, cosa que antes del Código no sucedía, pues a los esclavos se les consideraba objetos y no seres humanos. La relevancia que presenta el Código de Hammurabi es muy grande, pues hay que recordar que la esclavitud forma parte esencial en la economía de los pueblos antiguos, y el otorgarle ciertos derechos fue una novedad y un avance en la protección del ser humano.

En el siglo X, en Grecia, se inicia una política basada en la libertad del individuo, la cual desenvoca hasta el siglo V d.C. La filosofía del Derecho Natural empieza a invadir el pensamiento de grandes filósofos griegos como Platón y Aristóteles; este último justificaba la figura de la esclavitud, pues la consideraba necesaria para el desarrollo del pueblo griego, sin embargo, también refiere su pensamiento a la existencia de un Derecho Natural, y al igual que otros filósofos de su época, infiere en la creencia de que la justicia natural se va a justificar de acuerdo a los valores y los méritos que cada ser humano tenga.

Otra de las grandes civilizaciones que han aportado -- criterios de gran interés en materia de Derechos Humanos es el - pueblo romano. La Ley de las XII Tablas es un ejemplo de ello. - Esta Ley refleja "... un espíritu de libertad, asegurando a cada ciudadano la libertad, la propiedad y la protección de sus derechos".¹⁴

Es indudable que el Derecho Natural influyó en estos - pueblos antiguos (y en general, en la humanidad entera), tanto - en su forma de pensar como de actuar; creandose figuras e instituciones jurídicas de contenido naturalista, ya que tenían el -- fin de asegurar los derechos que emergían de la naturaleza misma del ser humano. Hay que aclarar que en este período, los derechos se consideraban válidos aún cuando no existiera una estipulación reglamentaria, es decir, que los derechos humanos son considerados como creación anterior a cualquier ordenación jurídica.

Edad Media.

El período de la Edad Media se caracteriza por una --- marcada tendencia al Cristianismo. Se presenta una exaltación a_ las ideas iusnaturalistas, impregnadas con un pronunciado huma-- nismo cristiano.

La figura de la esclavitud pasa a un segundo término, _ y es sustituida por la creación de otra clase social, que es la_ del siervo; clase que en realidad no represento un adelanto en - la igualdad de la humanidad, ya que los siervos se encontraban - sometidos al dominio de la clase más poderosa, los señores feuda_ les.

14. UNAM. Instituto de Investigaciones jurídicas. 20 años - de evolución de los Derechos Humanos. México, Edit. UNAM, 1974. _ p. 481.

El 15 de junio de 1215, se elaboró en Inglaterra un -- cuerpo jurídico que consagró Derechos Humanos, como la libertad, la propiedad y la seguridad jurídica, nos referimos a la "Carta Magna".

La Carta Magna fue suscrita por Juan sin Tierra en --- Londres, y aprobada por el Papa Inocencio III. Este documento -- cuenta con 79 capítulos que, en términos generales, establecen -- garantías tanto para la iglesia como para los hombres libres;¹⁵ -- así mismo señala mecanismos de seguridad para la observancia de -- dichas garantías, estos mecanismos contemplan el establecimiento de una "especie de comisión fiscalizadora".¹⁶ El documento de la Carta Magna constituye un freno para el poder soberano y propugna por un verdadero respeto a los Derechos Humanos.

El documento más representativo de la Edad Media, respecto a la protección de los Derechos Humanos es, precisamente, la Carta Magna de Inglaterra; pues está considerado como el primer documento en la historia que estudia con claridad la protección a los Derechos Humanos.

Renacimiento e Ilustración.

Esta época esta caracterizada por la consolidación de -- libertades que se dan dentro de las monarquías reinantes, y por -- el fondo positivista que se da en el pensamiento filosófico de -- los doctrinarios de ese momento.

El Renacimiento es el período en donde se cristalizan --

15. Cfr. Sebastián Estrella Mendez. La filosofía del juicio de amparo. México, Edit. Porrúa s.s., 1988. p. 13.

16. Alejandro Etinne Llano. La protección de la persona humana en el derecho intencional. los Derechos Humanos. México, -- Edit. Trillas, 1957. p. 33.

importantes declaraciones que consagran Derechos Humanos. Entre éstas declaraciones encontramos la "Petition of Rights" o Petición de Derechos de 1628; el "Habeas Corpus Amendment Act" de 1679 y, el "Bill of Rights" o Declaración de Derechos de 1689.

La "Petition of Rights" es el primer documento que establece las restricciones al poder del monarca; en él se otorgan garantías en contra de los abusos del rey; abusos que se consideraban contrarios al Derecho, a la costumbre y a los estatutos del reino. También se estipularon reglas de control de tributos y de seguridad jurídica. La declaración de 1628 fue propuesta por el Parlamento Inglés, y firmada por el rey Carlos I, a quien se le obligó a aceptar la declaración, con lo cual se dio inicio al desplazamiento del poder monárquico.

El "Acta de Habeas Corpus", fue creada por Carlos II, y establece recursos legales en contra del abuso de la autoridad pública, por ejemplo, señalaba que nadie podía ser detenido sin previo mandato judicial.

El último de estos mandatos legales que dan origen a diversas regulaciones de los Derechos Humanos es el denominado "Bill of Rights". Este documento fue impuesto por el Parlamento Inglés, al igual que los dos anteriores. En 1689, después del derrocamiento de Jacobo II, el Parlamento Inglés obligó a firmar al príncipe Guillermo de Orange y a la Princesa María un documento que prohibía las multas y las fianzas excesivas, entre otros muchos derechos con matices de humanidad.

Todos estos documentos jurídicos reconocen derechos de carácter consubstancial al ser humano, derechos que ya habían sido consebidos por la doctrina iusnaturalista, pero que jamás habían sido estipulados con tanta claridad en un ordenamiento legal, y tampoco reconocidos por un poder público.

Epoca Moderna.

El factor predominante en este período, que va del --- siglo XVIII al XIX d.C., es la existencia de diversos movimien-- tos independentistas, que se originaron en Europa, y se despla-- zan al continente Americano.

La lucha encarnizada que se origina entre el pueblo y el gobierno Estatal, da lugar a la creación de documentos que -- protejan y reconozcan los Derechos Humanos. "El derecho se con-- vierte en un instrumento para evitar ql despotismo y la autocracia".¹⁷ de la época.

El movimiento revolucionario de 1776 de las colonias - inglesas, en América, produce la creación de una declaración de_ derechos, a la cual se le llamó, "Declaración de Virginia" de -- 1776. En ésta declaración se "...afirma que todos los hombres -- son por naturaleza, igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos, inherentes, de los cuales cuando entran al es-- tado de sociedad, no pueden por pacto alguno privar o despo---- jar".¹⁸

Otro de los fenómenos revolucionarios de trascendencia e importancia en el desarrollo de la historia de los Derechos -- Humanos es, sin duda alguna, la Revolución Francesa. Este movi-- miento revolucionario motivó la creación de la "Declaración de - los Derechos del Hombre y del Ciudadano" en 1789. La concepción_ filosófica que se tenía, influyó en la creación de la Declara--- ción Francesa; Wolf y Jean Jacques Rousseau afirmaban que el De-- recho Natural tiene su origen en el hombre, y que el régimen --- político ideal es aquel que consagra y protege los Derechos huma

17. Edgar Bodenheimer. Op. cit. p. 169.

18. Alejandro Etinne Llano. Op. cit. p. 34.

nos,¹⁹ y precisamente la Declaración Francesa consagra derechos naturales necesarios para la protección del individuo como miembro de una sociedad y establece la libertad de los hombres como un derecho natural cuyo reconocimiento estriba en la voluntad de expresión legal.

Lo sobresaliente de ésta época lo constituye el hecho de que por vez primera se realizan declaraciones de los Derechos del Hombre, en términos más claros, otorgándoles el carácter de universalidad a los mismos. Además se crean cuerpos legales superiores, para su protección.

Epoca Actual.

Después de los esfuerzos que se dieron en los siglos pasados para el reconocimiento y la protección de los Derechos Humanos, en el siglo XX se ha ido creando paulatinamente una regulación más formal de los derechos humanos en muchos de los países del mundo.

La lucha en contra de la opresión y la violación a los derechos humanos, no se ha dado sólo en el plano nacional, pues igualmente importante ha sido el que se ha forjado en el plano internacional. A nivel internacional se han creado varias declaraciones en favor de la protección de los derechos del hombre; tales declaraciones contemplan derechos universales, los cuales han de ser respetados y garantizados por los países firmantes. Existe una gran variedad de documentos que otorgan protección a los Derechos Humanos, entre otros podemos mencionar a: la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948,

¹⁹. Cfr. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. ---
Op. cit. p. 483.

la cual considera esencial que los Derechos Humanos sean protegidos por un orden jurídico positivo; o bien, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que -- considera que la persona humana cuenta con derechos naturales -- como la libertad, la justicia, etcétera, los cuales deberán ser reconocidos por un cuerpo jurídico.

Pero los pueblos del mundo no se han conformado con el simple reconocimiento de ciertos Derechos Humanos, además han -- proporcionado medios de protección -- como el juicio de amparo en México--, mediante los cuales, el ciudadano puede anular, en la medida de lo posible, actos del poder público, que afectan sus -- derechos.

Hasta aquí el estudio histórico de los Derechos Humanos en la historia en general. Ahora es necesario avocarnos al estudio histórico de los Derechos Humanos a lo largo de la legislación mexicana.

1.3. RESUMEN HISTORICO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Los mexicanos hemos sufrido a lo largo de nuestra historia una serie de acontecimientos y luchas armadas que han dado fundamento a la creación de diversos órganos jurídicos en los -- cuales se ha plasmado nuestra realidad social, y nuestra necesidad de proteger al ser humano. Existen varias legislaciones mexicanas que se han preocupado por proteger al pueblo mexicano de -- los abusos del poder del gobierno; nosotros vamos a avocarnos -- al estudio de las diversas Constituciones mexicanas que a lo largo de la historia han reconocido y protegido los derechos del -- ser humano de forma preponderante, en tal forma que se estudiarán sólo las más representativas e importantes para la nación --

mexicana en materia de Derechos Humanos.

Antes, debemos establecer que en la época Colonial --- existieron propuestas en contra de los abusos españoles, sobre el pueblo indígena de la Nueva España; propuestas realizadas --- principalmente por frayles como Bartolomé de las Casas (1474 - - 1566), quien fuera, sin duda, el máximo defensor de los indíge-- nas, por lo cual se ganó el mote de "el Padre de los indígenas".

Fray Bartolomé de las Casas realizó una apasionada de-- fensa a favor de los indígenas, en contra de la rapiña española, su argumentación basada en el respeto de los indígenas influyó - en la creación de las llamadas Nueve Leyes de 1542, que ofrecían mayor protección a los naturales indígenas. El pensamiento del - frayle se encontraba influido por el iusnaturalismo, corriente - filosófica que fue penetrando al Continente Americano, con la -- llegada de científicos y viajeros de todo el mundo; sin olvidar_ desde luego, la enorme influencia que causaron los movimientos - independentistas en Europa y en las colonias inglesas, pero esto claro, influye en períodos posteriores.

Ahora bien, la trascendencia que han tenido las decla-- raciones de Derechos Humanos, en el mundo entero, han dado con-- tenido, de una o de otra manera, a las constituciones políticas_ de nuestro país.

México se ha preocupado, a lo largo del desarrollo hig_ tórico-jurídico, por consagrar los Derechos Humanos en las Leyes Fundamentales del país; pasando por la Constitución de 1824, --- hasta llegar a la de 1917, que es la que nos rige actualmente. - Como ya dijimos anteriormente, el estudio de las Constituciones_ mexicanas se hará de acuerdo con las más representativas, las cua_ les son: la de Apatzingán de 1814; la Constitución de 1824; la - Constitución de 1857 y la Constitución de 1917.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Constitución de Apatzingán de 1814.

Este decreto Constitucional, mejor conocido como Constitución de Apatzingán de 1814, fue suscrita en Chilpancingo el 22 de octubre de este año. Se basa en el texto suscrito por José María Morelos y Pavón, denominado "Sentimientos de la Nación", - en el cual encontramos influencia del pensamiento revolucionario francés y norteamericano. En tal razón, la Constitución de 1814_ presenta cuestiones esenciales como soberanía popular, derechos_ del hombre, división de poderes, libertad de comercio, etc.

El capítulo V, de la Constitución de Apatzingán, "..._ es un verdadero catálogo de las libertades individuales, esto es, de derechos del Hombre".²⁰ El artículo 27 del mismo capítulo, es establece límites al poder de la autoridad pública, para el res---guardo de las garantías del ciudadano.

Los autores consideran que este decreto es el primer - documento constitucional que organizó al Estado mexicano sobre - la base del individualismo; y el primero en formular también, un catálogo de Derechos Humanos, pese a que nunca entró en vigor en la República Mexicana.²¹

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de --- 1824.

Esta Constitución se promulgó el 14 de octubre de 1824, es la primera Constitución que entra en vigor en México después_ de la independencia. Entre los autores de ésta Constitución fi--guran: Manuel Crescencio Rejón, Fray Servando Teresa de Mier y -

20. Ibid. p. 77.

21. Cfr. Ibid. p. 83.

y Miguel Ramon Arizpe.

La Constitución de 1824 no se caracteriza por establecer una sistematización de derechos del hombre; sin embargo, sí encontramos en ella una intención por proteger algunos derechos como la libertad y la igualdad; por ejemplo, el artículo 31 que habla de la libertad de escribir, imprimir y publicar las ideas políticas, sin más restricciones que las que la ley señale.

Carlos Terrazas nos dice, que la Constitución de 1824, reconocen derechos de manera indirecta, tal es el caso de la prohibición de tormentos dentro de los procesos jurídicos, o durante la detención preventiva o la prohibición al Presidente para privar de la libertad cuando no exista causa justificada (artículo 112).²²

Esta Constitución tuvo vigencia hasta 1835, a partir de la promulgación de las "Siete Leyes Constitucionales", en las que se encontraban algunas garantías individuales, cuya denominación era "Derechos de los mexicanos", estos correspondían, por ejemplo, a la prohibición de ser privado de la propiedad o del libre uso o aprovechamiento de ella; a la no aprehensión sin mandato judicial; la libertad de imprenta; y, a la negativa de ser juzgado por un tribunal que no haya sido previamente establecido. Estos derechos se equiparan con las garantías de seguridad jurídica, libertad, propiedad e igualdad, que se encuentran establecidas en nuestra Constitución vigente.

Constitución Federal de 1857.

Esta Constitución se inspiró en las ideas filosóficas de la Revolución Francesa, y tomo como modelo para la organiza-

22. Cfr. Op. cit. p. 39

ción política, a la Constitución de los Estados Unidos de Nor---
teamerica.

La Constitución del '57, es el documento que contiene_ mayor número de garantías, en términos más claros, precisos, y - mejor fundamentados, en comparación con las anteriores Constitu- ciones. Encontramos por vez primera, la existencia del Juicio de Amparo, como recurso Constitucional, consagrado en los artículos 101 y 102.

El artículo 102 establecía que las controversias suci- tadas por leyes o actos de autoridad, que vulneren las garantías individuales, se seguirían a petición de parte, mediante un pro- cedimiento en contra de ese acto o ley.

El juicio de amparo fue una novedad para la legisla--- ción mexicana, y se utilizó como medio de defensa en contra de - las violaciones a las garantías individuales por parte de la au- toridad pública.

La Constitución de 1857, contaba con 33 artículos que expresaban ciertos Derechos Humanos, y en el artículo 34 se pre- veía la suspensión de las garantías individuales. Este contexto_ legal afirmaba que los derechos del hombre son indispensables -- para las instituciones sociales, y que las autoridades están --- obligadas a observar que se respeten las garantías individuales_ consagradas en el texto jurídico fundamental.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de --
1917.

El 5 de febrero de 1917, fue promulgada en la ciudad - de Querétaro, la Constitución Política de los Estados Unidos Me- xicanos, sustituyendo a la hasta entonces vigente, Constitución_

Federal de 1857.

La Constitución de 1917 consagra dentro de sus primeros 28 artículos, garantías de igualdad, propiedad, libertad y de seguridad jurídica, ubicados en el título primero del capítulo I. Estas garantías no son más que Derechos Humanos reconocidos por el Estado, y elevados a rango Constitucional, para asegurar su protección.

No esta demás aclarar, que existe un artículo que no opera como garantía, sino como un medio eficaz para asegurar la paz pública dentro de la República mexicana, y tiene como fin el suspender las garantías en caso de peligro o conflicto grave, -- nos referimos al artículo 29.

La Constitución del '17 heredó los principios básicos de la Constitución de 1857, sin embargo, la primera supera los alcances logrados por la segunda, ya que aquella consagra además de garantías individuales, garantías de derecho social. Estos -- derechos los hayamos contenidos en los artículos 27 y 123, que aluden a dos clases sociales de gran importancia en la economía nacional, la clase campesina y la clase obrera. La inclusión de garantías sociales en la Constitución es una novedad, y por ello la Constitución Mexicana de 1917 se adelantó a cualquier otra de su tipo en el mundo.

Actualmente, y durante el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari, la Constitución ha sufrido varios cambios, dentro de los cuales también se han dado en materia de Derechos -- Humanos, por ejemplo, el artículo 3o. 50, 24 y 27. Este último -- para dar un giro en el cambio del campo mexicano, en donde ya se habla de una privatización de la tierra ejidal.

Por otra parte, el juicio de amparo, contemplado en la Constitución de 1857, también se ha establecido en la Constitu--

ción de 1917 como un medio de protección en contra de las violaciones de las garantías constitucionales; sólo que en la actualidad está regulado por los artículos 103 y 107, y por una ley reglamentaria que establece todo el procedimiento que se debe seguir en caso de que exista una violación a los Derechos Humanos consagrados en la Constitución.

Otras de las reformas que se han originado en favor de los Derechos Humanos, es la reciente creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, consagrada en el artículo 102 apartado B, de nuestra Constitución.

Esta Constitución nace como un medio de fortalecimiento gubernamental de los Derechos Humanos, el surgimiento de este organismo descentralizado, ha originado varios estudios acerca de la importancia y trascendencia que puede tener dentro de la política nacional de protección a los derechos fundamentales. Nosotros trataremos de vislumbrar algunos aspectos de este órgano en otra parte de nuestro trabajo. Por ahora hasta saber que ha sido una importante novedad para la defensa de los Derechos Humanos.

2. EL OMBUDSMAN.

La trascendencia e importancia que han tenido los Derechos Humanos a lo largo de la historia de los pueblos del mundo, ha originado, como anteriormente lo establecimos, la inclusión de derechos fundamentales en las constituciones de la mayoría de los Estados.

Sin embargo, y a pesar del enorme crecimiento de las ideas de respeto a los Derechos Humanos, la realidad nos ha mostrado que existe una constante violación a los mismos por parte

de algunos órganos de la administración pública. Esto ha obligado a los gobiernos de cada entidad soberana, a establecer instituciones jurídicas que efectivamente protejan los Derechos Fundamentales de la persona humana.

En México, al igual que en muchos otros países, se han creado medios de protección y defensa de los derechos fundamentales; tal es el caso del llamado juicio de amparo, que faculta al gobernado para exigir, en cierta medida, la restitución de sus derechos violados. Sin embargo, en la sociedad mexicana siempre ha existido un constante reclamo para lograr una mayor protección de los Derechos Humanos; es por ello que, el Presidente --- Carlos Salinas de Gortari, por decreto presidencial del 6 de junio de 1990, creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) Este órgano jurídico cuenta con características propias y, del llamado Ombudsman sueco, al cual referiremos nuestro siguiente estudio.

2.1. CONCEPTO.

Qué es el Ombudsman?. En primer lugar, debemos establecer que el término "Ombudsman" o "Justitieombudsman", como se denominó en un principio, se originó en la Constitución de Suecia en 1809, "La palabra 'Ombud', en Suecia, se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra".²³ En tal razón, podemos decir que el "Ombudsman" es, desde sus orígenes, un órgano del Estado -con fundamento legal-, cuya función estriba en representar al gobierno, supervisar y controlar el ejercicio del poder en aquellos casos donde existan violaciones a los

23. Luis Salomón Delgado. El Ombudsman. México, Editado por la Universidad de Guadalajara, Jalisco, 1992. p. 28.

Derechos Humanos.

