

638  
2e

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

" LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS  
HUMANOS, NATURALEZA JURIDICA Y  
ALTERNATIVAS "

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ARMANDO PEDRAZA ARGUIJO



CD. UNIVERSITARIA, D. F.



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA GENERAL DE  
EXAMENES PROFESIONALES

1994

TESIS CON  
FALLA DE OBTENER



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF. SCA/210/94.

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

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ARMANDO PEDRAZA ARGUIJO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA JURIDICA Y ALTERNATIVAS" bajo la direccion del Lic. César Garizurieta Vega para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Garizurieta Vega en oficio de esta fecha me manifiesta haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de Pedraza Arguijo.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F., 19 de octubre de 1994.  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

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

Aprovecho la ocasión para reiterar a Usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F., octubre 19 de 1994.

LIC. CESAR GARCIBUENA VEGA.  
Profesor Adscrito al Seminario  
de Derecho Constitucional y de  
Amparo.

Agradezco a Dios por permitirme vivir el tiempo suficiente para cumplir con mis deberes como ser humano.

Con profundo respeto para la Universidad Nacional Autónoma de México y la Facultad de Derecho, por la oportunidad que me brindaron y sus enseñanzas.

A mis padres, por darme la vida, su apoyo incondicional y sus palabras de aliento. Estoy en deuda con ustedes.

Con respeto y agradecimiento al Lic. César Garizurieta Vega, ya que sus palabra y sus criticas fueron un impulso para mi, que me permitió crecer un poco y preocuparme por ser mejor.

A todas aquéllas personas que creyeron en mí; que siempre tuvieron palabras de aliento en los momentos más difíciles durante la elaboración de este trabajo.

In memoriam:

Juan Pedraza Navarro.

Felipe Arguijo Estrada.

Elsa Pérez Padilla.

Mateo Escalante Álvarez.

LA COMISION NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS,  
NATURALEZA JURIDICA Y  
ALTERNATIVAS

## INDICE

	PAGS.
INTRODUCCION	7

### CAPITULO I

#### NATURALEZA Y FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.- Concepto.	10
2.- Derechos humanos y garantías individuales.	13
3.- El juicio de amparo como protector de las garantías individuales.	17

### CAPITULO II

#### UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.- La Carta Magna Inglesa y sus ordenamientos posteriores.	36
2.- La Constitución de los Estados Unidos de 1787.	42
3.- La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789.	45

4.- La Constitución de Cádiz de 1812.	49
5.- Los Sentimientos a la Nación de Morelos.	51
6.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.	52
7.- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	54
8.- Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.	56
9.- Bases Orgánicas de 1843.	60
10.- La Constitución Federal Mexicana de 1857.	63
11.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	67

### C A P I T U L O   I I I

#### LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

1.- Congresos, conferencias, declaraciones y tratados - Naturaleza y contenido.	70
2.- Carta de la Organización de las Naciones Unidas y Pactos.	76
a) Comisión Internacional de Derechos Humanos.	78
b) Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos.	79

3.- Carta de la Organización de los Estados Americanos.	81
a) Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	84
b) Convención Interamericana de Derechos Humanos.	87
4.- Declaración Universal de los Derechos Humanos.	89
5.- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.	93

#### C A P I T U L O   I V

##### ASPECTOS LEGALES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1.- Influencia de otras Instituciones.	97
A) El Ombudsman.	97
B) Comisiones y Defensorías Estatales de los Derechos Humanos.	101
B1) Aguascalientes.	102
B2) Baja California.	103
B3) Colima.	105
B4) Guerrero.	106
B5) Nayarit.	107
C) La Procuraduría Federal del Consumidor.	109
D) El Ministerio Público.	112
D1) El Ministerio Público Federal.	112
D2) El Ministerio Público en el Distrito Federal.	114