Sonia Venegas Alvarez nos explica que existen diversos grados de profundidad en el estudio de la conceptualización del término "Ombudsman"; señala que mientras algunos autores conciben al Ombudsman como a un funcionario cuya actividad estriba en atender quejas en contra de la administración pública, otros, -- con mayor visión y profundidad, realizan una concepción más depurada del término. Así mismo, la autora, en su estudio sobre el Ombudsman, cita como ejemplo de la primera postura a Antonio Flores Carrillo, quien afirma que: "El Ombudsman... es un funcionario, con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares o motu proprio, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa, humana". Por lo que hace al segundo -- aspecto, Sonia Venegas alude a la definición que la International Bar Association (IBA) proporciona, y la cual dice: "El Ombudsman es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actuen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas - y publicar informes".²⁴

De todo lo anterior podemos concluir que, el Ombudsman, no es un simple funcionario público encargado de recibir quejas_

24. Cit. por... Origen y devenir del Ombudsman, Una Institución encomiable?. México, Edit. UNAM (I.I.J.), 1988. p. 39-41.

de afectados por abusos de la autoridad, sino que además, cuenta con ciertas características (a las que aludiremos posteriormente) y facultades que lo colocan en un plano de alto nivel para la defensa de los Derechos Humanos.

2.2. NATURALEZA JURIDICA.

El poder público de cada entidad soberana, ha garantizado, de una o de otra manera, el respeto a los derechos fundamentales del hombre; sin embargo, el enorme crecimiento de las civilizaciones mundiales, y por consecuencia de la organización administrativa estatal, ha acarreado un aumento en los abusos y violaciones a los derechos humanos. Estos abusos pueden ocasionarse tanto por negligencia o soborno, como por decisiones injustas para los gobernados por parte de la autoridad.

Todos estos problemas han dado origen a la creación interna de medios procesales, para la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales. Pero a pesar de ello, muchas de las ocasiones, los procedimientos ante los tribunales resultan excesivamente costosos, lentos, formalistas o demasiado prolongados. Ante este esquema social y jurídico, las autoridades gubernamentales han ido creando medios de control auxiliar, que permitan con menor burocracia, lograr mayor respeto y protección a los derechos consagrados en las Constituciones como garantías del ser humano. Y es precisamente la figura del Ombudsman que, sin substituir ningún instrumento ordinario, crea alternativas procedimentales ágiles y flexibles para la defensa de derechos fundamentales.

Por tal virtud, podemos decir que la naturaleza jurídica de la figura del Ombudsman radica en que, precisamente, es una institución auxiliar o complementaria, de los medios de con-

trol interno, para la defensa de los Derechos Fundamentales en -
 contra de los abusos del poder y corrupción que la administración
 pública, o parte de ella, realiza. Esta institución debe estar -
 señalada por la ley; además de ser gratuita, expedita y sin for-
 malismos administrativos que impidan la intervención pronta del_
 organismo.

2.3. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Hemos señalado que la figura del Ombudsman surge en la
 Constitución de Suecia de 1809. Sin embargo, los antecedentes --
 más remotos de esta figura los encontramos en el siglo XVI, con_
 la figura del "Preboste" de la Corona, cuya función consistía en
 vigilar la administración de la justicia y el buen funcionamien-
 to del reino, además de actuar en nombre del rey como fiscal ---
 principal; esta figura estuvo presente tanto en Suecia como en -
 Finlandia.

En 1713, el rey Carlos XII crea, mediante una orden, -
 el cargo de Procurador Supremo ("Konungens Hogsta Ombudsman"), -
 el cual ejercía funciones de supervisión general de legalidad, -
 con el fin de asegurarse que tanto las leyes como los reglamen--
 tos fueran cumplidos efectivamente, y que los servidores públi--
 cos efectuaran correctamente sus tareas.

Para el año de 1719, por orden de cancillería, el car-
 go de Procurador Supremo cambia de denominación por el de Canci-
 ller de Justicia ("Justitiekansler"). Las funciones de esta figu-
 ra no fueron muy variadas. La característica más destacada de --
 esta institución jurídica es la labor de inspección que realiza-
 ba, pues además de llevar una información rigurosa al rey, podía
 conducir a una persecución de tipo penal en contra de los funcio-
 narios que no cumplieran debidamente su cargo. El Canciller de -

Justicia dependió del rey hasta 1776, año en el que el parlamento decide que el cargo de Canciller ya no sería nombrado por el rey en períodos en que no hubiese sesiones del mismo.

Cuando Gustavo III se proclamó rey en 1772, el Canciller de Justicia pasa a depender nuevamente de la figura del monarca y deja a un lado la dependencia parlamentaria; tal disposición se consagró en la Constitución del mismo año, la cual, -- además estableció que el Canciller tendría a su cargo la vigilancia de la ejecución de la ley y de las ordenanzas, y la facultad de acusar ante la Corte Suprema a las autoridades reales. Esta - institución jurídica es la precursora directa del Ombudsman sueco de 1809.

En este año, Suecia es influenciada grandemente por -- ideas liberalistas como: soberanía popular, ciudadanía, igualdad, etc., y bajo este cúmulo de ideas se fue transformando la insti tución del Canciller de Justicia, quien a partir de entonces, se considera como el hombre en quien el pueblo depositará su confian za para que funja como mediador entre el Consejo del rey y los - gobernados.

Una de las inovaciones que esta Ley Fundamental otor-- gó al ser humano fue la creación de la figura del "Justitie Om-- budsman", que nace como respuesta a la necesidad de contar con - una oficina independiente del gobierno para proteger a los ciuda danos en contra de los abusos de la administración pública. La - creación de esta institución se encuentra influenciada por las - ideas liberalistas de la Revolución Francesa y nace como un me-- dio para establecer el equilibrio entre los órganos del poder. -

Salomón Delgado nos comenta que "... desde su concep-- ción, ... el Ombudsman ha carecido de poder coercitivo en sus de-- terminaciones, es decir, es una autoridad en el sentido de que -

sus actos están revestidos de potestad u obligatoriedad jurídica, ha sido desde entonces una magistratura de opinión".²⁵ Esta es una cuestión interesante, pues su antecedente más cercano contaba con un poder coercitivo, por así decirlo, y de hecho, la profesora Magdalena Aguilar Cuevas señala que el Ombudsman cuenta con un poder sancionador sobre funcionarios, además de que tiene el poder para realizar propuestas de sanción a los organismos -- competentes para ello, esto podrá tener un fondo coercitivo?, -- es una cuestión en la que haremos un estudio posterior.

2.4. CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN.

Corresponde el turno ahora al análisis de las cualidades sobresalientes que distinguen a la institución del Ombudsman de cualquier otra figura jurídica del Derecho, destinada a la -- protección de los Derechos Fundamentales.

Hemos dicho ya, que el poder soberano de cada Estado -- ha creado diversas instituciones jurídicas para contrarrestar -- los abusos del poder de los órganos de la administración política. Uno de estos medios de protección es precisamente el Ombudsman, el cual cuenta con características específicas que lo diferencian de otros organismos de protección de los derechos humanos. En cada país la figura del Ombudsman muestra caracteres de distinción específicos, acordes con las necesidades sociales, y la estructura política del mismo; en este orden de ideas, las -- características que a continuación estudiaremos, son las más representativas, pero no son todas las que se pueden dar dentro de la estructura jurídica del Ombudsman, así tenemos que el Ombuds-

25. Op. cit. p. 29.

man cuenta con las siguientes cualidades:

- a) Es un organismo creado fundamentalmente por la ley.
- b) Tiene como función principal, la defensa de los derechos fundamentales.
- c) Su designación puede ser hecha por un parlamento constituido democráticamente, o por el poder ejecutivo.
- d) El sujeto electo para representar este cargo debe ser un hombre apolítico y partidista.
- e) Su función a realizar deberá ser independiente de cualquier presión parlamentaria o de gobierno.
- f) Los medios de acceso deben ser directos, sin necesidad de muchas formalidades.
- g) Debe contar con facultad indagatoria, por virtud de la cual se realice una investigación que facilite su labor.
- h) Debe presentar informes anuales o extraordinarios, en los que se establezca el cumplimiento de sus funciones.
- i) Cuenta con un poder sancionador sobre los funcionarios.
- j) Es un organismo autónomo.

Indudablemente, el Ombudsman es una figura de carácter jurídico, por ello, la primera de las características que hemos enunciado se refiere a la creación por ley de este organismo; -- pues existen algunas instituciones privadas que realizan labores de Ombudsman en algunos países occidentales.²⁶ No basta que el organismo se encuentre señalado en la ley, es necesario que se dirija su actuar a la custodia y vigilancia de los Derechos Fundamentales establecidos en los preceptos constitucionales; esta vigilancia debe ser en contra de aquellos abusos de la autoridad pública, de ahí que afirmemos que la defensa de los derechos ---

26. Crf. Ibid. p. 127.

fundamentales sea una virtud esencial del Ombudsman.

Otra de las características enumeradas, es el hecho de que el sujeto deba ser apartidista y apolítico, esto en razón a que los asuntos de su competencia puedan resolverse de manera -- imparcial, y que su nombramiento no se utilice como plataforma -- política para fines individualistas, cuestión que no persigue la figura del Ombudsman. En este mismo orden de ideas se ha establecido la quinta de las características del Ombudsman, pues la independencia de esta institución va a reflejar la eficacia en su funcionamiento y resultados; la autonomía del Ombudsman significa el deber de decisión por sí mismo, de problemas que ha de investigar, y de acciones que debe practicar para emitir sus resoluciones, esta independencia ha de estar asegurada por disposiciones jurídicas.²⁷

La facultad indagatoria a que hemos hecho referencia -- consiste en la actividad que el organismo debe realizar para llevar a cabo una investigación de los hechos de que tenga conocimiento; esta actividad puede sea a petición de parte o de oficio, por medio del acceso directo a la documentación de la Administración Pública, que concierna al caso de que se trate. En el supuesto de que alguna autoridad se niegue a proporcionar los informes correspondientes, el Ombudsman cuenta con una facultad -- sancionadora, la cual abordaremos en detalle en el siguiente -- apartado.

2.5. LA FACULTAD SANCIONADORA DEL OMBUDSMAN.

La doctrina considera que el Ombudsman, desde sus ori-

27. Cfr. Sonia Venegas Alvarez. Op. cit. p. 41 y 42.

genes, ha carecido de un poder coercitivo (cfr. supra. p. 29). - Pero, si es así, qué sucede entonces cuando una autoridad pública se niega a proporcionar información, o a llevar acabo algunas de las resoluciones (sean sugerencias, críticas, opiniones, etc.) requeridas por el Ombudsman.

La teoría nos ha señalado que a pesar de que no se le otorga una potestad "coercitiva directa", a la institución del Ombudsman, sí se acredita, en nuestra opinión, una "coercitividad indirecta", toda vez que tal figura cuenta con medios facultativos para iniciar un procedimiento de sanción en contra de las autoridades que no cumplan con el deber legal de colaboración; asimismo, la facultad del Ombudsman puede consistir en una acción penal en contra del funcionario (en caso de existir indicios de un delito), o en la sola denuncia ante el Ministerio Público para lograr la sanción en contra de la autoridad renuente a cooperar.²⁸

En algunos países incluso se ha previsto un tipo penal para castigar a las autoridades que incumplen en el auxilio de las actividades indagatorias del Ombudsman. La facultad de sancionar a los órganos de la Administración Pública, varía en grado, acorde con las instituciones políticas de cada sistema constitucionL.²⁹

Ahora bien, si consideramos que la coercitividad es: - "... la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado",³⁰ --

28. Cfr. Luis Salomón Delgado. Op. cit. p. 138.

29. Cfr. Idem.

30. Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. 39a. ed., México, Edit. Porrúa S.A., 1988. p. 21.

entonces podemos decir que el Ombudsman cuenta, efectivamente, - con un carácter coercitivo, aunque sea en forma indirecta, pues para hacer valer sus resoluciones o el derecho de colaboración - de las autoridades involucradas, se auxilia de los organismos -- competentes para que se cumplan aún en contra de la voluntad de la autoridad implicada en el caso, sea por vía administrativa o penal, por ejemplo, el Ombudsman suceso puede acusar y perseguir al funcionario ante el Tribunal de Justicia, o bien, enviar alguna amonestación por su proceder incorrecto, cuando el denunciante resulta tener razón de presentar su queja.

2.6. ANTECEDENTES MEXICANOS DEL OMBUDSMAN. ORGANISMOS CONSTITUIDOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEL PAIS.

México no se encuentra al margen de la creciente corriente de protección de los Derechos Humanos. Ya hemos visto -- que la nación mexicana ha propuesto a lo largo de su historia -- constitucional formas de protección a los mismos.

Podemos observar que en su devenir histórico, la nación, ha creado diversos organismos de auxilio, en beneficio del ciudadano, para contrarrestar los diversos abusos que la autoridad pública realiza en su contra. El Ombudsman es uno de esos -- organismos que la humanidad ha creado para su defensa en contra de los abusos del poderío gubernamental, y México ha incluido -- esta figura en el sistema jurídico nacional, a nivel local y Federal.

Los primeros pasos que se dieron en nuestro país, en la creación de organismos de defensa, semejantes al Ombudsman, -- fue la Procuraduría de Pobres de 1847, concebida por Ponciano -- Arriaga. Esta dependencia trata de influir -y corregir-, en la mala Administración Pública. Hay que aclarar, que este organismo

es de ámbito local, pues se crea por la Legislatura de San Luis Potosí.

La Ley que crea a la Procuraduría de Pobres, estableció en su artículo 60. que el Procurador tenía facultad de intervención en los procesos penales, decía que sin demora debía averiguarse el hecho, y aplicar el castigo legal cuando fuera justo, o decidir la inculpabilidad de la autoridad de quien se interpuso la queja, e incluso se señalaba la posibilidad de poner a disposición del juez en caso de la existencia de una falta grave. - Como podremos ver, el organismo sí contemplaba en sus conceptos normativos la posibilidad de una coerción directa, pues no establecía que se diera la presión jurídica por medio de los organismos internos, sino que personalmente podía realizar su presión en contra de aquellas autoridades o funcionarios públicos que no atendían de acuerdo a derecho aquellas personas que se encontraban bajo su protección.

Este organismo jurídico aparece con el objeto de "procurar la defensa de los derechos humanos en nuestro país",³¹ y a pesar de que su existencia es muy corta, forma el primer antecedente del Ombudsman en México.

A partir de éste momento, se han originado diversos organismos públicos que tienen el objetivo de proteger los Derechos Humanos de la población nacional; sea a un sector determinado, como lo hace la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, desde entonces tiene como propósito defender los derechos, la dignidad y el patrimonio de los consumidores; o bien de organismos que se dirigen a proteger e impulsar el crecimiento de la po

31. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Derechos Humanos Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. (compilación). México, Editado por la CNDH, 1991. p. 38.

blación indígena, como es el caso de la Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca de 1986, y de la Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero de 1987; y a nivel Federal como es el caso de la reciente Comisión Nacional de Derechos Humanos, que protege los Derechos Fundamentales de toda la población nacional. Pero antes de pasar al estudio de este organismo resulta interesante resaltar las características de algunos de los más sobresalientes defensores de los derechos de la humanidad, que cuentan con el sistema de sanción de que carece la Comisión.

Entre estos organismos encontramos a la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, de 1988; esta Procuraduría, al igual que los demás organismos a los que nos hemos referido, regula una protección de los derechos del pueblo mexicano en contra de los abusos de autoridad de los servidores públicos, podemos decir que se encuentra inspirada en la Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga, además de realizar funciones características del Ombudsman sueco, tales como: la investigación que se debe llevar a cabo para esclarecer la verdad de la queja recibida, asimismo, la obligación del funcionario público para auxiliar al Procurador en su investigación; otra sería la publicidad que se hace a los informes presentados por el organismo, así como también se habla de la autonomía e independencia de la misma.

Por otra parte, en cuanto hace a la facultad sancionadora, la ley que da vida a ésta Procuraduría, establece en su artículo 85, fracción V, la atribución al Procurador para hacer cumplir sus determinaciones aún en contra de la voluntad del funcionario, pudiendo emplear medidas de sanción económica, que van de uno a diez días de salario mínimo general vigente; o bien, la suspensión de empleo, cargo o comisión, hasta por ocho días. La

fracción VI, señala que el Procurador podrá solicitar al superior jerárquico de la autoridad infractora que, en su caso, aplique las sanciones respectivas; la fracción VII, del mismo artículo, por su parte precisa que en el caso de existir una acción de carácter delictivo, se puede hacer del conocimiento del agente del Ministerio Público.

Hay que resaltar, que la facultad de sanción otorgada al Procurador, es característica de una función coactiva directa (en cuanto a la fracción V) y de una función coactiva indirecta (en cuanto a las fracciones VI y VII). La primera, no es propia de un Ombudsman clásico, pero ha funcionado para el ejercicio de sus actuaciones; en cuanto a la coacción indirecta, ya hemos hablado de ello, y señalamos que el Ombudsman sueco cuenta con --- este elemento esencial para el cumplimiento de sus resoluciones.

Además de este organismo podemos encontrar a la Procuraduría de Vecinos del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, del 21 de noviembre de 1983, que se encarga de recibir las quejas -- ciudadanas y de investigarlas dentro del ámbito municipal; otros organismos que forman antecedente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos son, entre otros, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal del 25 de enero de 1989; la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de 13 de febrero de 1989. Todas ellas llevan un sólo fin: la protección de los Derechos Fundamentales a favor del pueblo mexicano, y en contra de los abusos del poder público, que por el enorme crecimiento de la organización administrativa nacional, se -- hace difícil una organización libre de cualquier corrupción y -- falta.

Bajo esta perspectiva se dio la creación de la CNDH; -- institución constituida el 6 de junio de 1990 por decreto presi-

dencial. Aunque es un organismo que tiene por objeto la defensa de los derechos humanos y cuenta con muchas de las características del Ombudsman clásico, no se le considera como tal. La Comisión está restringida por cuanto a facultad sancionadora se refiere, además de que la designación es realizada por el propio Jefe de la Nación, formando así parte del poder Ejecutivo. Estas son algunas de las características que rodean a la Comisión, pero su estudio lo realizaremos en otro de los capítulos de esta investigación.

Lo que podemos concluir de este apartado es que en México se han dado esfuerzos para reforzar la protección de los Derechos Humanos, desde el siglo pasado. La creación de los diferentes organismos a nivel local, han sembrado las bases para la constitución de un organismo de carácter federal, que nos lleva a un fortalecimiento gubernamental en el área de los Derechos Humanos. Además de observar que en la lucha por hacer cumplir nuestros derechos Constitucionales, se puede lograr el castigo de la autoridad infractora.

2.7. EL OMBUDSMAN EN EL DERECHO COMPARADO.

Indudablemente que la figura del Ombudsman no se ha quedado en una región, por el contrario a traspasado las barreras del idioma y de la cultura. Diferentes países del mundo han encontrado en este organismo, una forma de salvaguarda y respeto a los Derechos Humanos de la población regional. Países como Estados Unidos, Puerto Rico, México, Argentina, en América, han logrado ventajas con la inclusión, en su sistema jurídico, de un órgano semejante al Ombudsman. También países de Europa han establecido instituciones de defensa de los Derechos Humanos, con base en la figura del Ombudsman; países tales como Francia, Por-

tugal, España, y por supuesto Suecia, entre otros muchos. El estudio de estos organismos es muy extenso, y en realidad no es -- objeto de nuestro trabajo, por ello sólo haremos referencia específica a algunos de éstos.

El Ombudsman en Suecia.

Anteriormente señalamos que el Ombudsman tiene su origen en Suecia, por ello es necesario ahora, ahondar en el aspecto estructural de este organismo.

La función del Ombudsman en éste país, consiste en la recepción de las quejas que el público le hace llegar, las cuales, se consideran el motor impulsor de su actividad. En este -- país, los quejosos se hacen acompañar de un abogado, quien interpreta su petición. Cuando el Ombudsman recibe la queja se dirige por escrito a la autoridad involucrada en el caso solicitándole los documentos. Una de las características esenciales del Ombudsman es la publicidad que le da a todas las actividades administrativas de la autoridad inculpada, para ejercer una fuerte -- presión política. Entre otras características, el Ombudsman cuenta con el poder de sancionar a aquellas autoridades que incumplen o se niegan a cooperar con él; estas sanciones pueden ser -- una amonestación, la acusación y persecución del funcionario --- acusado o una sanción monetaria de hasta 1,000 coronas, de acuerdo a lo que establece el artículo 10 de la Ley aplicable.

Además podemos decir que, la investigación puede seguirse de oficio cuando el asunto sea importante, o aparezca en la prensa, así como también cuando sean sugeridas durante alguna visita de inspección. La institución del Ombudsman sueco ha sido para el mundo entero un factor determinante para la creación de figuras similares en otros países; se toma de él características preponderantes, para la elaboración y el buen funcionamiento en

otros Estados. La creación de esta institución se debió a un factor: la protección de los Derechos Humanos, tratando además, --- lograr que la autoridad sea más cuidadosa en los asuntos que involucren al ciudadano.

El Ombudsman en Francia.

La Institución del Ombudsman francés se le conoce como Mediador (Mediatur); se crea el 13 de enero de 1973 bajo una atmósfera de escepticismo, pues se consideró una institución superflua.

Lo característico de éste órgano, es que: "el Mediador es nombrado por decreto del Consejo de Ministros por un período de seis años sin posibilidad de reelección".³² El Mediador -- tiene facultades para hacer las recomendaciones necesarias al -- caso, así como también, proponer medidas para mejorar el sistema de Administración Pública en cuanto a su funcionamiento. La profesora Magdalena Aguilar nos dice que algunos de los medios de -- que se vale el Mediador para corregir situaciones de inequidad -- son: las recomendaciones, las propuestas, los requerimientos y, -- los informes especiales entregados al Presidente y al Parlamento, para que se hagan públicas las recomendaciones que hayan sido -- desatendidas por alguna autoridad.³³

Esta institución ha ido tomando más interés entre los habitantes de este país, debido al positivo alcance de la institución.

El Ombudsman en Argentina.

32. Magdalena Aguilar Cuevas. El defensor del Ciudadano. -- Ombudsman. México, Edit. UNAM., 1990. p. 69

33. Cfr. Ibid. p. 70.

Ya hemos dicho que al igual que en Europa, en América se ha dado una corriente de proteccionismo a los Derechos Humanos. Uno de los Países del Continente Americano en donde se acuñó la figura del Ombudsman es precisamente Argentina.

De todos los países de latinoamérica, se dice que es el país donde más ha proliferado la doctrina y los proyectos de creación del Ombudsman, aún cuando sólo a nivel local se han concretizado.

El órgano representativo del Ombudsman en Argentina, es el que se conoce bajo el nombre de Controladuría General Comunal, creada el 17 de octubre de 1985 en la ciudad de Buenos Aires. El objetivo principal por que fue creada, esta fundado en la protección de los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, y el combatir los abusos de poder y los errores de la Administración. Esta organización goza de independencia funcional y con autorización al acceso de aquellos documentos e información general que hagan posible su actuación como órgano de los derechos de la población. Además tiene obligación de rendir informes de su actividad ante el Consejo Deliberante que lo creó.

Al igual que en Argentina, se ha presentado en la periferia latinoamericana, gran importancia por el establecimiento de órganos protectores de los Derechos Humanos. En Uruguay, por ejemplo, se creo la Defensoría del Pueblo (o Defensor del Pueblo) en 1948, bajo principios y características similares al del Ombudsman sueco, la designación se debía hacer por el Parlamento, debiendo estar representado por una persona de conocimiento jurídicos. El objeto de esta Institución consistía en el control y la custodia del funcionamiento administrativo, con el fin de vigilar que sea el adecuado. Tenía la facultad de realizar advertencias, recordatorios, admoniciones o sugerencias, pero nunca -

anular, modificar o revocar los actos administrativos. Al igual que todas las instituciones creadas bajo la característica del Ombudsman, debía rendir informes de sus actividades anualmente, y de manera excepcional, podía realizarlos extraordinariamente. Esta Institución tomo forma hasta 1985.³⁴

En el caso particular de México, el interés por la institución del Ombudsman se ha manifestado constantemente a través de algunos estudios doctrinales y proyectos legislativos; proyectos, que han dado origen a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo encargado de salvaguardar los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, (así lo señala el artículo 2o. del Decreto por el cual se crea la Comisión). Sin embargo, la Comisión no es el único instrumento jurídico que existe en nuestro país para la defensa de los Derechos Humanos, el juicio de amparo, cuyos orígenes son anteriores a la Comisión, representa la más importante vía de defensa a las garantías constitucionales en México. Ambas figuras jurídicas son complementarias en la defensa de los Derechos Fundamentales, pues el considerable aumento de las violaciones a los derechos humanos a originado el reclamo de la sociedad nacional; y en una sociedad que crece tan vertiginosamente, se ha hecho necesario crear más y diversos medios de protección que no desplacen las ya existentes, sino que aseguren de manera más ágil el respeto a los Derechos Humanos.

34. Cfr. Sonia Venegas Alvarez. Op. cit. p. 105.

C A P I T U L O I I
LOS DERECHOS HUMANOS COMO BASE Y OBJETO DE
LAS INSTITUCIONES EN MEXICO.

1. DEBER DE LA AUTORIDAD MEXICANA PARA ASEGURAR LOS DERECHOS HUMANOS.

Hemos señalado ya que desde tiempos antiguos se han -- creado instituciones que han contribuido a controlar y supervi-- sar la defensa de los Derechos Humanos. Para la mayoría de los - sistemas político-constitucionales como el nuestro, existe una - verdadera preocupación y necesidad de reconocimiento y protección a estos derechos.

Los Derechos Humanos surgen y se crean del mismo ser - humano, y por ello son anteriores a cualquier creación cultural, esto significa, por tanto, que son anteriores incluso al propio Estado, lo cual quiere decir que el Estado ni los otorga ni los concede, sino por el contrario, los reconoce, promueve y defiende, así entonces "el Estado es para el hombre y no el hombre para el Estado".

El Estado mexicano, por medio del poder público, tiene la obligación de respetar y hacer respetar los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución bajo el título de garantías individuales. Ninguna autoridad (administrativa o judicial) tiene el derecho a violar esas garantías; antes bien, se encuentra obligada a proteger y mantener en su goce al gobernado que resulte atacado en ellas, sin importar de quién sea la mano que las ataca. El propio Presidente de la República, ha declarado que la protección a los Derechos Humanos no es una concesión que el gobierno tenga, sino que por el contrario, es la primera obligación con - que cuenta.

Sin embargo, y pese a esta obligación del gobierno, en

la práctica, México ha llegado a extremos alarmantes en la violación a los Derechos Humanos. Las violaciones se han dado incluso en forma cotidiana y constante en todos los ámbitos de la autoridad. Esto ha ocasionado el descontento y la hostilidad de un gran grupo de la población nacional, así como también el reclamo ---- airado de organismos no gubernamentales defensores de los Derechos Humanos, tanto nacionales como extranjeros.³⁵

No obstante esta situación, el gobierno ha llevado a cabo la instalación de organismos gubernamentales que, de una o de otra manera, influyen y auxilian en la protección de los Derechos Humanos, tal es el caso de la CNDH instalada el seis de junio de 1990. Pero no debemos olvidar que en el sistema jurídico-Constitucional de nuestro país se han dado ya diversos esfuerzos por establecer una política de defensa a los derechos humanos, - anteriores incluso a la CNDH; y es precisamente este punto el -- que analizaremos a continuación.

1.1. ESFUERZOS DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO PARA HACER REALIDAD EN LA REPUBLICA, UNA POLITICA Y UNA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La corrupción prolifera cuando la ley es muy blanda o no existe una verdadera democratización; es necesario, por eso, que en cualquier sociedad política, los Derechos Humanos formen la base y el objeto de las instituciones sociales.

35. La directora del "Human Righth Watch", Elen Lutz, elaboró un documento sobre la situación de los Derechos Humanos, emitido por la "Americas Watch", que tiene por objeto seguir la actividad en materia de derechos humanos en latinoamérica, y quien envió - al gobierno mexicano un análisis de la situación que predominaba en el país hasta antes de 1990. En este documento hizo una severa crítica a la situación que predominaba en el país, en materia

Cuando en una sociedad, algunas autoridades del poder público desconocen, opacan y violan los derechos fundamentales, ya sea en la legislación o en la práctica, se crea una comunidad viciosa y carente de justicia. Es por eso que el Estado debe --- tener una rápida atención a todo lo que significa el quebrantamiento de la ley en materia de Derechos Humanos, pues el "Estado se debilita con la impunidad y se fortalece en el derecho".

La historia de México nos muestra el enorme interés -- que el gobierno federal ha tenido por proteger los derechos humanos (desde Miguel Hidalgo que encabezó el movimiento de independencia y la abolición de la esclavitud, hasta las últimas reformas constitucionales). Ya en el capítulo primero hicimos un estudio a través de la historia de las Constituciones mexicanas, en las que señalamos como el gobierno federal fue otorgando mayor reconocimiento y protección a los derechos humanos (cfr. supra. p. 18-24) de igual forma, hicimos un recorrido por la historia de los organismos constituidos en algunas entidades federativas, que auxilian y benefician al ciudadano en la defensa de sus derechos constitucionales (cfr. supra. p. 33-37).

Pero de todos estos importantes avances políticos, que a nivel nacional ha tenido la protección de las garantías constitucionales -o derechos humanos- sobresale el establecimiento y creación de dos figuras jurídicas, tan importantes e imprescindibles en la actualidad, nos referimos al juicio de amparo y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (CNDH).

Contrario a lo que pueda pensarse, estas figuras jurí-

de derechos humanos, e indica que las dos posibles razones que incrementan la violación a los derechos humanos en México son: -
a) la tolerancia del gobierno, o bien,
b) la pérdida de control sobre los cuerpos policiacos.

dicas no se invaden, sino que se complementan y auxilian. El juicio de amparo "... representa la mayor caracterización de las garantías constitucionales en México",³⁶ y la CNDH es un nuevo instrumento de la sociedad y del gobierno para fortalecer, en todo el país, el cumplimiento de los preceptos constitucionales. Ambas figuras tienen como finalidad primordial la defensa y protección a los derechos humanos, sin embargo cada una de ellas presenta un funcionamiento distinto y especial para el logro de su propósito principal. Con la creación de la Comisión el gobierno federal no ha pretendido desplazar al juicio de amparo, pues éste continúa funcionando con eficacia en la defensa de los derechos fundamentales del hombre, evitando que la autoridad infrinja las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución, sólo ha buscado otros mecanismos de defensa, que aseguren con más flexibilidad, el respeto a los derechos humanos.

Como se puede observar, el gobierno ha intentado establecer una política de protección a los derechos humanos a nivel federal acorde con el tiempo y la necesidad nacional. Sin embargo, y sin restarle importancia a esta situación, en México no existe una verdadera cultura de los derechos humanos.

En nuestro país la mayor parte de las clases políticas y dirigentes con alguna responsabilidad carecen de educación acerca de la importancia que tiene el respeto a los derechos humanos; estos funcionarios sólo llegan a asumir roles que creen tener en el sistema, sin importarles en lo más mínimo la defensa o simplemente el respeto a los derechos humanos, que como anteriormente señalamos no es una facultad, sino una obligación de -

36. Edgar Corso Sosa. Justificación Constitucional de la defensa de los Derechos Humanos. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1992. p. 228.

de la autoridad.

En este sentido, podemos decir entonces que el mayor problema a la violación de los derechos humanos lo constituye la falta de conocimiento, por parte del funcionario público, de su desempeño en la sociedad, que no es precisamente la defensa de una institución o de un sistema, sino la defensa de los derechos humanos y la protección de los intereses de la sociedad en general.

2. ALGUNAS FORMAS DE SALVAGUARDAR LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.

El objeto de consagrar los derechos fundamentales a nivel Constitucional es impedir que los órganos del Estado intervengan en ciertas esferas de actividad de los individuos. Pero estas disposiciones constitucionales no proporcionan una protección adecuada si sólo se otorga un mero reconocimiento de los derechos humanos, por eso es necesario que la Constitución provea simultáneamente instrumentos de protección, para que el ciudadano anule, en lo posible, la invasión que la autoridad pública realice en la esfera de sus garantías constitucionales.

En México existen dos instituciones jurídicas que por sus alcances y logros, son consideradas de gran importancia para la defensa de los derechos humanos. Estos mecanismos de defensa Constitucional son: el juicio de amparo y la CNDH, a los que ya hemos hecho referencia, y que estudiaremos a continuación.

2.1. EL JUICIO DE AMPARO.

El amparo mexicano surge por vez primera como una institución defensora de las garantías individuales en los artículos 101 y 102 de la Constitución mexicana de 1857. A partir de entonces, las garantías Constitucionales han sido protegidas por

esta institución, ya que la Constitución mexicana de 1917, que -rige hasta nuestros días, establece en los artículos 103 y 107, la figura del juicio de amparo. Claro está que el legislador del '17 llevó acabo correcciones, tanto de orden teórico como práctico, que no por negligencia, si por deficiencias existieron en la Constitución del '57.

El amparo surgió como un privilegio que el derecho --- otorgó a los gobernados para defensa de sus garantías constitucionales, frente a la actitud arbitraria que la autoridad pública desarrolla. Actualmente "... el amparo se proyecta como un arma fundamental para salvaguardar el equilibrio entre la sociedad y el gobierno".³⁷

De acuerdo con el artículo 10. de la Ley de Amparo, el juicio tiene como objeto resolver controversias que se susciten:

I.- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III.- Por leyes o actos de autoridad de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

De todos estos casos, el más frecuente en la vida jurídica del ciudadano es el primero, ya que en él caben todos los -actos posibles de las autoridades que vulneren las garantías constitucionales, desde el acto legislativo que origina la creación de la ley violatoria, hasta la realización de un acto de autoridad administrativa.³⁸

37. Sebastián Estrella Mendez. Op. cit. p. 221.

38. Cfr. Ibid. p. 7.

Pero antes de entrar al estudio del juicio de amparo - es prudente señalar lo qué se entiende por juicio de amparo.

2.1.1. CONCEPTO.

Las definiciones que se han hecho del Juicio de Amparo son multiples, nosotros sólo abordaremos dos de ellas:

Rafacl de Pina, en su diccionario jurídico alude a la definición de Moreno Cora, quien dice que el juicio de amparo es: "... una institución de carácter político que tiene por objeto - proteger, bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos poderes que gobiernan la nación, en cuanto por causa de las invasiones de éstos se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos".³⁹

Así mismo Ignacio Burgoa señala que: "... el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad ejercitado - por órganos jurisdiccionales, en vía de acción, que tienden a -- proteger al quejoso o agraviado en particular, en los casos a -- que se refiere el artículo 103 Constitucional".⁴⁰

Estas definiciones responden a la idea que hemos mane-
jado ya durante el desarrollo de nuestro estudio, es decir, el -
amparo concebido como institución jurídica que busca la protec-
ción de los derechos humanos consagrados en la Constitución. Y -
así es, el juicio de amparo es la figura jurídica destinada al -
gobernado que se encuentre vulnerado en sus derechos constitucio-
nales, con el fin último de que las cosas vuelvan al estado que

39. Cit. por... Diccionario de Derecho. 16a. ed., México, -
Edit. Porrúa S.A., 1991. p. 79.

40. El Juicio de Amparo. 28a. ed., México, Edit. Porrúa S.A.,
1991. p. 49.

tenían antes de que se diera la violación, restituyéndose al que gozo en el goce de sus garantías.

2.1.2. IMPORTANCIA Y FUNCIONAMIENTO.

Los lineamientos esenciales del juicio de amparo se encuentran establecidos en los artículos constitucionales 103 y 107, así como también en la ley reglamentaria de estos artículos, conocida bajo el título de Ley de Amparo.

Hacer un reconocimiento de cada uno de los artículos que regulan el funcionamiento del juicio de amparo resultaría un estudio prolongado, motivo por el cual sólo nos referiremos a los aspectos constitucionales.

El juicio de amparo se promueve contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, así lo señala el artículo 103 fracción I de la Constitución.

Las autoridades que conocen de él son: la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito. Las dos primeras tienen conocimiento de aquellos actos de autoridad que sean sentencias definitivas (amparo directo); en tanto que el Juez de Distrito tiene competencia en todo aquello que no sea sentencia definitiva, o bien, de leyes que vulneren las garantías constitucionales (amparo indirecto).

El juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada (artículo 107, fracción I), y se inicia con la presentación de la demanda ante la autoridad correspondiente. La sentencia que se dicta sólo va a afectar a aquellas personas que lo hubieren solicitado -sean personas físicas o morales-, amparándolas y protegiéndolas si procediere (artículo 107, fracción II, de la Constitución, en relación con el artículo 76 de la Ley de Amparo).

En el supuesto de que el amparo haya sido concedido, - se girará oficio para que la autoridad responsable cumpla con la sentencia (artículo 107, fracción XI), y en todo caso, dicha autoridad deberá cumplir con la misma siempre que no se haya dado algún recurso señalado en el artículo 82 de la Ley de Amparo. -- Cuando la autoridad responsable insista en repetir el acto reclamado, o pretenda eludir la sentencia de la autoridad federal, -- será separado de su cargo y consignado ante el Juez de Distrito que corresponda (artículo 107, fracción XVI). Así mismo, la fracción XVII, del artículo 107 Constitucional, señala que la autoridad responsable va a ser consignada ante aquella que corresponda cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, así como cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente.

Por otra parte, la fracción XVIII, del artículo en cuestión, señala que: "Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas - desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad".

Como podemos ver, el juicio de amparo no tiene alcance sólo hasta la declaración de la sentencia, sino hasta el cumplimiento de la misma. Por eso, la existencia de un procedimiento - como el juicio de amparo es tan importante en la defensa y protección de los derechos humanos en nuestro país, toda vez que el amparo ha encontrado aceptación, logrando la confianza en el pueblo mexicano; y de acuerdo con lo que Sebastián Estrella Méndez señala, "la libertad es el valor supremo del hombre, y el juicio de amparo nace en principio para defender las libertades y dere-

chos del hombre".⁴¹

2.1.3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS.

En relación con el juicio de amparo podemos señalar va rias características que en mi concepto son positivas:

- a) es un organismo creado para la defensa de los Derechos -
Humanos.

El juicio de amparo, fue creado por el legislados del_ '57, y reforzado por el del '17, como un medio eficaz para impugnar los actos de autoridad violatorios a los derechos humanos es tablecidos en la Constitución, tanto de los mexicanos como de -- los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, tra tando de lograr el equilibrio entre la sociedad, y manteniendo - el respeto a la legalidad. Este ha sido sin duda, uno de los aspectos más importantes y positivos en nuestra sociedad.

- b) Conoce de la violación a todas las garantías constitucio nales.

El ámbito de competencia del amparo, no ésta limitado_ a las garantías de carácter individual, por el contrario, tiene_ conocimiento en aquellas garantías de carácter social.

El juicio de amparo no encuentra límite Constitucional a los asuntos políticos, laborales o de carácter jurisdiccional, cuando el acto reclamado entraña violación a garantías individua les; así por ejemplo, encontramos que el Apéndice 1975, Pleno y_ Salas, de la Tesis 88, en la página 146 dice:

"DERECHOS POLITICOS

"Aun cuando se trate de derechos poli--
ticos, si el acto que se reclama puede

41. Op. cit. p. 203.

puede entrañar también la violación de garantías individuales hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe administrarse y tramitarse, para establecer en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes".

Dentro de estos asuntos, que indudablemente son de naturaleza humana, llegan a presentarse violaciones a la libertad y a la integridad física, pues de acuerdo a los informes que Roberto Robles Gárnica (militante y senador del Partido de la Revolución Democrática -PRD-), más de 100 militantes de su partido han muerto asesinados por conflictos derivados de asuntos electorales, crímenes que permanecen impunes.⁴²

c) Conoce tanto de actos de autoridad como de leyes.

El hecho de que el juicio de amparo tenga conocimiento de actos de autoridad y de leyes que violen las garantías constitucionales es otra característica positiva en nuestro sistema jurídico. Pues no sólo la actividad de una autoridad pública puede provocar que se violenten las garantías constitucionales, también la promulgación de una ley puede entrañar una conculcación a las garantías del hombre y la posibilidad de que el ciudadano tiene para impugnarlas, indudablemente que representa un avance positivo en nuestro sistema jurídico.

d) La fuerza de sus sentencias tienen carácter coercitivo.

Las sentencias del juicio de amparo obligan al funcionario responsable, al grado de que si no se cumplen puede ser destituido del cargo por el Pleno de la H. Suprema Corte de Jus-

42. Cfr. Camará de Diputados. LV Legislatura. Crónica a la reforma al artículo 102 Constitucional en materia de Derechos Humanos. Editada por el Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1992. p. 53.

ticia de la Nación, acorde con lo que establece el artículo 107_ en sus fracciones XVI y XVII.