E) La Procuraduría Social.	115
2.- Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	121
3.- Ordenamiento Jurídico al cual está sujeta.	128
4.- Composición y Organización.	138
4a) El Consejo.	139
Propuesta.	139
Funciones.	143
4b) El Presidente.	144
Propuesta.	145
Funciones.	147
4c) La Secretaría Ejecutiva.	148
Funciones.	148
4d) Los Visitadores Generales.	149
Funciones.	150
5.- Funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	151
5a) Incompetencia.	153
-Opiniones a favor.	153
-Opiniones en contra.	156
-Opinión personal.	161
Propuesta.	163
6.- Recomendaciones, naturaleza y alcance de ellas.	171

6a) Acuerdos de trámite.	171
6b) Recomendaciones.	172
6c) Documentos de No Responsabilidad.	174
Propuesta.	174

APÉNDICE: LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, CIFRAS Y DATOS AL 29 DE OCTUBRE DE 1993.	181
---	-----

CONCLUSIONES.	199
BIBLIOGRAFÍA.	205

" LEGE QUAESO "  
( LEE, TE LO RUEGO )

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

El crecimiento demográfico incontrolado en nuestro país ha causado, entre otras cosas, carencia de vivienda, deficiencia en los servicios de salud, de educación y, lo más grave, retraso en la impartición de justicia.

Las causas de esto se encuentran en la sociedad misma, es decir, ha sido ésta la que en su crecimiento desmedido y desorganizado ha coadyuvado a la falta de servicios públicos. Pero ello no es óbice para deslindar la responsabilidad que corresponde al estado; sobre todo por ser éste el obligado a prestar esos servicios a la sociedad.

Así, en las dependencias de gobierno se han generado una serie de vicios administrativos, compromisos morales, compadrazgos, caciquismos, ineficiencias y sobre todo, burocratismo, que han provocado deficiencias en la prestación de servicios públicos de carácter administrativo y jurisdiccional, en perjuicio de los gobernados.

Esta situación y el 'agudo ingenio mexicano' por buscar una solución rápida y fácil a las dificultades, han dejado en el

marasmo esos problemas provocando incluso su institucionalización en la sociedad. Pero no sólo los habitantes han abusado de este 'ingenio agudo'; las autoridades también han colaborado a su crecimiento e implantación.

Los problemas no se han atendido de inmediato, sino que se han desarrollado tanto hasta llegar a ser incontrolables. En lugar de atacarlos en sus orígenes, de buscar soluciones definitivas, únicamente se han aplicado paliativos. Se pretende hacerles frente con la creación de diversos órganos; pero éstos mismos, por muy justificada que sea su existencia, han respondido cabalmente a sus expectativas si acaso únicamente en sus primeros años.

Efectivamente, al paso del tiempo, han caído en los mismos vicios que pretendieron erradicar, lo cual hace más agudo e intrincado el problema real. Las contralorías, las defensorías, las comisiones y las procuradurías son prototipo de esta clase de órganos.

Por todo esto es que en este análisis de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se pretende precisar si su creación puede contribuir a frenar los abusos cometidos por las autoridades o si, por el contrario, su futuro será la de una oficina pública: llena de burocratismo y deficiencias en la prestación de servicios públicos.

Para llegar a estas conclusiones conviene analizar la naturaleza de los derechos humanos y de las garantías individuales y establecer sus diferencias; la función del juicio de amparo como protector de éstas últimas. También realizar una sinopsis de los derechos humanos a través de la historia, su conquista y posterior consagración en diversos ordenamientos legales hasta llegar a su inclusión en las diversas constituciones, y el tratamiento que a los mismos se les ha dado en el plano internacional.

Posteriormente, se abordará un estudio de diversos organismos protectores de los derechos de los gobernados y un examen de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para finalizar con una serie de cifras de los logros conseguidos por ésta desde su creación el 6 de junio de 1990, hasta el 29 de octubre de 1993.

Valgan pues las presentes acotaciones, necesarias para pasar al desarrollo del presente trabajo.

## C A P I T U L O I

### NATURALEZA Y FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### 1.- Concepto

Dar un concepto de los derechos humanos no es sencillo por las múltiples definiciones que se han elaborado de ellos.

Así, el *Diccionario Jurídico Mexicano* señala que los derechos humanos son: "El conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente."<sup>0</sup>

Por su parte, Don Isidro Montiel y Duarte expresa: "Y esta libertad civil, esta propiedad y estos derechos legítimos de todos los individuos que componen la nación española, no son otros que los derechos del hombre; es decir, los derechos cardinales que el hombre por el sólo hecho de serlo tiene y ha de tener siempre, así como los medios formulados en la ley fundamental para asegurar el goce de esos derechos . . ."<sup>1</sup>

---

<sup>0</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. UNAM. tomo II A-CH. 2ª reimpresión. México 1987. pág. 223

<sup>1</sup>Montiel y Duarte, Isidro. *Estudio Sobre las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. 3ª edición facsimilar. México 1979. pág. 6

La escuela naturalista postula: ". . . que los hombres tienen los derechos subjetivos que requieren el mantenimiento de la propia existencia y la consecución de sus finalidades naturales . . . tienen esos derechos por razón natural, por la sola condición humana . . ."2

La escuela legalista sostiene que: ". . . los derechos humanos, aunque se consideren justificados en teoría, nada valen y nada significan, si no hay leyes que los consagren y que impongan su respeto, pues los derechos definidos en la ley son los únicos que ameritan protección."3

Finalmente, Laski afirma: "Los derechos (humanos) son, en realidad, las condiciones de la vida social, sin las cuales no puede ningún hombre perfeccionar y afirmar su propia personalidad. Puesto que el estado existe para hacer posible esa tarea, sólo manteniendo esos derechos puede conseguir su fin."4

" . . . Pero, nuestros derechos no son independientes de la sociedad; los tenemos precisamente, porque somos miembros del Estado. Los tenemos en razón de una organización a través de la cual sólo puede conseguirse aquél sentido de exclusión, dadas las

---

2Bazdresch, Luis. *Garantías Constitucionales*. Editorial Trillas. 4ª edición. México 1992. pág. 14

3Ibidem., pág. 15

4Laski, Harold J. *Los Derechos Humanos*. Editorial Universidad de Costa Rica. San José Costa Rica 1978. pág. 3

condiciones que caracterizan al mundo. Nuestros derechos no son independientes de la sociedad, sino inherentes a la misma. Los tenemos, pues, tanto para su protección como para la nuestra."<sup>5</sup>

De este corolario de definiciones se puede concluir que los derechos humanos son inherentes al ser humano aun cuando no se les respete o se les consagre en la ley; pertenecen al hombre desde que es viable hasta que muere. Pero el hombre no vive solo, pues en este caso no existiría a quien exigirle el respeto a esos derechos; vive en sociedad, es decir, igual que él tiene derechos y exige su respeto, los demás integrantes de la sociedad también exigen el respeto a sus sendos derechos. Hay pues, una correlación de derechos y obligaciones.

" . . . por su calidad de seres dotados de razón, los hombres son dignos de respeto para sus personas y para sus actividades honestas, que sean adecuadas para la satisfacción de sus necesidades naturales y la realización de su destino, por tanto, tienen derechos inmanentes a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad, a la actividad, a la traslación, etc., que son los derechos básicos indispensables para el desenvolvimiento o desarrollo, la prosperidad y la felicidad de los seres humanos dentro del ambiente que les toque vivir; pero esos derechos del hombre cobran importancia sólo cuando los hombres viven y desarrollan su actividad en un medio social, y el

---

<sup>5</sup>Ibidem., pág. 6

ejercicio de esos derechos alcanza protección contra los abusos o errores de las autoridades gubernativas únicamente cuando las instituciones políticas y el sistema legal establecido los tiene reconocidos y garantizados."<sup>6</sup>

## 2.-Derechos Humanos y Garantías Individuales.

Derechos humanos y garantías individuales son conceptos casi sinónimos, conviene pues su estudio y delimitación.