Es inegable la importancia que representa la coercibilidad en las resoluciones de las instituciones jurídicas protectoras de los derechos humanos, pues el solo hecho de establecer_ mecanismos de defensa a éstos derechos, significa el reconocimiento implícito, por parte del Estado, de los graves atropellos a las garantías constitucionales que llevan acabo los representantes gubernamentales o fuerzas respaldadas por el poder público a quienes importaría menos una resolución de carácter moral, que el respeto a los derechos humanos. Pues aquellos individuos que_ violentan los derechos fundamentales poniendo en peligro la paz_ y la estabilidad social, no cuentan con una moral positiva, acorde a las necesidades de la sociedad.

Desventajas.

En el mundo actual, el enorme crecimiento de las comunidades, trae consigo frecuentes roces entre el gobierno y el gobernado. Este último en innumerables ocasiones no acude a los tribunales porque los procedimientos llegan a ser tan lentos, complicados y costosos que no se encuentra en la posibilidad para hacerlo.

Y precisamente estos tres aspectos son los que consideramos negativos en el juicio de amparo.

La situación real del amparo demuestra que los mexicanos con menos recursos económicos, que la mayoría de las ocasiones son los más afectados, no tienen el tiempo, ni el conocimiento para llevarlo a cabo, pues un juicio como el del amparo requiere, para su realización y conclusión exitosa, de tantas formalidades legales que sólo un conocedor del derecho puede reali-

zar; en este sentido, los mexicanos que muchas veces no tienen - lo necesario para satisfacer las primeras necesidades, menos tienen para contratar a un abogado, pues los honorarios suelen ser muy altos.⁴³

2.2. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH).

En el Diario Oficial de la Federación, del 6 de junio de 1990, fue publicado el Decreto Presidencial que creó a la CNDH, y ese mismo día fue instalada en Palacio Nacional.

A la Comisión le corresponde, proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos, de acuerdo con el artículo 2o. del decreto que creo a la misma.

Este organismo que en un principio fue constituido como un órgano desconcentrado, adscrito a la Secretaría de Gobernación, alcanzó el 28 de enero de 1992, también por decreto presidencial, su permanencia, independencia y autonomía, al elevarse a rango constitucional y transformarse en un órgano descentralizado.

La CNDH es un organismo que no se contrapone con la figura del juicio de amparo, pues ciertamente sus procedimientos y alcances son diversos; la Comisión "... no supe ni sustituye a ningún Tribunal, Procuraduría, ni recurso procesal alguno, su actividad y naturaleza le permite contribuir en la impartición de justicia sin alterar el orden jurídico".⁴⁴

43. Cfr. Sebastián Estrella Méndez. Op. cit. p. 196.

44. Camará de Diputados. LV Legislatura. Op. cit. p. 25.

2.2.1. IMPORTANCIA Y FUNCIONAMIENTO.

La Comisión Nacional inicia su procedimiento con la -- presentación de una queja. Estas quejas pueden ser promovidas -- por cualquier persona que tenga conocimiento de una violación a -- los derechos humanos, sea o no perjudicado por dicha violación, -- incluso los menores de edad.

La queja debe presentarse por escrito, o por cualquier otra vía de comunicación en caso de urgencia (artículo 27 de la Ley de la CNDH), para que la Comisión tenga la oportunidad de -- estudiar inmediatamente la queja, e indicar si es o no de su com -- petencia y radicar la causa, o bien remitirla a la instancia que corresponda conforme a derecho.

En caso de que el reclamante no sepa escribir, la Comi -- sión podrá poner a su disposición, personal que le auxilie a ins -- trumentar su queja, y cuando fuere necesario, se le proporcionará, en forma gratuita un traductor.

Una vez que se recibe la queja y se radica la causa, - se va a solicitar de las autoridades presuntamente responsables, informes que ayuden a esclarecer el caso, abriéndose un período -- de pruebas para que la Comisión pueda formarse un criterio al -- respecto. Pero independientemente de las pruebas que pueda recibir la Comisión, ésta se encuentra facultada para inspeccionar e investigar lo que a su juicio convenga.

Una vez concluida esta etapa, el visitador realiza un -- proyecto de recomendación, que envía al Presidente de la Comi --- sión, en el cual ya se ha hecho la valoración de las pruebas y - de las diligencias, confirmando así, si se dio o no una viola --- ción a los derechos humanos.

Si la Comisión considera que efectivamente se suscitó --

una conculcación a los derechos humanos, emitirá una recomendación a la autoridad implicada. Cabe aclarar que estas recomendaciones carecen de carácter coercitivo (pues no son obligatorias para la autoridad que se le envían), sólo cuentan con un carácter moral, y la opinión pública juega un papel importante para su aceptación y cumplimiento.

Todas las gestiones y trámites que se realizan en la Comisión son gratuitas para el gobernado, y se apegan al principio de rapidez y eficacia, evitando el burocratismo y los formalismos innecesarios.

La importancia que tiene el establecimiento de éste órgano jurídico, radica en que, además de reforzar la protección de los derechos humanos, lo hace a través de un sistema flexible y breve, investigando las quejas que se le presentan de manera rápida y gratuita.

2.2. VENTAJAS Y DESVENTAJAS.

Al igual que el juicio de amparo, la CNDH tiene aspectos positivos y negativos; dentro de los primeros tenemos los siguientes:

a) Legitimación para presentar la queja.

El artículo 25 de la Ley de la CNDH señala que todas las personas que tengan conocimiento de violaciones a los derechos humanos, están legitimados para presentar su queja ante el organismo, resulten o no perjudicados. Este concepto es tan amplio que supera formalismos jurídicos de la ley para aquellos procesos en donde sólo pueden acudir los que tengan interés jurí

dico. 45

b) Es un proceso sin tantas formalidades.

La posibilidad de que el procedimiento quede libre de tramitaciones burocráticas y formalismos innecesarios, ocasiona que la tramitación de la queja sea más ágil y rápida, lo que en una sociedad tan grande como la nuestra, en donde predomina el sistema burocrático, es una novedad y verdadera ventaja (artículo 9 del Reglamento Interior de la CNDH).

c) Los servicios de la Comisión son gratuitos.

Las actuaciones y diligencias que lleve a cabo la Comisión, serán de forma gratuita. El individuo que acuda a ella será informado desde ese momento, de que sus actividades no darán origen a erogación de ninguna especie, y como para acudir a ella no es necesario la asistencia de un abogado o representante profesional (artículo 10 del Reglamento Interno de la CNDH), las personas que requieren de sus servicios no realizan ningún gasto económico.

d) Informes al Presidente de la República. La Opinión Pública.

El titular de la Comisión está obligado a rendir informes al Presidente de la República, en donde se precise el número y tipo de quejas que se hayan presentado ante ella, así como el número de recomendaciones que haya emitido, el nombre de las autoridades a quienes hayan estado dirigidas, y la cantidad que de ellas se hayan cumplido total o parcialmente.

45. Cfr. Margarita Zavala Gómez del Campo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Antecedentes, estructura y propuestas. Tesis de Licenciatura en Derecho, Escuela Libre de Derecho, México, 1992. p. 156.

Este sistema presupone que por medio de la exhibición pública, las autoridades que no hayan acatado las recomendaciones, o que lo hayan hecho pero no las cumplan, lleven acabo el cumplimiento cabal de las mismas. La Comisión no cuenta con otro medio para hacer cumplir sus resoluciones.

e) Es un órgano previsto por la Constitución.

Definitivamente, el haber elevado a la Comisión a rango Constitucional ha sido uno de los mayores avances a la democratización social. Pues en un principio, cuando se dio la instalación de la misma, se produjeron muchas críticas en su contra; en primer lugar se pensaba que la existencia de este organismo sería pasajero, es decir que desaparecería con el sexenio; ---- además de que careciera de personalidad y patrimonio propio ponía en tela de juicio su imparcialidad y eficacia. Por ello, --- elevar a la Comisión a rango Constitucional, otorgandole personalidad jurídica propia, ha despejado las dudas que se tenían en su contra, por lo menos algunas de ellas.

Aspectos negativos.

La Comisión Nacional cuenta al igual que el Juicio de Amparo, con aspectos negativos. Entre estos podemos encontrar -- uno muy grave que es la falta de carácter sancionador, y otro -- que el la limitada competencia que se le otorgó en el artículo - 102 apartado B de la Constitución.

a) Limitación de su competencia.

Ya anteriormente señalabamos que la Comisión encuentra ciertas limitaciones a su esfera de conocimiento; tres son los casos en que esta vedada su intervención: en materia electoral, laboral y jurisdiccional.

Estas limitaciones las han salvado diciendo que existen organismos especializados para su conocimiento, pero sin embargo, nos preguntamos, al igual que muchos otros ciudadanos, -- acaso estos ámbitos no constituyen derechos de naturaleza humana?, y consideramos definitivamente que sí, de hecho en asuntos de materia electoral se han presentado varios casos de homicidio contra militantes de los partidos de oposición que hasta la fecha no han sido resueltos, y si esto no constituye un aspecto de violación a los derechos humanos, entonces qué lo constituye?. - Esta limitación impuesta a la Comisión, resta credibilidad, no en la Comisión, pero sí en el sistema gubernamental, sin embargo, sea de quien fuere la culpa de esta limitación, la imagen de la Comisión se ve deteriorada.

b) Falta de carácter sancionador.

El hecho de que un organismo jurídico defensor de los Derechos Humanos cuente con un poder sancionador, produce en el ánimo de la población seguridad de que sus reclamos no serán en vano. Pero cuando esos mismos órganos no cuentan con el poder suficiente para obligar a las autoridades a cumplir con su obligación crea incertidumbre sobre la eficacia del mismo.

La CNDH se encuentra en el segundo de estos supuestos. Pues a este organismo no se le faculta con poder sancionador, -- como al Ombudsman sueco, y esto provoca que a pesar de la exhibición pública, no se lleguen a cumplir muchas de las recomendaciones emitidas por la Comisión, pues en lugar de castigar severamente a las autoridades que violenten la paz, al violar los derechos humanos, se les promueve de puesto, sin reparar el daño que se ha ocasionado, no sólo al individuo afectado directamente por el acto de autoridad, sino a la sociedad y a la misma institución gubernamental, pues aquélla se ve burlada y ésta degradada ante la sociedad nacional e internacional.

Por ello, es necesario que la creación de organismos - como el juicio de amparo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nazcan y se desarrollen bajo un clima de verdad, en donde se proporcionen los medios eficaces para que se cumpla con el fin para el que fueron creados, lograr una cultura y una conciencia, tanto en la población como en las autoridades públicas, en materia de derechos humanos. Y para conseguir someter a quienes se aferran a las prácticas antiguas del gobierno (como el totalitarismo), en donde el derecho no existía o no se respetaba, se debe dotar a tales organismos de facultad sancionadora, para corregir los abusos que la autoridad pública realiza en función de sus actividades, y hacerlos comprender que el poder no emana de su investidura, sino de la misma población a la que agrade y pertenece.

C A P I T U L O I I I
LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y
SUS RECOMENDACIONES.

1. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. (CNDH).

La existencia de enormes límites de impunidad y una -- justicia llena de hoyos negros, así como el múltiple reclamo y -- denuncias a la grave situación que sufren los Derechos Humanos -- en el país, han dado origen a la creación de nuevos mecanismos -- de defensa a esos derechos.

La creación de la CNDH es el signo civilizatorio del -- gobierno mexicano. La realidad a que se enfrenta este organismo -- es una complicada red de poder que se ha gestado al margen del -- Estado de Derecho. Y el sólo hecho de que en México se empiece a -- crear vigilantes que vigilen a las autoridades, representa un -- buen principio para combatir la impunidad. Sin embargo, esto no -- es suficiente, pues para erradicarla se hace necesario una acción -- más fuerte que la simple vigilancia de las actividades arbitra-- rias.

Se hace necesario establecer una severa sanción a las_ autoridades o servidores públicos que violenten la paz social -- con sus actos violatorios a los derechos humanos; castigo que se -- tome como ejemplo para que las demás autoridades cumplan correc-- tamente con sus funciones. Es además necesario que esa sanción -- vaya acompañada de una educación en materia de respeto a los de-- rechos humanos y, en general, a toda la estructura jurídica na-- cional.

Sin embargo, La Comisión Nacional es un avance, un pe-- queñísimo avance, de cuya fuerza depende presionar a las autori-- dades para que cumplan con la función que les corresponde. Un -- avance que puede fortalecerse si lo impulsamos con mayor fuerza,

una fuerza de carácter coercitivo que puede ser implantada en -- las recomendaciones que emite el organismo.

Pero para que podamos comprender plenamente la figura de la CNDH, es necesario emprender un estudio específico de la misma, mismo que realizaremos en los siguientes puntos.

1.1. CONCEPTO.

Para que los derechos humanos queden completamente garantizados es necesario que además de su reconocimiento, se proporcionen medios efectivos que otorguen seguridad y respeto a esos mismos derechos.

En nuestro país se han creado mecanismos de defensa a los derechos humanos desde hace mucho tiempo, el juicio de amparo y la CNDH son sólo dos ejemplos de ello.

La Comisión Nacional es un organismo creado por el Poder Ejecutivo. La Comisión tuvo en un principio dependencia directa de la Secretaría de Gobernación, pues fue creada como un órgano desconcentrado dependiente de esa Secretaría. Sin embargo, el 28 de enero de 1992, se elevó a rango constitucional, lo cual le valió su autonomía y personalidad jurídica, toda vez que se le concibió como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. El artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional se encuentra redactada en este sentido, al señalar: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos previstos por el orden jurídico mexicano".

Como podemos observar, la finalidad de este organismo

no sólo se fundamenta en la protección de los derechos humanos, sino además, en su aprendizaje, cumplimiento, promoción y publicidad, buscando con ello la estructuración básica de una cultura en materia de derechos humanos, para fortalecer, cuando no de -- crear, las bases mismas de una nueva cultura regida en la legalidad democrática.

Por otra parte, la reglamentación jurídica de la Comisión Nacional otorga facultad a este organismo para representar al gobierno mexicano ante organismos internacionales de derechos humanos, al señalar que la Comisión tiene por objeto esencial: "... la protección, observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales -- que México ha ratificado", así lo establece el artículo 60. del Reglamento Interno de la CNDH.

Pero al igual que otras figuras jurídicas, la Comisión Nacional encuentra limitada su competencia en determinadas materias. El artículo 102 Constitucional, en el segundo párrafo del apartado B, señala que este organismo no es competente para conocer en asuntos de materia: electoral, laboral y jurisdiccional; aspecto que hemos señalado, en puntos anteriores (cfr. supra. p. 63 y 64), como una desventaja del organismo. Así mismo encontramos que la fuerza de sus resoluciones, denominadas como recomendaciones, carecen de un verdadero poder sancionador, toda vez -- que de acuerdo con el artículo 46 de la Ley de la Comisión, en su párrafo primero, las recomendaciones que emite este organismo serán: "... públicas y autónomas, no tendrán carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirán y, en consecuencia no podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia".

Ahora bien, tomando en cuenta todas las características que hemos señalado, podemos establecer un concepto de la Comisión Nacional; así tenemos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es: un organismo descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, el cual persigue la finalidad de proteger los derechos humanos y el establecimiento de una cultura a favor de los mismo, la cual permita arrancar de raíz las prácticas violatorias de las autoridades y servidores públicos del país. Es un órgano cuya competencia rebasa los límites nacionales, pues representa al gobierno mexicano ante los organismos internacionales defensores de los Derechos Humanos. Teniendo como limitación, el conocimiento en materia electoral, laboral y jurisdiccional; así como en la fuerza de sus recomendaciones, cuyo poder no radica en la norma coercitiva, sino en el poder político de la opinión pública.

1.2. NATURALEZA JURIDICA.

El decreto presidencial que dio origen a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos estableció en el artículo 7o., que este era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, y como anteriormente señalamos, el 28 de enero de 1992 fue elevada a rango Constitucional, trayendo consigo un cambio en su estructura y organización administrativa.

La CNDH se concibió desde entonces como un órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta circunstancia, sin duda alguna constituye un avance importante para su existencia, pues si consideramos que un organismo desconcentrado no rompe definitivamente con el vínculo jurídico respecto al órgano centralizado,⁴⁶ entonces podemos observar ---

46. La administración Pública Federal esta dividida en tres

que tal organismo no cuenta ni con personalidad jurídica, ni con autonomía en el desempeño de sus funciones, lo cual nos muestra a un organismo inferior, dependiente y subordinado al poder central -al Ejecutivo Federal-;⁴⁷ características que sin duda alguna limitaron a la Comisión en sus alcances y desempeño de sus funciones, poniendo en peligro su credibilidad e incluso su existencia.

Pero qué es un órgano descentralizado?, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice que: "Son órganos descentralizados las entidades creadas por la 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". En este sentido, y en relación con el artículo 2o. de la Ley de la CNDH, y del artículo 1o. del Reglamento Interior de la misma, podemos afirmar que la CNDH es un órgano descentralizado, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo cual le permite desarrollar sus actividades de manera autónoma, garantizando y consolidando con ello el funcionamiento y desarrollo de su trabajo. Ya que el artículo 2o. de la Ley de la Comisión establece --

formas, primordialmente: centralizada, descentralizada y desconcentrada.

Dentro de la Administración Centralizada encontramos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República (artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Este tipo de administración "... se caracteriza porque los órganos se encuentran colocados uno respecto de otro en forma vertical, vinculatoria y jerárquica, sin personalidad jurídica, manteniendo una unidad integral de todos estos órganos hasta llegar al titular". Margarita Zavala Gómez del Campo. --- Op. cit., p. 120 -121.

47. Cfr. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. to. 1_ 14va. ed., México, Edit. Porrúa S.A., 1988. p. 519

que: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo - descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios...", y el artículo 10. del Reglamento Interior de la Comisión dice, en su párrafo primero, que la Comisión es un órgano descentralizado cuyo objeto es procurar la protección y divulgación de los Derechos Humanos.

1.3. CREACION. DECRETO DE 1990.

Hemos analizado en los puntos anteriores, el concepto y la naturaleza jurídica de la CNDH; pero, cómo?, por qué? y cuándo?, se llevó acabo la creación de este órgano hurídico.

El establecimiento de la Comisión Nacional y de otras instituciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, han dado realce a una situación que se había presentado y sigue presentandose en la estructura administrativa de nuestro país: la violación a los Derechos Humanos.

El día 6 de junio de 1990, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial que creó a la CNDH. Y ese mismo día, con inusitada premura, fue instalada durante una ceremonia solemne en Palacio Nacional, frente a los más connotados miembros del gobierno mexicano y algunos invitados más.

La creación de este organismo se debió, entre otras causas, a la enorme oleada de protestas que en materia de derechos humanos suscitaron los diversos organismos no gubernamentales y civiles defensores de los derechos humanos. Así como también, a la necesidad del gobierno mexicano para limpiar su imagen a nivel internacional, la cual se vio afectada por circunstancias como: la muerte de la Doctora Norma Corona Alicia Sapién, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de

Sinaloa, quien declaró, meses antes de ser victimada -el 21 de mayo de 1990-, haber sido amenazada de muerte por miembros de la policía judicial del Estado, a quienes acusó directamente de cualquier cosa que le sucediera;⁴⁸ así como el informe que la "Americas Watch" realizó respecto de los graves abusos que se han institucionalizado en la sociedad mexicana: asesinatos, tortura y otros maltratos, que ponen de manifiesto el abuso de las autoridades mexicanas en contra de los derechos mexicanos.⁴⁹

El Decreto Presidencial que dio origen a la Comisión Nacional, esta integrado por ocho artículos, que de manera sucinta establecieron la estructura inicial y el funcionamiento del organismo.

En el artículo 10., por ejemplo, se establecía que la Comisión era creada como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Y así en los artículos siguientes se otorgaron las atribuciones de los órganos internos que la compondrían y que la siguen componiendo; la presidencia, el consejo, y las visitadurías (generales y adjuntas).

En este sentido, y bajo ese clima político fue creada la CNDH, cuya evolución ha sido positiva para su existencia y para la preservación del orden jurídico administrativo, la paz y la estabilización social del país.

48. Cfr. Clara Guadalupe García. "Ningún motivo impide la investigación de Norma Corona". La Jornada. No. 2085 (México, D.F., 3 de julio de 1990). pp. 1 y 8.

49. Cfr. Informe de la Agrupación Humanitaria Estadounidense. "Violentos abusos contra los Derechos Humanos en México. --- Americas Watch". La Jornada. No. 2065. (México, D.F., 13 de junio de 1990). pp. 1 - 5.

1.4. PROCEDIMIENTO Y TRAMITACION DE LAS QUEJAS QUE SE PRESENTAN ANTE LA COMISION NACIONAL CON MOTIVO A LA VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El procedimiento que se sigue en la tramitación de las quejas que se presentan ante la CNDH, se encuentra establecido - en el título III de la Ley de la Comisión, y por el título IV -- del Reglamento Interior de la misma.

En el capítulo anterior establecimos, en términos generales, el procedimiento que sigue la Comisión para la tramitación de la queja, y señalamos, que el inicio del procedimiento - se da con la presentación de la queja ante la Comisión Nacional.

El artículo 25 de la Ley de la CNDH establece, en su párrafo primero, que: "Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones".

Como podemos observar, cualquier individuo puede presentar una queja sobre violación a los Derechos Humanos, sin importar que sea o no el afectado directo, e incluso, en los párrafos siguientes del mismo artículo señala que los parientes, - vecinos o menores de edad, así como las organizaciones no gubernamentales constituídas, podrán acudir ante la Comisión para denunciar las violaciones a los derechos humanos, cuando las personas afectadas no tengan capacidad efectiva para presentar su queja.

Este concepto es tan amplio que supera, en mucho, las formalidades jurídicas de la norma, la cual exige que quien acuda a un tribunal u órgano público debe tener interés jurídico -- para ello. Y de hecho, las quejas que la Comisión ha recibido han

sido presentadas, en su mayoría, por organismos no gubernamentales defensoras de los derechos humanos.

Por otra parte, el término que establece la Ley para presentar una queja, no es mayor a un año, contado a partir de que se hubieren iniciado los hechos que se estimen violatorios, o bien, a partir de que se haya tenido conocimiento de los mismos, y sin embargo, este término puede ampliarse cuando las violaciones a los derechos sean graves; e incluso no correrá ningún término cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan poner en peligro a la humanidad (artículo 27 de la Ley de la CNDH).

Las quejas pueden presentarse por escrito, por teléfono o por cualquier otro medio de comunicación electrónica, pero nunca podrá ser anónima. Ya que de acuerdo al artículo 27 de la Ley de la Comisión, y de los artículos 78 y 79 de su Reglamento, cualquier queja que sea dirigida ante la Comisión y no lleve firma, huella digital o datos de identificación del quejoso, se considerará anónima, y por tanto, no se dará entrada a la misma.

Ahora bien, en caso de que el quejoso no pueda o no sepa escribir, la queja se puede admitir en forma oral, para lo cual se pondrá a disposición del quejoso, personal de la misma Comisión para que le auxilie en la instrumentación de la queja; o bien, cuando no hable o no entienda correctamente el idioma español, se proporcionará un traductor, para la misma causa. Estos servicios son de manera gratuita (artículo 29 de la Ley de la CNDH).

El artículo 90 del Reglamento Interior de la Comisión nos dice que una vez que ha sido presentada la queja ante la Dirección General de quejas y Orientación -que es un organismo interno de la Comisión-, será turnada de inmediato a la Visitaduría General (órgano interno de la Comisión) que corresponda, ---

para efecto de que se califique la misma.

La calificación es realizada, en última instancia, por el visitador adjunto, quien en un plazo de tres días hábiles presentará ante la Dirección General de Visitadurías, la propuesta de su calificación (artículo 91 del Reglamento Interno de la --- CNDH); la cual puede estar dirigida en cuatro direcciones:

- a) Presunta violación a los derechos humanos;
- b) Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja;
- c) Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica; y
- d) Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reuna los requisitos legales o reglamentarios, o ésta sea confusa (artículo 92 del Reglamento Interno de la CNDH).

En el primero de estos casos, la Visitaduría General - enviará al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, en el que se informará el sentido de la calificación y, el nombre y teléfono del Visitador Adjunto para que se mantenga en comunica---ción con él (artículo 93 del Reglamento Interno de la CNDH). - - Asimismo, cuando se da la incompetencia de la Comisión se le ha---ce saber al quejoso a través de un informe escrito, las razones de su incompetencia (artículo 94 del Reglamento Interno de la -- CNDH); si existe, y aún tiene derecho para ejecutar acción en -- contra de la autoridad, el Visitador General le hará saber al -- quejoso a cuál órgano debe acudir, y le proporcionará la asisten---cia ante la instancia competente (artículo 95 del Reglamento Interno de la CNDH). Cuando se determina pendiente la calificación por no reunir los requisitos reglamentarios o legales, el Visitador Adjunto tiene la responsabilidad de integrar el expediente - de queja, y solicitar tanto a las autoridades como a los quejosos, la información necesaria para ello (artículo 97 del Reglamento - Interno de la CNDH).

Ahora bien, cuando la CNDH se declara competente para conocer de la queja, se abre un expediente, y se solicita a la autoridad señalada como responsable, que envíe un informe sobre los hechos que se alegan; este informe deberá ser entregado en un término no mayor de 15 días naturales (artículo 34 de la Ley de la CNDH). Abriéndose un período probatorio para desahogar las pruebas presentadas por las partes.

Para que las autoridades o servidores públicos no se negaran a proporcionar la información que la Comisión Nacional solicitara, se reformo en enero de 1991 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, adicionando una fracción al artículo 47, el cual quedó como sigue:

"Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones ...

"XXII. Proporcionar en forma veraz y en los términos que se le requiera, todos los informes y documentos solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de que ésta pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le corresponden".

Así mismo, en la Ley de la CNDH, se establece en su artículo 72 lo siguiente:

"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 aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas".

Y en el artículo 73 de la misma Ley, se señala que:

"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".

Como podemos observar, la CNDH cuenta con lo que hemos denominado "coercibilidad indirecta", pero no respecto al cumplimiento de sus resoluciones, sino a su facultad de investigación que le otorga su Ley, ha sido revestida -respecto de esta facultad-, de un poder coercitivo que consiste en la denuncia, ante las autoridades jerárquicas de aquellas directamente implicadas en la investigación, para que por medio de una sanción administrativa, se vean obligadas a permitir la investigación, tanto en sus instalaciones como en los archivos y demás documentos necesarios para el esclarecimiento de la queja.

Una vez que se concluye el procedimiento de investigación, la Comisión Nacional deberá reunir todos los elementos de convicción, para probar si existió o no violación a los derechos humanos (artículo 129 del Reglamento Interno de la CNDH). En caso de existir violación a esos derechos, deberá emitir una recomendación a la autoridad responsable; pero de no ser así, la Comisión podrá declarar la no responsabilidad de la autoridad.

El procedimiento concluye precisamente, con la emisión de la recomendación (no así la actuación de la Comisión, que sigue hasta que se le da cabal cumplimiento a la misma). Esta recomendación debe ser suscrita por el Presidente de la Comisión, y notificada de inmediato a las autoridades o servidores públicos, a fin de que den su aceptación o negativa (pues no están obligados a aceptarlas); en caso de aceptarlas, se deberá dar cabal cumplimiento a las mismas (artículo 134 del Reglamento Interno de la Comisión).

La fuerza y eficacia del cumplimiento de sus recomendaciones se sustenta no en la obligatoriedad normativa, sino en la publicidad que de ellas hagan los medios de comunicación. Se pretende que los funcionarios renuentes a acatarlas, las lleven a cabo, a través de la presión moral y la exhibición pública que de ellos se hagan.

El Presidente de la Comisión se encuentra obligado a - rendir informes anualmente ante el Presidente de la República y el Congreso de la Unión (artículo 172 del Reglamento Interno de la CNDH), en estos informes deberá establecerse y precisarse, el número y tipo de quejas presentadas ante el organismo; las autoridades señaladas como responsables, así como el número y sentido de las recomendaciones emitidas, y el establecimiento de cuáles fueron admitidas y cuáles no, así como también, el número de las que se han cumplido parcialmente. Este informe será difundido -- ampliamente, para que se haga del conocimiento de la sociedad; - buscando con ello que, las recomendaciones sean realmente cumplidas, al igual que sucede en otros países donde existe el Ombudsman.

Cabe hacer notar, que el procedimiento que se sigue -- ante la Comisión es gratuito (es decir, que ninguna actividad -- que se lleve a cabo en la Comisión, va a originar erogación de -- ninguna especie), y libre de gestiones burocráticas, que pudieran retardar la protección de los derechos humanos, así lo establecen los artículos 9 y 10 del Reglamento Interno de la CNDH, en relación con el artículo 4o. de su Ley.

Finalmente, debemos señalar que la causa que motiva la intervención de la Comisión Nacional es, presisamente, la violación a los derechos humanos, pues como hemos visto, su principal objetivo es la protección de esos derechos.

1.5. COMPETENCIA DE LA COMISION.

El artículo 30. de la Ley de la CNDH, en relación con el artículo 16 de su Reglamento, señala que la Comisión Nacional será competente para conocer de las quejas relacionadas con las presuntas violaciones a los derechos humanos en todo el territorio nacional, cuando las autoridades o servidores públicos a --- quienes se les imputan sean de carácter Federal, con excepción - hecha del poder judicial de la Federación.

Así mismo, la Comisión tendrá competencia en los asuntos que involucren tanto a autoridades federales como autoridades de las entidades Federativas o municipales; y no así en aquellos casos en que se involucren, exclusivamente, a las autoridades municipales o las Entidades Federativas, pues de estos casos conocerán los organismos estatales defensores de los derechos humanos. En caso de que se considere que el asunto es de vital --- importancia y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, la Comisión Nacional podrá tener competencia - para conocer en asuntos que involucren a las autoridades del --- Estado o municipio, exclusivamente (artículo 60 de la Ley de la CNDH).

La Comisión es competente para conocer, además, de las inconformidades que se susciten en contra de las recomendaciones, acuerdos u omisiones, que emitan los órganos estatales de derechos humanos, cuando violen ostensiblemente los derechos de los quejoso o denunciante durante el procedimiento que se siga en ellos (artículo 61 de la Ley de la CNDH).

Cabe señalar que la Comisión Nacional conoce, tanto de las violaciones administrativas, como de los delitos y vicios -- que se presenten con motivo de un acto de autoridad, servidor -- público u otro agente social, cuya tolerancia e impunidad -de alguna autoridad-, implique una lesión a los derechos humanos esta

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

blecidos en nuestra Constitución (artículo 6o., fracción II de la Ley de la CNDH). En este sentido, podemos observar que la Ley del órgano en estudio recoge una idea muy actual e importante -- sobre violación a los derechos humanos, ya que la Comisión tiene facultad para conocer de aquellos actos que, aunque no sean de autoridad, exista impunidad o tolerancia de esta, es decir, que se de una intervención indirecta de las mismas, e impliquen violaciones a los derechos constitucionales, aún cuando los actos sean realizados por cualquier otro agente.⁵⁰

La CNDH es competente para conocer de quejas que se presenten por actos de carácter administrativo, que provengan de una autoridad agraria o de una autoridad en materia ecológica, pero por ningún motivo en asuntos de carácter jurisdiccional, en cuyo caso, la Comisión acusará recibo de la queja pero no admitirá la instancia, enviando el escrito de queja a la autoridad correspondiente, así lo establecen los artículos 22, 23 y 24 del Reglamento Interior de la Comisión.

Pero así como se le otorgan facultades a la Comisión para conocer en determinada materia, también se le limita el conocimiento de otras; por ejemplo, en asuntos de carácter jurisdiccional, entendiéndose por ellos a las sentencias y laudos que concluyan la instancia, las sentencias interlocutorias que se emitan dentro del proceso, los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica y legal y, en materia administrativa, los análogos a los casos se-

50. Agentes sociales como los Casiques protegidos por las autoridades municipales o estatales; o bien, las llamadas "madriñas" de la Policía Judicial. Cfr. Magdalena Aguilar Cuevas. Manual de Capacitación. Derechos Humanos. p. 165.

ñalados (artículo 19 del Reglamento Interior de la CNDH). Otra - de las limitaciones a que se encuentra sujeta la competencia de la Comisión son las que derivan de los conflictos de carácter la boral y, de los actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales (artículo 7o. de la Ley de la CNDH). Sin embargo, -- "... la Comisión Nacional sí es competente en los asuntos labora les en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa, -- con ese carácter, y supuestamente se hayan violado derechos huma nos".⁵¹

En cuanto hace a la incompetencia derivada de los asun tos electorales, el Dr. Jorge Carpizo nos dice que esta se debe al carácter apolítico y apartidista que deben tener este tipo de organismos, toda vez que, "... las pasiones políticas pueden en volver en tal forma al Ombudsman que lo debiliten para cumplir - las funciones para lo que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas ...",⁵² circunstancia controver tida, a la cual ya hemos hecho referencia.

1.6. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL OMBUDSMAN CLASICO.

El término Ombudsman es, como anteriormente señalamos, una palabra de origen sueco que significa representante, media-- dor. Como institución es un órgano público, autónomo, apolítico_ y apartidista; es un órgano que investiga quejas de los particu lares contra la deficiente actuación de las autoridades, siguien do un procedimiento sencillo y breve.

Esta figura ha ido alcanzando aceptación en diversos -

51. Jorge Carpizo Mc. Gregor. Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?. México, Editado por la CNDH., 1990. p. 23.

52. Idem.

países del mundo, y México no ha sido la excepción, pues para reforzar la política en materia de derechos humanos el gobierno mexicano creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las características del Ombudsman varían de acuerdo con la necesidad social y política de cada país; sin embargo, y tomando como base al Ombudsman sueco, las características que predominan en esta figura son, básicamente, las que estudiamos en el punto 2.4. del capítulo primero (cfr. supra. p. 30).

La Comisión Nacional no reúne todas las características del Ombudsman clásico, pero tiene gran similitud con él. Entre otras semejanzas podemos señalar las siguientes:

a) Tanto el Ombudsman clásico, como la Comisión Nacional persiguen un mismo fin: la defensa de los derechos humanos, promoción y difusión de los mismos.

b) Ambos organismos cuentan con autonomía en su funcionamiento, y en las decisiones que toman, tan necesaria para el buen desempeño del organismo.

c) Otra semejanza la encontramos en la presentación de la queja. Es decir, en ambos órganos puede presentarse por cualquier persona, sea o no afectada.

d) Acceso directo del quejoso al organismo. Esta es otra de las características de semejanza que se presentan entre las dos figuras, y se refiere precisamente a la facultad que tiene el quejoso para presentarse ante el organismo sin intermediarios o asesores jurídicos.

e) Otra semejanza entre ambos organismos es la facultad

de investigación con que cuentan, ya que ésta es necesaria para alcanzar un criterio amplio y verdadero de las circunstancias -- que motivaron la queja. Y dentro de esta misma facultad se incluye la de pedir toda la documentación relacionada con el caso.

f) Los procedimientos que se siguen en estos organismos son: antiburocráticos, sencillos, breves e informales. Esto se debe, a que ambas figuras fueron creadas con la finalidad de auxiliar en la defensa de los derechos humanos de una manera más ágil y rápida.

g) Lo apolítico de su cargo y de la función que desempeñan, constituye otra característica de semejanza. Los sujetos que se encuentran en la dirección del organismo, no deben estar sujetos a presiones de carácter político, poniendo en tela de juicio la imparcialidad de sus resoluciones.

h) Otra característica de semejanza es lo gratuito de sus servicios, que como señalamos en líneas anteriores, las actividades que desarrollan estos organismos, no originan erogaciones de ningún tipo.

i) La elaboración de informes periódicos, publicación y difusión de los mismos por los diferentes medios de comunicación, es sin lugar a dudas una de las características de más semejanza entre este tipo de órganos jurídicos, ya que la efectividad de su cumplimiento depende en mucho, de la exhibición que se haga de la conducta negativa que la autoridad tenga para con el órgano, como para la sociedad.

Estas constituyen, la mayoría de las características de semejanza que llegan a presentarse entre el Ombudsman clásico y la CNDH, y aún cuando no podemos decir que son las únicas, si podemos afirmar que son las más importantes y representativas.

Al igual que se presentan semejanzas entre ambas figuras, podemos afirmar que entre ellas surgen diferencias que las distinguen entre sí, y las hacen diferentes. De entre otras diferencias podemos señalar las siguientes:

a) En México, la figura del Ombudsman esta representada por un sólo funcionario al cual se le denomina Presidente; en tanto que en la figura sueca, el Ombudsman es una institución --colegiada, formada por cuatro funcionarios.

b) En México, la designación del Presidente de la Comisión Nacional es realizada por el Presidente de la República, en tanto que en Suecia, el Ombudsman es elegido por el Parlamento.

c) La Comisión Nacional de Derechos Humanos carece de poder sancionador, a diferencia del Ombudsman clásico, quien después de que analiza el asunto, formula sus recomendaciones, las cuales pueden consentir en: una amonestación, acusación judicial ante el órgano competente o bien, sugerir al gobierno reformas legislativas.⁵³ El sólo hecho de que el Ombudsman persiga y acuse al funcionario ante un tribunal de justicia, constituye una coercibilidad indirecta para hacer cumplir sus resoluciones y otorgar una fuerza no sólo política, sino jurídica, para estabilizar la organización de la administración pública. La Comisión Nacional de Derechos Humanos no cuenta con esta posibilidad, ya que sus recomendaciones no van más allá de su emisión, y solución de la queja, pues no existe fuerza jurídica alguna que obligue de algún modo la aceptación de ésta por parte de la autoridad, y mucho menos el cumplimiento de la resolución.

d) Otra diferencia importante entre ambas figuras lo -

53. Cfr. Magdalena Aguilar Cuevas. El Defensor del Ciudadano. Ombudsman..., p. 31.

constituye el hecho innovador de que la Comisión Nacional representa al gobierno de la República ante los organismos internacionales, gubernamentales o no, defensores de los derechos humanos, además de poseer facultades de prevención y educación en materia de derechos humanos.⁵⁴

En este orden de ideas, podemos decir que constituyen más semejanzas que diferencias, entre el Ombudsman clásico y la CNDH, lo que hace que la Comisión aparezca como un auténtico --- Ombudsman.

1.7. LAS RECOMENDACIONES.

Como hemos podido observar, a lo largo de nuestro estudio, las recomendaciones que emite la Comisión Nacional no cuentan con ningún tipo de carácter vinculatorio o coercitivo; solamente tienen fuerza moral, basada en la credibilidad que tenga - la sociedad en el mismo organismo.

Las recomendaciones que la CNDH emite deben estar fundadas en el análisis de los hechos reclamados, así como en las evidencias y observaciones pertinentes en las que se valoren las pruebas, para indicar en el texto de la recomendación propiamente dicha, la responsabilidad en que incurrió la autoridad pública y las medidas pertinentes que faciliten la reparación del daño causado por el acto u omisión de las mismas.⁵⁵

La fuerza de las recomendaciones radica en la difusión que de ellas hagan los medios de comunicación, y específicamente

54. Cfr. Magdalena Aguilar Cuevas. Manual de Capacitación. Derechos Humanos. ..., p. 163.

55. Cfr. Id. El Defensor del Ciudadano. Ombudsman. ..., p. 141.

la que se lleve acabo a través de la Gaceta que publica la Comisión Nacional. Pues es de esperarse que a ninguna autoridad o -- servidor público le es grato aparecer ante la sociedad como un -- agente violador de los derechos humanos. Sin embargo, en nuestro país no ha causado un verdadero poder el hecho de que se haga de la opinión pública, la resistencia de la autoridad para acatar -- las recomendaciones de esta institución.

En nuestro país, la fuerza de la opinión pública no ha hecho posible la aceptación y cumplimiento del total, o por lo -- menos de la mayoría, de las recomendaciones emitidas por la Comi-- sión; aún existen esferas administrativas que se reusan a acatar las recomendaciones del organismo. Es por eso que creemos neces-- ario que tales recomendaciones se les dote de un poder sanciona-- dor, (como sucede con el Ombudsman sueco) lo cual evite, con el -- castigo ejemplar de unas, que otras autoridades se nieguen a --- aceptar y cumplir las recomendaciones (cuando procedan, y sin vio-- lar esferas de competencia), y a que se originen abusos a los de -- rechos humanos.

2. EL VALOR DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISION NA-- CIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

El pasado 3 de junio de 1993, el Presidente de la Comi-- sión, Jorge Madrazo Cuellar, presentó ante el Presidente de la -- República el informe anual del organismo. En él, se encuentra -- una verdadera preocupación, por parte del funcionario defensor -- de los derechos humanos, por la resistencia que las autoridades -- han mostrado por la aceptación y el cumplimiento de las recomen-- daciones que emite la CNDH.

Indico además, que el problema más grave que encara la Comisión Nacional es el relativo al cumplimiento parcial de sus

recomendaciones, pues por ejemplo, de mayo del '92 a mayo del -- '93, se han cumplido parcialmente 297 en relación con las 529 -- que se han expedido a lo largo de los tres años de trabajo de la Comisión.