El tratadista Luis Bazdresch manifiesta: "En derecho público la noción de la garantía" ( . . . ) "comprende básicamente una relación subjetiva, pero directa, entre la autoridad y la persona, no entre persona y persona. Esa relación se origina, por un lado, en la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social y, por el otro, en la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad."<sup>7</sup>

Ignacio Burgoa dice: " . . . la garantía individual, se traduce en una relación jurídica que existe entre gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades, por el otro (sujetos

---

<sup>6</sup>Bazdresch, Luis. op. cit., pág. 16

<sup>7</sup>Ibidem., pág. 12

activo y pasivo), en virtud de la cual surge para el primero el derecho de exigir de los segundos una obligación positiva o negativa, consistente en respetar las prerrogativas fundamentales de que el hombre debe gozar para el desenvolvimiento de su personalidad (objeto), relación cuya fuente formal es la constitución."<sup>8</sup>

Con estos antecedentes se puede concluir que las garantías individuales son ciertos derechos de diversa índole que el estado respeta y reconoce a los particulares, así como la facultad correlativa de éstos de exigir su observancia por parte de aquél, creándose a propósito los mecanismos legales necesarios para alcanzar tal observancia.

Los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas consubstanciales al ser humanos, independientemente de su raza, nacionalidad, religión, idioma, sexo, edad o condición social.

Las garantías individuales son aquellos derechos humanos considerados más importantes que se han incluido en las constituciones para buscar su respeto y protección. Así, los derechos humanos vendrán a ser el género y las garantías individuales la especie. Todo lo que sea garantía individual será derecho humano; pero no todo lo que es derecho humano está

---

<sup>8</sup>Burgoa Orhiuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. 2a edición. México 1954. pág. 52

considerado como garantía individual. La diferencia entre derechos humanos y garantías individuales consiste en que éstas son reconocidas y otorgadas por la autoridad y sancionadas por el derecho; en tanto que aquellos subsisten o se reconocen al margen de que lo haga la autoridad o de su previsión jurídica. De tal modo, las garantías individuales van asociadas a la autoridad, al orden jurídico y a su reconocimiento expreso o tácito.

Los hombres al establecerse en un lugar determinado, se organizan y se imponen una serie de normas de diversa índole para regular su conducta, para regular sus relaciones sociales.

"Todas las relaciones de hombre a hombre, agrega *Savigni*, no entran, sin embargo, en el dominio del derecho, porque no todas lo necesitan, ni tampoco son susceptibles de ser determinadas por una regla de esta clase; y en este punto cabe distinguir tres casos, pues dicha relación puede estar enteramente dominada por las reglas del Derecho, o estarlo sólo en parte o enteramente fuera de ella: la propiedad, el matrimonio y la amistad pueden servir de ejemplo de estos diferentes casos."<sup>9</sup>

Pero también requieren de una persona o un grupo de ellas que vigilen el orden establecido; surge así la autoridad, como aquél órgano creado para ese fin. Y así como se dota a éste de las facultades necesarias para hacer cumplir su autoridad, también se

---

<sup>9</sup>Savigni de F., citado por De Pina, Rafael. *Derecho Civil Mexicano Introducción-Personas-Familia*. Editorial Porrúa. México 1975. pág. 87

le limita para que no infrinja los derechos de las personas, sean individuales o colectivos.

En cambio, los derechos humanos, como ya se explicó, son inherentes al ser humano por la sola condición de su ser. No importa si la autoridad los reconoce o deja de hacerlo; tampoco importa que se les incluya en los ordenamientos jurídicos para buscar su protección. Basta con que los integrantes de la sociedad tengan conciencia de su existencia y procuren no infringirlos, sin necesidad de que se les obligue por la vía coercitiva a respetarlos.