A este respecto el Presidente Carlos Salinas de Gortari, dio instrucciones a las autoridades judiciales para que ---- actuen con fuerza para que sean cumplidas las recomendaciones -- que emita la Comisión Nacional;⁵⁶ pues como sabemos la Comisión_ no cuenta con poder sancionador que obligue a las autoridades a - cumplir satisfactoriamente con sus recomendaciones, ya que con - la única fuerza que cuenta es el poder político, que aunque tie- ne gran peso en el sistema administrativo, no ha sido suficiente para que las autoridades renuentes a acatarlas lo hagan.

En este sentido, podemos decir que las recomendaciones requieren del poder sancionador con que cuentan los órganos cong- tituidos bajo las características del Ombudsman clásico, para -- que puedan ser cumplidas adecuadamente.

2.1. LAS RECOMENDACIONES Y OTRAS RESOLUCIONES.

De acuerdo con Rafael de Pina, las resoluciones pueden ser, voluntarias o legales, pues establece que una resolución es: "... el modo de dejar sin efecto una relación jurídica contrac- tual, bien en virtud del mutuo disenso de las partes (resolución voluntaria), bien a causa de no cumplimiento de ellas, por imposibilidad del cumplimiento de la presentación o por la excesiva_ onerosidad de ésta (resolución legal)".⁵⁷

56. Cfr. Emilio Lomas y, José Gil Olmos. "Lamenta Madrazo - Cuellar la Resistencia a cumplir Recomendaciones de la Comisión_ Nacional de Derechos Humanos". La Jornada. No. 3137 (México, D.F., 4 de junio de 1993). p. 1 y 20.

57. Diccionario de Derecho. 16a. ed., México, Edit. Porrúa, 1989. p. 428.

Las recomendaciones de la Comisión son una especie de resoluciones legales, puesto que para emitir las se sigue todo un procedimiento jurídico, pero carecen de total poder coercitivo, a diferencia de lo que sucede con las resoluciones judiciales, que de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 220, son resoluciones judiciales, los decretos, los autos, o las sentencias dictadas por un juez o tribunal.

Tanto las sentencias, como los laudos y las recomendaciones son resoluciones, pero cada una de ellas cuenta con características específicas, que las hace diferentes entre sí, veamos en que consiste cada una de ellas.

2.1.1. LAS RECOMENDACIONES.

En innumerables ocasiones hemos hablado de las recomendaciones que emite la CNDH, pero nunca hemos establecido qué es una recomendación?. El término recomendación deriva de la palabra recomendar, que significa: "...encargar, pedir o dar orden a uno para que tome a su cuidado una persona o una cosa".⁵⁸ Una recomendación no es un mandato, ni tampoco una vinculación jurídica, las recomendaciones viven en el campo de lo social, pero no en el campo de lo jurídico;⁵⁹ no son resoluciones jurídicas, y por tanto, no cuentan con poder coercitivo, para que pueda hacerse obligatorio su cumplimiento.

En este sentido, podemos decir que las recomendaciones que emite la Comisión Nacional, carecen de poder o fuerza coerci

58. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. (en 12 tomos). tomo 10, Editado por Selecciones de Reader's Digest, México, 1979 p. 3183.

59. Cfr. Fos J.A. García Trevijano. Tratado de Derecho Administrativo. 3a. ed., tom. 1, Madrid, España, Editada por la Revista de Derecho Privado, 1974. p. 63.

tiva, para que puedan ser aceptadas y cumplidas en su totalidad, precisamente por ser: simples y llanas recomendaciones, a diferencia de lo que sucede con el Laudo y la Sentencia. Por ello, - las recomendaciones deben estar facultadas de poder coercitivo, a fin de que dejen de ser simples y llanas recomendaciones y se conviertan en verdaderas resoluciones jurídicas.

2.1.2. LOS LAUDOS.

Entendemos por laudo a "... las resoluciones que dicten los jueces árbitros o arbitradores sobre el fondo de la cuestión que se les haya sometido por las partes interesadas, dictadas en el procedimiento seguido al efecto".⁶⁰ Una vez que el laudo ha sido pronunciado por el árbitro, debe ser homologado por un juez estatal, ésta homologación es una especie de visto bueno o de calificación sancionadora que el estado otorga al laudo arbitral. Pero independientemente de lo anterior, Cipriano Gómez Lara nos dice que, toda ejecución del mandato contenido en el laudo, debe ser hecha por un juez estatal,⁶¹ toda vez de que el árbitro no cuenta con facultad jurisdiccional para hacerlo.

2.1.3. LAS SENTENCIAS.

Cipriano Gómez Lara nos dice que la sentencia es un tipo de resolución judicial, probablemente la más importante, que pone fin al proceso.⁶² Existen dos clases de sentencias: las interlocutorias (que resuelven un incidente promovido antes o después de la resolución del juicio) y, las definitivas (que ponen fin al proceso, entrando al fondo del asunto y resolviendo con--

60. Rafael De Pina Vara. Op. cit., p. 332.

61. Cfr. Teoría General del Proceso. 2a. ed., México, Edit. UNAM., 1979. p. 38

62. Cfr. Ibid. p. 289.

troversias mediante la aplicación de la Ley al caso concreto). La sentencia es sin duda la más importante resolución judicial, --- pues además de contener un juicio lógico, implica un acto de voluntad del Juzgador (juez) que de manera coercitiva, pretende que se de la observancia de la norma incumplida.

Tanto las sentencias como los laudos, a diferencia de las recomendaciones, coaccionan, de manera directa (la sentencia) o indirecta (el laudo), a los infractores de la norma para que cumplan con la misma.

Las recomendaciones que emite la CNDH cuentan, sin embargo, con un poder político que se fortalece a través de la opinión pública, pero no con un poder jurídico. Situación que no ha dado muy buen resultado, ya que los datos que derivan del último informe de actividades de la Comisión (3 de junio de 1993) nos muestra una gran resistencia, de las autoridades administrativas, para recibirlas y cumplirlas.

El mismo Presidente de la Comisión, Jorge Madrazo Cuellar, lamentó la resistencia que se ha presentado entre los poderes judiciales del fuero Federal y del común, así como de los 17 gobernadores que de manera parcial han dado cumplimiento sólo a 297 recomendaciones de un total de 529 expedidas desde la creación el organismo, el 6 de junio de 1990.⁶³

Finalmente podemos decir, que esta circunstancia reforza nuestra postura al considerar que la opinión pública no ha -- causado la fuerza que esperaba se diera en el gremio de la administración pública nacional, y que por el contrario se hace nece

63. Cfr. Emilio Lomas y José Gil Olmos. art. cit. p. 1 y 20.

sario dotar a la CNDH, con un poder sancionador, equivalente al del Ombudsman sueco.

2.2. FORMA EN QUE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS PRESENTA SUS RECOMENDACIONES.

El curso que sigue la CNDH para emitir sus recomendaciones, se encuentra regulado en su Ley y Reglamento Interno; en el capítulo II, del título III, y en el capítulo VI, del título IV, respectivamente.

De acuerdo con estas disposiciones jurídicas, una vez que se concluye la investigación, y se reúnen todos los elementos que prueban la existencia de un acto violatorio a las garantías individuales, el Visitador Adjunto, hace del conocimiento a su superior jerárquico, de la existencia de las mismas, para que éste inicie la elaboración de la recomendación que corresponda - (artículo 29 del Reglamento Interno de la CNDH).

Todos los proyectos de recomendación que elaboren los Visitadores Adjuntos en coordinación con el Visitador General, serán puestos a consideración y estudio del Presidente de la Comisión, quien formulará las modificaciones, observaciones, y consideraciones que resulten convenientes, y en su caso, podrá sustituir el texto íntegro de la recomendación, así lo establecen los artículos 132 del Reglamento Interno de la CNDH, y el artículo 44 párrafo segundo, de la Ley del mismo organismo.

Ahora bien, en caso de que no se llegue a comprobar la responsabilidad de la autoridad, se debe emitir un acuerdo de no responsabilidad, debiendo notificar de inmediato al quejoso, y a la autoridad o servidor público implicado, así como a la opinión pública a través de la Gaceta de la Comisión (artículo 144 del Reglamento Interior de la Comisión, en relación con el artículo

45 de la Ley).

Sin embargo, en caso de que sí exista la responsabilidad de la autoridad, y haya sido comprobada por la Comisión, --- ésta deberá formular y emitir su recomendación a la autoridad -- responsable del acto. El contenido de la recomendación debe reunir ciertos requisitos que se encuentran establecidos en el artículo 133 del Reglamento Interno de la CNDH, y son los siguientes:

I. La descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos.

II. Enumeración de las evidencias que demuestren la violación a Derechos Humanos.

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

IV. Observaciones, administración de las pruebas y razonamiento lógico-jurídico y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos.

V. 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.

Estas recomendaciones, una vez que hayan sido suscritas por el Presidente de la Comisión, deberán ser notificadas de inmediato a la autoridad o servidor público a quien vaya dirigida, para que en un plazo de 15 días hábiles respondan si las aceptan o no. En caso de que se de la aceptación, la autoridad cuenta con un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del vencimiento del término de que disponía para contestar su aceptación, para que envíe las pruebas de que la recomendación ha sido cumplida.

Ahora bien, en caso de que la recomendación no haya sido aceptada, el Presidente de la Comisión lo hará del conocimiento de la opinión pública, pero por ningún motivo podrá obligar a la autoridad, que acepte la recomendación (artículo 137 del Reglamento Interno de la CNDH), puesto que las recomendaciones carecen de carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, por ello no pueden, por sí, anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos de las autoridades o servidores públicos contra los cuales se hubiere presentado la queja, así lo establece el artículo 46 de la Ley de la CNDH.

Así mismo, la Comisión está obligada a notificar al quejoso, dentro de los seis días siguientes a que haya sido firmada la recomendación, el sentido y términos en que se hubiere dirigido (artículo 136 del Reglamento Interior de la CNDH).

Por otra parte, y como ya hemos señalado, la fuerza de las recomendaciones radica en la opinión pública, y por ello, una vez que sean notificadas a las autoridades o servidores públicos, se harán del conocimiento de la sociedad a través de los medios de comunicación, publicandolas íntegramente o en síntesis, en la Gaceta de la CNDH-, siempre que por su naturaleza no se requiera de discreción (artículo 134 y 135 del Reglamento Interior de la CNDH).

Cabe señalar además, que de acuerdo al artículo 140 del reglamento Interior de la CNDH, una vez que se haya expedido la recomendación, la Comisión deberá dar seguimiento a la misma, y verificar que se cumpla cabalmente. Pero por ningún motivo podrá intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, o formar parte de una comisión administrativa.

Finalmente, la Ley de la CNDH señala en sus artículos 70, 71 y 72 que, si durante o con motivo de la investigación de la queja, la autoridad o servidor público responsable, cometiera

o incurriera en algún delito o falta administrativa, la Comisión deberá hacer del conocimiento de ello a la autoridad que compete, para que sean sancionadas de acuerdo con las leyes de la materia; pero por ningún motivo la Comisión podrá por sí, sancionar o amonestar a las autoridades infractoras.

Es digno de observarse, que ni la Ley ni el Reglamento facultan a la Comisión de poder coercitivo para que sus recomendaciones sean cumplidas o simplemente aceptadas por la autoridad o servidor público responsable de la violación, lo cual constituye un aspecto negativo del organismo, pues como señalamos antes, aún existen autoridades que se niegan a cumplir cabalmente con las recomendaciones de la Comisión.

2.3. FUERZA CON QUE CUENTAN ACTUALMENTE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISION. LA OPINION PUBLICA.

A lo largo de nuestro estudio hemos establecido que -- las recomendaciones emitidas por la CNDH no cuentan con poder de carácter coercitivo, necesario para obliigar a las autoridades -- responsables la aceptación y cumplimiento de las mismas.

Sin embargo, y pese a esta circunstancia, se otorgó a la Comisión Nacional un poder de carácter moral, que busca influir en las autoridades para hacer cumplir las recomendaciones. -- Este poder es el de la Opinión Pública.

La Opinión Pública, tal y como era concebida por Aristoteles, es "... el conocimiento probable", y por lo tanto su -- conocimiento tiene un rango inferior al del conocimiento científico, de ahí que se deriven varios problemas como: quién debe -- opinar?, qué es lo opinable? y, cuál es el valor de la opinión?.⁶⁴

64. Cfr. Amity Pilowsky. "El Ombudsman ante la Opinión Pública". El Nacional. (México D.F., 19 de febrero de 1992) p.19 y 20.

No podemos ocultar que la opinión pública ejerce una fuerte fuerza política para el cumplimiento de las recomendaciones que en otros países emite la figura del Ombudsman; esto debido a la evolución de la estructura política que se ha originado en esos países, así como a la libertad de prensa que han obtenido sus medios de comunicación.

Pero en un país como México, en donde se han arraigado la tolerancia y la impunidad (en ciertos sectores del gobierno), y además de que a menudo se oculta la información o se obstaculiza a los medios de comunicación para obtener la veracidad en la noticia, qué importancia o poder puede alcanzar la opinión pública para que las autoridades o servidores públicos cumplan con las recomendaciones de la Comisión.

En una entrevista a la prensa mexicana, la directora, en California, de la organización humanitaria Human Rights Watch, Ellen Lutz, indicó que existen varias recomendaciones que han sido pasadas por alto, mientras que las prácticas de tortura, siguen siendo practicadas en México.⁶⁵

Así mismo, algunas autoridades mexicanas han expresado que no es posible atender las recomendaciones de la Comisión, ni ahora ni nunca, porque son injustificadas, además de que la Comisión critica por criticar, solo para perjudicar al gobierno estatal.⁶⁶

En este sentido, podemos decir que las recomendaciones

65. Cfr. Pedro Enrique Armendarez. "Cosméticas las medidas sobre Derechos Humanos en México". La Jornada. No. 2018 (México, D.F., 6 de diciembre de 1992), p. 6.

66. Cfr. Arturo Solís. "No se hará caso a la Comisión Nacional de Derechos Humanos". La Jornada. No. 1348 (México, D.F., 19 de febrero de 1992), pp. 19 y 20.

de la CNDH, no han podido alcanzar en la opinión pública la fuerza necesaria para hacer que se de en las autoridades o servidores públicos, la conciencia moral para su cumplimiento, por lo menos no en un 100%. Sin embargo el Ombudsman mexicano, encuentra su fuerza únicamente en que sus recomendaciones se hagan del dominio público, aunque "nada puede hacer si la autoridad responsable se niega terminantemente a cumplir con sus recomendaciones. La gran autoridad moral que ha alcanzado, resulta insuficiente",⁶⁷ ya que como Jorge Luis Sierra señala, "... la balanza no se ha inclinado hacia la erradicación de las violaciones y la impunidad...".⁶⁸ De hecho las cifras que ofrecen los informes de la CNDH nos indican que el número de quejas que los ciudadanos presentan ante este órgano es creciente, además de que las prácticas de detención arbitraria y tortura persisten a pesar de las reformas realizadas, así mismo observamos en estos informes que las recomendaciones no son atendidas de manera satisfactoria y que la acción penal contra los presuntos responsables de actos violatorios tienen un carácter selectivo y discrecional.⁶⁹

67. Jorge Luis Sierra Guzman. et. al. La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una Visión no gubernamental. México, Editada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., 1992. p. 93.

68. Idem.

69. Cfr. Ibid. p. 94.

C A P I T U L O I V
PERSPECTIVA DE MODIFICACION EN LA FUERZA DE
LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS.

1. RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS._
SE DEBE O NO DAR FUERZA COERCITIVA?.

La defensa de los derechos humanos es, sin duda alguna, uno de los grandes temas de discusión de nuestra época. En el -- mundo entero se habla sobre la importancia que tiene su reconocimiento y protección, aún cuando en la práctica esta preocupación queda, mucha de las veces, sólo en palabras, dentro de reuniones y conferencias internacionales; no obstante, la preocupación por dar mayor seguridad a los derechos humanos es creciente. Preocusión que se ha visto reflejada en la creación de diversas figu-- ras jurídicas como la CNDH en nuestro país.

La constitución de la Comisión Nacional, en junio de - 1990, se debió, entre otras causas (cfr. supra. pp. 71 y 72), -- "... al reconocimiento oficial de las frecuentes y graves, ya intolerables, violaciones de los derechos humanos en México",⁷⁰ y_ aunque sobre decirlo, estas violaciones provienen de los órganos de gobierno que, al no respetar los principios de legalidad, violentan la paz y la seguridad social.

En este orden de ideas, y de acuerdo con lo que el Dr. José Barragán señala, la CNDH constituye el reconocimiento expreso del Estado, sobre el ilegal proceder de los poderes públicos, los cuales no sólo no han sabido cumplir con los fines propios - de su investidura, sino que han llegado a incurrir, en frecuentes y

70. Ibid. p. 163.

escandalosas violaciones a los derechos humanos.⁷¹

Podemos afirmar que la labor de la CNDH, es loable, ya que no sólo busca resaltar la importancia que tienen los derechos humanos en la vida de la sociedad mexicana y lo imprescindible que resulta su reconocimiento y protección, sino que además busca, a través de sus recomendaciones, que las autoridades agrasoras de los derechos humanos restituyan en sus derechos al gobernado que resultó afectado por sus actos arbitrarios. Sin embargo, el peso de sus resoluciones carece por entero de fuerza obligatoria; de tal forma que la CNDH emite sus recomendaciones con la "esperanza" de que el peso político de la figura presidencial -que le apoya-, baste para convencer a los destinatarios a cumplirlas; toda vez que su fuerza no proviene ni de su fundamentación legal, ni de su respaldo de razón y justicia -que le son inherentes-, sino del apoyo político que tiene del Ejecutivo Federal. Sin embargo, y no obstante este apoyo, en la práctica existe escaso cumplimiento de las recomendaciones.

La labor de protección de los derechos humanos no es una tarea fácil. y menos en un país como el nuestro en donde la resistencia de las autoridades públicas, para cumplir las recomendaciones de un organismo como la Comisión, que investiga y se asegura de la existencia de violaciones a los derechos humanos, se reafirma y aumenta en cada informe que rinde este organismo ante la sociedad mexicana. De ahí la importancia que tiene el dar más fuerza a las resoluciones de la Comisión; toda vez, que está demostrado que el poder con que cuentan actualmente no ha sido suficiente para que los servidores públicos cumplan totalmente con las recomendaciones que se les envía.

71. Cfr. La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental. ..., p. 168.

En consecuencia, consideramos que la actuación de la Comisión podría verse favorecido si se le otorgara, para el cumplimiento de sus recomendaciones, fuerza coercitiva. Situación que habremos de analizar y reafirmar en los puntos siguientes.

1.1. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, COMO ORGANO DESCENTRALIZADO, TIENE O NO FACULTAD PARA EMITIR RESOLUCIONES CON FUERZA COERCITIVA?.

Para que un organismo, defensor de los derechos humanos, pueda cumplir con sus objetivos y metas, es necesario que cuente con autonomía e independencia, además de mecanismos suficientes que garanticen el cumplimiento de sus recomendaciones. Así por ejemplo, en Europa, el Ombudsman sueco cuenta con total independencia, que "le permite investigar a todas las dependencias gubernamentales, revisar cualquier expediente 'por secreto que sea' e incluso enjuiciar a funcionarios públicos cuando no cumplan con sus recomendaciones".⁷²

En nuestro país, la CNDH fue creada originalmente por decreto del Poder Ejecutivo como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, lo cual no garantizó, de ninguna manera, su permanencia, independencia y autonomía, por lo que en enero de 1992, fue elevada a rango constitucional y, en junio -- del mismo año se decretó la Ley que concibe a la Comisión como un organismo descentralizado.

La calidad de órgano descentralizado trajo, en sí misma, características de autonomía y libertad administrativa, pero para otorgarle mayor independencia fue excluida de la observancia de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (así lo establece

72. Miguel Concha. "El Ombudsman". La Jornada. No. 1315 (México, D.F., 16 de noviembre de 1991), p. 18

ce el artículo 4o. del Reglamento Interno de la CNDH, publicado en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1992), circunstancia que sin ninguna duda constituye un avance importante en el ejercicio de su autonomía, y en general, en la estructura jurídica de la Comisión Nacional.

Sin embargo, y pese a todas estas medidas adoptadas, - la CNDH carece por completo de fuerza coercitiva para hacer cumplir sus recomendaciones, a diferencia de lo que sucede con el Ombudsman sueco.

Pero, es posible que un órgano descentralizado pueda - contar con fuerza coercitiva?. Por supuesto que sí, pues si recordamos la doctrina de la división de poderes, las funciones del Estado pueden ser concebidas en dos sentidos: el material y el - formal. El sentido formal señala que las funciones se encuentran definidas de acuerdo con la índole de los poderes, es decir, el Poder Ejecutivo realiza funciones administrativas, atribuidas a los órganos ejecutivos; en tanto que el Poder Legislativo lleva acabo funciones legislativas, atribuidas al Congreso; y el Poder Judicial ejerce funciones jurisdiccionales, que realizan los jueces.⁷³ Sin embargo, el sentido material establece que las funciones del Estado no pueden tener, hoy día, un sentido radical, - - pues la enorme evolución política de la humanidad hace que la actividad del Estado no pueda limitarse a sólo tres funciones, - una por cada poder, sino que realiza funciones que en cierta medida le son ajenas a su investidura. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo moderno, sobre todo en los regímenes de tipo presidencialista, como el nuestro, invade con mucha frecuencia funciones legislativas y de tipo jurisdiccional, ejemplo de este último lo encontramos en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que

73. Cfr. Eduardo García Maynes. Op. cit. p. 139.

como órgano del Poder Ejecutivo realiza una genuina actividad --jurisdiccional.⁷⁴ En este sentido --y tomando como base el aspecto material--, no creemos que exista imposibilidad para que la --CNDH, como órgano descentralizado, pueda contar con poder coercitivo para hacer cumplir sus recomendaciones; poder que deberá recaer en forma indirecta, es decir, que la Comisión cuente con la facultad para denunciar ante las autoridades judiciales o administrativas superiores a aquellas que por negligencia, mala fe o causa injustificada, retarden el cumplimiento de las recomendaciones, las cumplan parcialmente o se nieguen a aceptarlas de la Comisión. Pero nunca podrá imponer, por sí misma, una sanción --corporal o administrativa, toda vez que, de lo contrario, estaríamos creando un poder supremo, e incurriríamos en el mismo --error que busca corregir la Comisión, es decir, el abuso por la impunidad administrativa.

En otras palabras, si deseamos que la figura del -- Ombudsman de nuestro país, siga impulsando la defensa de los derechos humanos, debemos otorgarle mayores garantías para que se de el cumplimiento total de sus recomendaciones, ya que no existe imposibilidad jurídica para investirlo de poder coercitivo al --órgano defensor de los derechos humanos, en nuestro país.

1.2. ALCANCES ACTUALES DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Para llevar acabo el estudio de este punto, vamos a --realizar un análisis general del último informe rendido por la --CNDH, en lo relativo al cumplimiento de las recomendaciones, ya que en él se establece con claridad cuál es su situación en la --actualidad.

74. Cfr. Cipriano Gómez Lara. Op. cit., pp. 161 y 162.

De este estudio se desprende que las recomendaciones - emitidas por la CNDH han presentado en su mayoría un cumplimiento parcial, ya que el 70% de las recomendaciones emitidas durante mayo del '92 a mayo del '93, fueron rechazadas o cumplidas -- parcialmente; es decir, de 265 recomendaciones emitidas sólo 49 han sido cumplidas totalmente, en tanto que 186 se han cumplido parcialmente y dos no fueron aceptadas por los gobiernos del Estado de Chiapas y Guanajuato; de las restantes, seis fueron ---- aceptadas y aún están a tiempo para presentar pruebas, tres fueron aceptadas, pero no existen pruebas de su cumplimiento, 18 se - encontraban a tiempo para presentar pruebas y una fue cumplida - insatisfactoriamente.

Así mismo se establece que a lo largo de los casi tres años del organismo, y después de haber emitido 529 recomendaciones, sólo 221 han sido cumplidas totalmente y 297 se encuentran con cumplimiento parcial, así como nueve no fueron aceptadas. Lo que nos demuestra que un gran número de las recomendaciones no - han contado con la voluntad de los funcionarios públicos para -- ser cumplidas.

De la misma manera, el Presidente de la Comisión, Jorge Madrazo Cuellar, establece -en el informe- algunas causas que -- originan el cumplimiento parcial de las recomendaciones, y entre otras señala: "... las dificultades en la ejecución de órdenes - de aprehensión libradas contra ex-servidores públicos y su propio otorgamiento de los jueces; las inversiones financieras que_ en casos específicos deben hacerse; pero también a la negligencia, excesiva lentitud y falta de voluntad política que varias - autoridades han demostrado para el total cumplimiento de las recomendaciones".⁷⁵

75. Primer Informe Anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De mayo del '92 a mayo del '93. 7 de junio de 1993. ---- p. 42.

De acuerdo con esta afirmación, algunas autoridades -- aceptan las recomendaciones que les envía la Comisión Nacional, e inician ciertas actividades, sólo para que no se vaya a decir que no las aceptaron o que las que las descuidan, pero en realidad actúan con tal lentitud que es fácil percatarse que no dan la importancia que se merece a la causa de los derechos humanos. Un ejemplo claro de esta situación es la recomendación número -- 26/90, que fue enviada el 27 de noviembre de 1990 al Gobernador del Estado de Oaxaca, y la cual, hasta la fecha y después de casi tres años, aún permanece dentro de la lista de recomendaciones parcialmente cumplidas, toda vez, que aún no se han ejecutado órdenes de aprehensión que se libraron en contra de los autores materiales desde 1991; esta situación muestra, de acuerdo a lo que el mismo informe señala, excesiva e inexplicable lentitud.⁷⁶

Por otra parte, en cuanto hace a las recomendaciones -- cumplidas parcialmente a causa de que las órdenes de aprehensión no son concedidas o libradas por los jueces oportunamente, la -- misma Comisión considera injustificado el tiempo que han tomado los jueces para resolver sobre el libramiento de la orden de --

76. La recomendación 26/90, fue enviada al Gobernador del -- Estado de Oaxaca desde el día 27 de noviembre de 1990 y, pese a que desde el Cuarto Informe semestral (correspondiente al período diciembre '91 - junio '92) se reportó como parcialmente -- cumplida no se llevó a cabo ninguna actividad dirigida al cumplimiento total de la misma. Cabe destacar que el Gobernador del -- Estado informó sobre las circunstancias que impidieron cumplirla totalmente: señaló que la Población de Trinidad Santiago Yaveo, se había visto inmersa en problemas de tipo político y religioso, lo que ocasionó conflictos entre estos dos grupos y creó dificultades para ejecutar las citadas órdenes de aprehensión. Pese a esta causa, las constancias existentes en el expediente, sobre las pruebas remitidas por la autoridad, nos muestran la existencia de negligencia en su contenido. Cfr. El primer Informe anual de la CNDH, mayo del '92 a mayo del '93 del 7 de junio de 1993. p. 20.

aprehensión, circunstancia que facilita a los presuntos responsables evadir la acción de la justicia. El informe establece que de 134 órdenes de aprehensión, producidas por recomendaciones de la Comisión, sólo 54 habían sido ejecutadas y, las otras 80 se encontraban pendientes de libramiento o habían sido negadas por el juez y no habían sido apeladas por el Ministerio Público (estadísticas que se originaron hasta antes de rendir el informe).

Ahora bien, cabe destacar que la Comisión Nacional ha canalizado esfuerzos para que cada día existan mayor número de recomendaciones cumplidas en su totalidad. Estos esfuerzos han dado como resultado estadísticas "raquiticas", pues de un total de 136 recomendaciones que entraron en el primer paquete de la campaña de seguimiento de recomendaciones, sólo 57 de ellas lograron cumplirse en su totalidad. Las tareas que se siguieron en la campaña consistieron principalmente: en el envío de recordatorios a las autoridades, dentro de los cuales se dio noticia pormenorizada de los puntos pendientes de cumplimiento de cada recomendación, además de celebrar reuniones de trabajo con las distintas autoridades, con el fin de analizar y discutir, tanto las dificultades que presenta el cumplimiento de ciertas recomendaciones, como la adopción de medidas tendientes a lograr su satisfacción. Tarea de cuyos resultados no se logró el cumplimiento total ni del 50% de las recomendaciones que entraron en la campaña.

Pese a la realización de este tipo de campañas, y a la creación de la Coordinación General de seguimiento de recomendaciones,⁷⁷ el número de recomendaciones parcialmente cumplidas no

77. La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones es un órgano de la estructura administrativa de la CNDH, que depende directamente de la Presidencia de la misma, y que tiene como función principal, dar seguimiento a las recomendaciones -- que emite la Comisión hasta que se consideren totalmente cumplidas.

ha podido reducirse en forma significativa, como ya lo hemos podido constatar. Esta situación ha mantenido preocupados, no sólo a los órganos nacionales defensores de los derechos humanos, --- sino además, a organismos internacionales como Amnistía Internacional, quien abiertamente ha expresado su preocupación por la - resistencia que las autoridades mexicanas han presentado para -- cumplir totalmente con las recomendaciones que emite la Comi--- sión.⁷⁸

En este sentido, y de acuerdo con las estadísticas que hemos presentado, se desprende que, las recomendaciones emitidas por la Comisión no han podido alcanzar influir, en la actualidad en el ánimo de los funcionarios públicos para que sean cumplidas en su totalidad. Es decir, que a pesar de la enorme importancia_ que representan -en la defensa de los derechos humanos-, han sido muy débiles para la exigencia de su cumplimiento. Es por ello que consideramos necesario buscar mecanismos que sujeten a los - funcionarios públicos en su cumplimiento total. Para lo cual pro pondremos, en las siguientes páginas (cfr. infra. pp. 108-117),_ la modificación al artículo 102 apartado B de la Constitución, - así como a los artículos de la Ley y del Reglamento Interno de - la Comisión, relativos a la fuerza de las recomendaciones. Esta_ propuesta está dirigida a la implantación de amonestaciones o -- sanciones administrativas a las que pueden hacerse acreedores -- las autoridades o funcionarios públicos que se nieguen a aceptar_ las o cumplir las recomendaciones de la Comisión, sin que haya - de por medio causa justa para ello. Pero antes de establecer --- nuestra propuesta, veamos cuál es la importancia que tiene dar - mayor valor a las recomendaciones de la Comisión.

Este órgano fue creado a raíz de la enorme preocupación que causó, entre los funcionarios de la Comisión, el enorme número de - recomendaciones parcialmente cumplidas.

78. Cfr. David Aponte. "1992, un año catastrófico para los_ Derechos Humanos". La Jornada. (México, D.F., 8 de julio de - -- 1993), p. 32.

1.3. IMPORTANCIA QUE TIENE EL DAR MAYOR VALORACION A LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION.

La CNDH es, como anteriormente señalamos, el órgano -- responsable de vigilar y proponer el cumplimiento de la política nacional en materia del respeto y la defensa de los derechos --- humanos; y por ningún motivo, pretende sustituir a los órganos - encargados de la procuración e impartición de la justicia, sino_ por el contrario, busca auxiliarles en la defensa de los dere--- chos humanos.

Nosotros sabemos que los derechos humanos son princi-- pios éticos, a la vez que doctrina jurídica y norma legal, que - amparan y protegen a todas las personas. Principios que deben -- estar garantizados por el Estado, pues su defensa es la base de_ los valores políticos, humanistas y democráticos de una nación - en equilibrio, regida por la justicia y orientada por la equidad.

En nuestro país, los derechos humanos se salvaguardan y protegen a través de las llamadas garantías individuales; y a_ su vez, se otorgan mecanismos para su defensa, en contra de fu-- turas violaciones, ya que la búsqueda por el respeto a los dere-- chos humanos no es sólo una cuestión jurídica y humanitaria, -- sino una necesidad moral y ética a la que debe atender toda or-- ganización política moderna. Y de hecho, la violación a los dere_ chos humanos trae como consecuencia un alto costo político, cues_ tión por la cual, se deben unir esfuerzos, y crear órganos que - busquen combatir la impunidad, y eviten la existencia de sujetos que se encuentren por encima de la ley.

En este sentido, la CNDH, fue creada para auxiliar en_ la defensa de los derechos humanos y evitar, en lo posible, la - impunidad en la que ha caído la Administración Pública. La Comi-- sión expide sus recomendaciones después de haber realizado una -

exhaustiva investigación, así como también, después de haber valorado plenamente las pruebas que le presentaron: tanto el quejoso, como la autoridad; y sólo cuando se encuentra plenamente segura de que ha existido violación a los derechos humanos, externa su opinión a través de una recomendación, la que, sin lugar a duda, busca reestablecer el orden jurídico que ha sido violentado por alguna autoridad o servidor público; las recomendaciones son un instrumento de ayuda para que se actualice la justicia, para que el derecho refuerce y, para que el cumplimiento de los derechos humanos se vigore. Por todo ello, se nos hace inconcebible que sean ignoradas por las autoridades; por el contrario, es necesario que los funcionarios públicos las cumplan y, en caso de que no lo hagan, se les castigue.

Ahora bien, nosotros hemos visto como han ido aumentando el número de recomendaciones parcialmente cumplidas, y la necesidad de redoblar esfuerzos en contra de las actitudes negativas de las autoridades que se resisten en cumplirlas. Es por ello que consideramos de importancia, otorgar mayor fuerza a las recomendaciones que emite la Comisión. Pues además de realizar todos los recordatorios necesarios (a través de sus diferentes campañas de seguimiento de recomendaciones) y, exhibir pública y reiteradamente a todas las autoridades que se burlan de la vigencia de los derechos humanos, la CNDH debería denunciar ante las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran las autoridades o servidores públicos durante la realización o cumplimiento de las recomendaciones; pues para ello tiene pruebas necesarias de la existencia de violaciones a los derechos humanos. Dadas las circunstancias, no pensamos que esto venga en demérito de las funciones de un Ombudsman, sino por el contrario, lo fortalecería.

2. PROYECTO DE MODIFICACION AL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL, Y --
DEMÁS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS, RELATIVAS A LA FUERZA DE_
LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANA-
NOS.

La CNDH cuenta, como ya lo hemos visto, con gran pare_ cido al Ombudsman sueco; sin embargo, no se asemeja en el carác_ ter sancionador de éste. Es decir, las recomendaciones que emite la Comisión no cuenta con fuerza jurídica que obligue a las auto_ ridades o servidores públicos a darles cumplimiento total; y de_ hecho, como hemos observado, las autoridades no están obligadas_ a aceptar las recomendaciones de la Comisión.

Esta situación ha traído como consecuencia que, hasta_ el momento, sólo un pequeño número de recomendaciones hayan sido cumplidas en su totalidad. Situación que hemos podido analizar - en los puntos anteriores (cfr. supra. pp. 100-104).

Es por ello que creemos, firmemente, que las recomen_ daciones que la Comisión emite, deben contar, además de la fuerza_ política, con fuerza de carácter jurídico. Pues es de suponerse_ que cuando la CNDH emite una recomendación lo hace con el pleno_ conocimiento de los hechos, y la plena seguridad de que se han - originado violaciones a los derechos humanos; en este sentido, - al emitir una recomendación, la Comisión Nacional busca reesta_ blecer el equilibrio jurídico en la sociedad mexicana, así como_ fomentar bases de justicia que terminen con la impunidad admis_ trativa.

De ahí que la Comisión Nacional deba contar con coerci_ bilidad para hacer cumplir sus recomendaciones. Coercibilidad -- que hemos denominado indirecta, es decir, que puede solicitar de la autoridad jerárquica del moroso, la imposición de una sanción administrativa o de una amonestación pública o privada, en caso_ de existir falta injustificada del cumplimiento o de la acepta--

ción de las recomendaciones.

Con este motivo proponemos una modificación al artículo 102 apartado B de la Constitución, en lo referente a las recomendaciones de la Comisión; así como también a los artículos relativos de la Ley y del Reglamento Interno de la Comisión Nacional. Propuesta que dejamos a consideración de la sociedad preocupada por la defensa de los derechos humanos.

2.1. PROYECTO DE MODIFICACION.

Nuestra propuesta de modificación radica, principalmente, en la eliminación de obstáculos que impiden a la Comisión -- hacer efectivo el cumplimiento de sus recomendaciones; así mismo, buscamos establecer medios que sancionen a los funcionarios públicos que de no existir causa justa de por medio, lleven a cabo actos tendientes al no cumplimiento de las mismas.

Al ampliarse esta facultad, otorgando a la Comisión un poder que facilite cumplir con sus finalidades y le auxilie para incrementar las recomendaciones totalmente cumplidas, facilitaremos el cumplimiento de sus objetivos.

La presente propuesta de modificación contempla los siguientes artículos: artículo 102 apartado B de la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 60., fracción III, 46, 72 y 73 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y los artículos 137 y 138 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

1. Modificación al artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma a este artículo Constitucional consiste en

la eliminación al carácter no vinculatorio que impera en su párrafo primero parte segunda. Toda vez, que elimina toda posibilidad para hacer cumplir en forma obligatoria las recomendaciones que la Comisión Nacional emite. Modificación que queda como sigue:

Texto Vigente

Propuesta

Artículo 102.-

A. La ley organizará el Ministerio público de la Federación,

.....

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

Artículo 102.-

A. La ley organizará el Ministerio público de la Federación,

.....

B. El Congreso de la Unión y -- las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, -- que violen estos derechos. -- Formularán recomendaciones -- públicas, autónomas, y denuncias y quejas ante las auto-

jas ante las autoridades --
respectivas.

Estos organismos.....
.....
.....
.....

ridades respectivas.

Estos organismos
.....
.....

2. Modificación a los artículos 60., fracción III, 46, 72 y 73 de la Ley de la CNDH.

a) Modificación al artículo 60., fracción III.

Al igual que en el artículo Constitucional, el artículo 60., en su fracción III, establece la imposibilidad para hacer -- cumplir las recomendaciones de manera coercitiva, toda vez que -- niega toda relación jurídica obligatoria. Y de la misma manera, -- la propuesta de modificación consiste en la eliminación de la característica de no ser vinculatorias; debiendo quedar como sigue:

Texto Vigente

Propuesta

Artículo 60.-

La Comisión Nacional tendrá -- las siguientes atribuciones:

I.-.....

II.-

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

Artículo 60.-

La Comisión Nacional tendrá --- las siguientes atribuciones:

I.-

II.-

III.- Formular recomendaciones públicas, autónomas, y denuncias y quejas ante las -- autoridades respectivas, -- en los términos establecidos por el artículo 102 --- apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV a XV.- ...

IV a XV.- ...

b) Modificación al artículo 46 de la Ley de la CNDH.

La modificación a este artículo se refiere a la eliminación de términos que hagan imposible la coercibilidad de las recomendaciones; así como a la introducción del carácter imperativo de las mismas, quedando de la siguiente manera:

Texto Vigente

Propuesta

Artículo 46.-

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 con- tra los cuales se hubiere pre- sentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez re- cibida, la autoridad o servi- dor público de que se trate in_ formará, dentro de los quince_ días hábiles siguientes a su - notificación, si acepta dicha_ Recomendación. Entregará, en - su caso, en otros quince días_ adicionales las pruebas corres- pondientes de que ha cumplido_ con la recomendación. Dicho -- plazo podrá ser ampliado cuan-

Artículo 46.-

Las recomendaciones serán pú--- blicas, autónomas y con carác-- ter imperativo para las autori- dades o servidores públicos a - los cuales se les dirija. De---- biendo sujetarse, en caso de -- incumplimiento total o parcial, a las sanciones y responsabili- dades señaladas en el título -- IV, capítulo II de esta Ley.

Una vez recibida la reco-- mendación, las autoridades o -- servidores públicos deberán --- informar en un término de 15 -- días hábiles siguientes a su -- notificación, si acepta o no -- dicha recomendación. En caso -- de ser aceptada, deberá entre-- garse en otros quince días adi- cionales, las pruebas de su --- cumplimiento total, pudiendo -- ampliarse este término hasta --

do la naturaleza de la Recomen-
dación así lo amerite.

Por treinta días, o más cuando el asunto así lo requiera. En el supuesto de que las autoridades o servidores públicos no acepten la recomendación, o -- aceptándola sólo pueda darle - cumplimiento parcial a las mismas, deberán entregar a la Comisión, en un término de 15 --

días hábiles, un informe en el que se establezcan las causas_ de su negativa para aceptar o_ dar cumplimiento total a las - recomendaciones. Este informe_ deberá entrar al estudio de la Constitución de Seguimiento de Recomendaciones, y en el caso_ de existir verdaderas causas - que imposibiliten su cumplimien_ to total, se buscarán, entre - las partes involucradas, otros medios que logren resarcir el_ daño al quejoso; pero en el su_ puesto de que no medie causa - fundada y justa, se estará a - lo dispuesto en el título IV - en su capítulo II de esta Ley.

c) Modificación a los artículos 72 y 73 de la Ley de la CNDH.

Ambos artículos se encuentran ubicados en el capítulo - II del título IV de la Ley de la CNDH, y su reforma está dirigida a introducir el poder coercitivo de las recomendaciones, señalando

do sanciones por su incumplimiento, del cual carece actualmente. Esta propuesta queda de la siguiente manera:

Texto Vigente

Artículo 72.-

La Comisión Nacional deberá -- poner en conocimiento de las - autoridades superiores compe-- tentes, los actos u omisiones_ en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigacio_ nes que realiza dicha Comisión para efectos de la aplicación_ de las sanciones administrati_ vas que deban imponerse. La -- autoridad superior deberá in-- formar a la Comisión Nacional_ sobre las medidas o sanciones_ disciplinarias impuestas.

Artículo 73.-

Además de las denuncias sobre_ los delitos y faltas adminis-- trativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores - públicos en el curso de las in_ vestigaciones seguidas por la_ Comisión Nacional, podrá soli_ citar las amonestaciones públi_

Propuesta

Artículo 72.-

La Comisión Nacional deberá --- poner en conocimiento de las -- autoridades superiores compe--- tentes, los actos u omisiones - en que incurran las autorida--- des y servidores públicos, du--- rante y con motivo de las in--- vestigaciones que realiza di--- cha Comisión, así como de la -- negativa para aceptar las reco-- mendaciones, o para cumplirlas_ en su totalidad, sin que para - ello exista causa justificada,_ para efectos de la aplicación - de las sanciones administrati-- vas que deban imponerse. La au-- toridad superior deberá, infor-- mar a la Comisión Nacional so-- bre las medidas o sanciones --- disciplinarias impuestas.

Artículo 73.-

Además de las denuncias sobre - los delitos y faltas adminis--- trativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores -- públicos tanto en el curso de - las investigaciones, como en -- el cumplimiento parcial o total de las recomendaciones emitidas

cas o privadas, según el caso, al titular de la dependencia - de que se trate.

por la Comisión Nacional, podrá solicitar la amonestación - pública o privada, según el - caso, al titular de la dependencia de que se trate.

3. Modificación a los artículos 137 y 138 del Reglamento Interno de la CNDH.

a) Modificación al artículo 137 del Reglamento Interno de la CNDH.

Este artículo esta contemplado en el capítulo VI, del título IV, del Reglamento Interno de la Comisión, y su modificación se debe a la relación que encontramos con el artículo 46 de la Ley, al que anteriormente propusimos su modificación, y para que el artículo 137 no se contraponga con el 46, es necesario adecuarlo al dicho de este último, debiendo quedar como sigue;

Texto Vigente

Artículo 137.-
Las autoridades o servidores públicos a quien se haya dirigido una recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la aceptan o no.

En caso negativo, así se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso afir-

Propuesta

Artículo 137.-
La autoridad o servidor público a quien se le haya dirigido una recomendación, dispondrá de un término de 15 días hábiles para responder si la aceptan o no.

En caso negativo, se deberá estar a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley, debiendo

mativo dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término de que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de que la recomendación ha sido cumplida.

Cuando a Juicio del destinatario de la Recomendación el plazo a que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, así lo expondrá de manera razonada al Presidente de la Comisión Nacional, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación.

además, hacerlo del conocimiento de la opinión pública. En caso afirmativo, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del vencimiento del término que disponía para responder sobre la aceptación a fin de que envíe las pruebas de que se ha cumplido con la recomendación en su totalidad.

Cuando a juicio del destinatario de la recomendación, el plazo a que se refiere el párrafo anterior sea insuficiente, se estará, en lo pertinente, a lo dispuesto por el artículo 46 de la ley.

b) Modificación al artículo 138 del Reglamento Interno de la CNDH.

La modificación a este artículo, pretende aumentar las facultades para que la Comisión haga exigible el cumplimiento de sus recomendaciones. Quedando de la siguiente manera:

Texto Vigente

Artículo 138.-
Se entiende que la autoridad o servidor público que haya acep

Propuesta

Artículo 138.-
Se entiende que la autoridad o servidor público que haya acep

tado una Recomendación, asume_ el compromiso de dar a ella -- su total cumplimiento.

tado una recomendación, asume_ el compromiso de dar a ella su_ total cumplimiento.

Sin embargo, y en caso de_ que la recomendación aceptada, _ no sea cumplida totalmente, --- sin que medie causa que juti--- fique esa acción, y se observe_ negligencia, lentitud o mala -- fe de parte de las autoridades_ o servidores públicos, la Comi--- sión podrá solicitar del supe--- rior jerárquico del funciona--- rio moroso, que le imponga una_ sanción administrativa, o en -- su caso, una amonestación pú--- blica o privada, a fin de que - se dé el total cumplimiento de_ las recomendaciones.

En estos términos, pretendemos establecer mayor poder - a las recomendaciones que la Comisión Nacional emite a los servi- dores públicos con motivo de la violación a los Derechos Humanos; y observese que no aspiramos a que la Comisión cuente con un po- der absoluto para castigar o sancionar a las autoridades de mane- ra directa; nosotros no buscamos que la Comisión se convierta en_ un poder supremo, sino que, la labor de la Comisión no se vea -- truncada o limitada por la impunidad que aún existe e impera en - determinados sectores de la administración pública, además de que, en cierta manera, el funcionario público vaya tomando conciencia_ de que su cargo no se da para su satisfacción personal, sino en - razón de su espíritu de servicio y para que sea útil a la socie- dad.

C O N C L U S I O N E S .

Después de haber analizado el tema que nos ocupa, hemos llegado a las siguientes :

PRIMERA: Que los Derechos Humanos son principios morales y éticos inherentes al ser humano, es decir, son derechos - que el ser humano posee por el sólo hecho de ser hombre. Son principios que constituyen derechos-núcleos, de los cuales se derivan otros derechos que podríamos llamar - derechos implicados.

Los Derechos Humanos son derechos preexistentes a la Constitución o a cualquier Ley, y por lo tanto, se encuentran por arriba de cualquier sistema jurídico --- Estatal.

SEGUNDA: Que los Derechos Humanos constituyen la base fundamental de la estructura social, jurídica y política de cualquier país, pues si buscamos construir una sociedad democrática, legal y justa, los Derechos Humanos son una premisa básica e indispensable para lograrlo.

Es por ello que, los derechos humanos, son protegidos, garantizados y reconocidos por el poder político y el Derecho. Pues su reconocimiento en el Derecho Positivo constituye la frontera que no debe pasar, sin excusa ni pretexto, el gobierno por medio de sus diversos - órganos.

TERCERA: Que debido a la importancia que representan los Derechos Humanos, su protección ha constituido en la historia de la humanidad una gran preocupación por parte de los gobiernos de todo el mundo. Por ello, se han creado

mecanismos para su defensa. Instrumentos que, como ---- pudimos observar, la sociedad ha creado para defenderse de los abusos arbitrarios de los diferentes poderes --- públicos que con su actitud violan los derechos humanos y violentan la seguridad social.

El combate a los delitos cometidos en materia de - derechos humanos, que la sociedad ha realizado a lo largo de la historia, ha sido una tarea ardua, encaminadaa destruir figuras que, como la esclavitud, han originado la degradación del ser humano.

Tarea que no se limitó a la enunciación de dere--- chos constitucionales; ya que la sociedad ha ido más -- allá, creando figuras como el Ombudsman y el Juicio de_Amparo en nuestro país.

CUARTA: Es trascendental la importancia que representa la creación del Ombudsman en la vida jurídica de los derechos humanos; pues por sus características de autonomía, independencia, agilidad de procedimiento, facultad sancionadora y facultad indagatoria, entre otras, el Ombuds-- man es una institución jurídica de alto nivel.

El Ombudsman representa un verdadero esfuerzo de - la sociedad para eliminar protocolos y formalidades que dificultan la impartición de la justicia. Es, sin ninguna duda, un avance significativo que la humanidad ha -- aportado para la defensa de los derechos humanos.

QUINTA: Que la figura del Ombudsman no sustituye, de ninguna manera y por ningún motivo, a las instituciones jurídicas que, de distinta naturaleza, protejan los derechos humana

nos; toda vez que por su naturaleza jurídica es un órga no auxiliar y complementario para la defensa de esos -- derechos.

SEXTA: Que la eficacia del cumplimiento de sus objetivos y --- finalidades se debe, además de la investigación que --- hace de los hechos y de la publicidad de los resultados, a la facultad sancionadora que tiene sobre los funcionarios y a la atribución que se le otorga para recomendar la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento -- total o parcial de sus recomendaciones. El poder sancionador con que cuenta el Ombudsman no desvirtua su naturaleza, ya que para hacer valer sus resoluciones, o para hacer que las autoridades involucradas colaboren, -- denuncia ante las autoridades correspondientes la falta de voluntad política de éstas, para que se les impongan una sanción. Esto es lo que nosotros hemos denominado - coercibilidad indirecta.

SEPTIMA: México al igual que otros países, participa de la preocupación por la defensa de los derechos humanos. Motivo - por el cual nuestra Constitución establece derechos --- humanos, y contempla defensas y protección que conle-- van en su espíritu el cuidado y la salvaguarda de la -- dignidad humana. Defensas tales como el Juicio de Amparo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Juicio de Amparo, ha significado uno de los --- medios más legítimos con que la ciudadanía puede contar para protegerse de los excesos de la Ley, y de las autoridades públicas. Sin embargo, y como pudimos observar, es un instrumento jurídico que presenta determinadas limitaciones, como las formalidades de su procedimiento, -- que sin ser ineficaces, dificultan que la ciudadanía --

acuda a él.

OCTAVA: La Comisión Nacional de Derechos Humanos esta inspirada en ideas y corrientes universales del Ombudsman; siendo de trascendental importancia su creación, pues de acuerdo con la situación que viven los derechos humanos ---- actualmente, es oportuno aportar mecanismos de protección que otorguen a los ciudadanos mexicanos una defensa más ágil y expedita.

NOVENA: Que la CNDH participa de varias de las características del Ombudsman sueco, pero no de la totalidad de ellas. Por lo que podemos afirmar que la Comisión Nacional es un Ombudsman, cuyas características distintivas derivan de nuestra realidad política y de nuestros ideales jurídicos.

DECIMA: La CNDH, como Ombudsman, no pretende sustituir, ni desplazar, ni al Poder Judicial, ni al Juicio de Amparo, ni a los abogados encargados de hacer valer el derecho por otros. Por el contrario, la Comisión es un auxiliar en la defensa de los derechos humanos.

DECIPOPRIMERA: La Comisión Nacional, a pesar de presentar varias de las características de un Ombudsman, no cuenta con la facultad sancionadora de éste. Limitación que la convierte en un órgano más, que en períodos determinados - emite una declaración. Esta situación la coloca en el mismo plano que algunos organismos no gubernamentales - defensores de los derechos humanos, los cuales cumplen con objetivos y fines iguales a los de la CNDH, y como

ésta, no cuentan con poder para exigir que sus opiniones se lleven acabo. Circunstancia que no debiera ser, ya que la Comisión Nacional es una institución jurídica que busca colaborar con los demás órganos del Estado en la defensa de los derechos humanos a través de procedimientos ágiles y expeditos, y no así una asociación --- civil más, que aún cuando son muy importantes en la defensa de los derechos humanos, no pueden influir en las decisiones del gobierno. Por eso, si se fortaleciera a la Comisión, otorgándole facultad sancionadora al igual que al Ombudsman sueco, cabe la posibilidad de que sus recomendaciones dejen de ser simples y llanas recomendaciones para pasar a ser determinaciones con fuerza coercitiva.

DECIMOSEGUNDA: Que aún cuando la CNDH cuenta con poder político para hacer cumplir sus recomendaciones, este ha sido -- ineficaz. Pues como pudimos observar, las recomendaciones emitidas por la Comisión no han alcanzado el cumplimiento deseado e incluso algunas autoridades se han negado a aceptarlas.

DECIMOTERCERA: La Comisión Nacional no tiene imposibilidad para contar con poder coercitivo -tal y como lo tiene el --- Ombudsman clásico-, ya que si participa de las demás -- características del Ombudsman, entonces no existe motivo alguno que le prohíba contar con facultad sancionadora, ya que su naturaleza jurídica no se desvirtua, por el contrario se fortalece.

DECIMOCUARTA: Que para lograr que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuente con poder sancionador, es necesario la modificación del artículo 102 apartado B, en su pá--

rrafo primero, así como el de los artículos relativos - de la Ley y el Reglamento Interno de la Comisión, pues su limitación esta señalada por la propia Constitución y leyes reglamentarias. Modificación con la que nos proponemos dar a la Comisión poder suficiente que le permita cumplir con sus objetivos, sin afectar el sistema -- jurídico nacional creando un poder supremo.

DECIMAQUINTA: Para el desarrollo de una verdadera cultura en materia de derechos humanos, que este sustentada en razones jurídicas, políticas y sociales, es menester seguir trabajando en la formación de la conciencia moral de valores de los derechos humanos; además de concientizar a las autoridades o servidores públicos, que el servicio que desempeñan es en beneficio de la sociedad y no del suyo propio, para evitar las graves implicaciones que trae consigo el desconocimiento de ello. Consideramos que con la creación de organismos como la CNDH, nos encontramos en el camino correcto para alcanzar un verdadero desarrollo político, económico, social y jurídico; sin embargo, estamos seguros y entendemos que no es una tarea fácil, que aún falta mucho para alcanzar esos objetivos, pues mientras exista alguien que goce de impunidad, y alguien que la otorgue, no podremos avanzar en la lucha de la defensa real de los derechos humanos.

B I B L I O G R A F I A .

DOCTRINA

- AGUILAR CUEVAS, Magdalena. El Defensor del Ciudadano. Ombudsman. México, Editorial UNAM., 1990. 510 pp.
- _____. Manual de Capacitación. Derechos Humanos. - México, Editada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991. 206 pp.
- BODENHEIMER, Edgar. Teoría Pura del Derecho. México, Editorial - Fondo de Cultura Económica. 1942. 418 pp.
- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. 28a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1991. 1088 pp.
- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Derechos Humanos, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. (compilación). México, Editorial de la CNDH. 1991. 372 pp.
- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 16a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1991. 509 pp.
- ESTRELLA MENDEZ, Sebastián. La Filosofía del Juicio de Amparo. - México, Editorial Porrúa, S.A., 1988. 221 pp.
- ETIENNE LIANO, Alejandro. La Protección de la Persona Humana en en Derecho Internacional. Los Derechos Humanos. México, Editorial Trillas, 1987. 271 pp.
- GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. --- 39a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1988. 444 pp.
- GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 2a. ed., México, Editorial UNAM, 1979. 363 pp.
- HERNANDEZ OCHOA, Maria Teresa, et. al. Hacia una cultura de los Derechos Humanos. México, Editada por la CNDH, 1991, - 168 pp.
- KELSEN, Hans. La Teoría Pura del Derecho. 2a. ed., México, Editora Nacional, 1981. 251 pp.

- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. et. al. Teoría del Derecho y --
Conceptos Dogmáticos. México, Editorial UNAM, 1987. --
149 pp.
- SALOMON DELGADO, Luis Ernesto. El Ombudsman. Guadalajara, México,
Editado por la Universidad de Guadalajara, Jalisco, --
1992. 259 pp.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 14a. ed., tomo I, -
México, Editorial Porrúa, S.A., 1988. 853 pp.
- SIERRA GUZMAN, Jorge Luis. et. al. La Comisión Nacional de Dere-
chos Humanos. Una visión no Gubernamental. México, ---
Editado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promo---
ción de los Derechos Humanos, A.C., 1992. 251 pp.
- TERRAZAS, Carlos R. Los Derechos Humanos en las Constituciones -
Políticas de México. México, Editorial Miguel Angel -
Porrúa, 1991. 167 pp.
- U.N.A.M. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. 20 años de evo-
lución de los Derechos Humanos. México, Editorial UNAM,
1974. 599 pp.
- VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman. Una Ins-
titución Encominable?. México, Editorial UNAM, 1988. -
150 pp.
- ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. Derecho social y Derechos Socia--
les de los mexicanos. México, Editorial Porrúa, S.A.,
1982. 126 pp.
- BIDART CAMPOS, German J. Teoría General de los Derechos Humanos.
México, Editorial UNAM, 1989. 453 pp.
- GROS ESPIELL, Hector. Estudio sobre Derechos Humanos. Madrid, --
Editorial Civitas, 1980. 293 pp.
- HERRENDORF, Daniel e com. Filosofía de los Derechos Humanos. Mé-
xico, Editada por la CNDH, 1992. 374 pp.
- LOZANO, José María. Tratado de los Derechos del Hombre. 2a. ed.,
México, Editorial Porrúa, S.A., 1972. 139.

- MARGADANT S., Guillermo Floris. Panoráma de la Historia Universal del Derecho. 2a. ed., México, Editorial Porrúa, -- S.A., 1983. 209 pp.
- NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. México, Editorial Porrúa, S.A., 1975. 1050 pp.
- PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. 2a. ed., México, Editorial UNAM, 1986. 313 pp.
- SEPULVEDA, Cesar. Estudio sobre Derecho Internacional y Derecho Humano. México, Editado por la CNDH, 1991. 120 pp.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 91a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, 139 pp.
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de junio de 1990. 265 y 266 p.
- Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1992.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de junio de --- 1992. 9pp.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre de 1992. 23 pp.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 27a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1993. 922 pp.

Nueva Legislación de Amparo Reformada. 53a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1990. 467 pp.

ECONOGRAFIA.

- ALPONTE, David. "1992, un año catastrófico para los Derechos Humanos". La Jornada, No. 3180 (México, D.F., 8 de julio de 1993), p. 32.
- ARMENDAREZ, Pedro Enrique. "Cosméticas las medidas sobre Derechos Humanos en México". La Jornada. No. 2018 (México, D.F., 6 de diciembre de 1992), p. 6.
- CAMARA DE DIPUTADOS. LV Legislatura. Crónica de la Reforma al artículo 102 Constitucional en Materia de Derechos Humanos. México, Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, 63 pp.
- CARPIZO MC. GREGOR, Jorge. Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?. México, Editada por la CNDH, 1990. --- 39 pp.
- CASTAN TOBEÑAS, José, "Los Derechos del Hombre". Revista General de Legislación y Jurisprudencia, tomo LVIII, año ---- CXVII, Número 6, Madrid, España, diciembre de 1968. -- p.13.
- CONCHA, Miguel. "El Ombudsman". La Jornada. No. 1315 (México, -- D.F., 16 de noviembre de 1991), p. 18.
- CORSO SOSA, Edgar. Justificación Constitucional de la Defensa de los Derechos Humanos. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, UNAM. México, 1992. 266 pp.
- GARCIA, Clara Guadalupe. "Ningún motivo impide la investigación del asesinato de Norma Corona". La Jornada. No. 2085 - (México, D.F., 3 de julio de 1990), p. 1 y 8.

- GARCIA TREVIJANO-FOS, J. A. Tratado de Derecho Administrativo. - Madrid, Editado por la Revista de Derecho Privado, --- 1974. 583 pp.
- GRAN DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO (en 12 tomos). México, Editado por Selecciones de Reader's Digest, 1979. ---- 4100 pp.
- INFORME ANUAL DE LA AGRUPACION HUMANITARIA ESTADOUNIDENSE. "Violentos abusos contra los Derechos Humanos en México". - "AMERICAS WATCH". La Jornada. No. 2065. (México, D.F., 13 de junio de 1990), 5 pp.
- LOMAS, Emilio y OLMOS, José Gil. "Lamenta Madrazo Cuellar la Resistencia a cumplir Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". La Jornada. No. 3137 (México, D.F., a 4 de junio de 1993), p. 1 y 20.
- PILOWSKY, Amity. "El Ombudsman ante la Opinión Pública". El Nacional, (México, D.F., 19 de febrero de 1992), p. 19 y 20.
- PRIMER INFORME ANUAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Correspondiente al período mayo de 1992 a mayo de 1993. La Jornada. No. 3140 (México, D.F., 7 de junio de 1993).
- SOLIS, Arturo. "No se hara caso a la CNDH". La Jornada. No. 1348. (México, D.F., 6 de diciembre de 1992), p. 5.
- ZAVALA GOMEZ DEL CAMPO, Margarita. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, antecedentes, estructura y propuestas. - Tesis de Licenciatura en Derecho. Escuela Libre de Derecho, México, 1992. 226 pp.