En conclusión, derechos humanos y garantías individuales en esencia gozan de la misma naturaleza. Sin embargo. éstas últimas requieren, además , de ciertos elementos que las hacen diferentes de aquéllos; estos elementos son:

- a) Su reconocimiento expreso o tácito por parte del estado;
- b) La existencia de un orden jurídico que las garantice;
- c) La facultad de los particulares para exigir su respeto a las autoridades; y
- d) Los mecanismos legales a través de los cuales se restituya a las personas en sus garantías violadas.

Por lo antes expuesto, el término derechos humanos casi no es usado en las constituciones, prefiriéndose usar en su lugar el de

garantías individuales, garantías constitucionales o derechos mínimos del gobernado. Sin embargo, con la creación de los organismos internacionales y el surgimiento de diversas organizaciones protectoras de los derechos humanos, se ha incrementado el uso de esta expresión: derechos humanos.

### 3.- El juicio de amparo como protector de las garantías individuales

La sociedad ha creado diversos instrumentos jurídicos con el objeto de limitar la actuación de la autoridad y proteger las garantías individuales. La Constitución y la división de los órganos del poder supremo, son ejemplos de estos instrumentos.

Dentro de estos instrumentos jurídicos, en el sistema jurídico mexicano tiene especial relevancia el juicio de amparo.

Esta figura surge en nuestro país a mediados del siglo pasado. Su finalidad era la de proteger los derechos de los habitantes contra los actos de los poderes legislativo y ejecutivo.

" . . . el juicio de amparo es una institución defensora de la pureza de la Constitución y de la vigencia de las libertades individuales que tiene su fundamento en los artículos 103 y 107

de la Constitución."<sup>10</sup>

"El juicio de amparo es guardián del Derecho y de la Constitución. La finalidad del juicio es precisamente esa: hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado."<sup>11</sup>

El juicio de amparo se apoya en una serie de principios que determinan su estructura y procedencia y los cuales son:

PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE .- Consagrado en el artículo 107 fracción I de la constitución que establece: "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte . . . " , lo que significa que el juzgador está impedido para actuar a menos que se lo soliciten; es decir, no actúa de oficio, aun en el supuesto de que la violación a la garantía individual sea manifiesta.

"Entendemos por instancia una conducta del particular o sujeto de derecho, frente al estado, frente a los órganos de autoridad, por la cual el particular o sujeto de derecho informa, pide, solicita, o en cualquier forma excita o activa las funciones de los órganos de autoridad."<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Editorial Porrúa. 3a edición. México 1991. pág. 43

<sup>11</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Juicio de Amparo*. Editorial Themis. 2a reimpresión. México 1989. pág. 3

<sup>12</sup>Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. UNAM. 7a edición. México 1987. pág. 139

Este principio lleva implícita la acción, que es el impulso o acto procesal con que se inicia toda clase de juicio.

"Entendemos por acción el derecho, potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional."<sup>13</sup>

En el juicio de amparo, la instancia la puede iniciar toda persona física o moral que se encuentre legitimada para deducir la acción de amparo. Así, los tribunales federales están impedidos para actuar si la persona legitimada no ejercita su acción.

**PRINCIPIO DE LA EXISTENCIA DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.-** Consiste en que la ley o acto de autoridad sobre el que se va a conceder el amparo, debe alterar la situación jurídica de la persona, sea privándola de un derecho o limitando su goce.

La Corte ha declarado en este sentido que: "Las palabras PARTE AGRAVIADA se contraen a las personas que han sufrido un agravio y se refiere, en general, a la OFENSA o PERJUICIO que se hace a alguno en sus DERECHOS o intereses; la palabra perjuicio debe entenderse no en los términos de la ley civil, como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera haberse obtenido, sino

<sup>13</sup>Ibidem., pág. 111

como sinónimo de OFENSA que se hace a los derechos o intereses de una persona, y es seguramente en ese sentido en el que está tomada dicha palabra, en el artículo 3o, de la Ley de Amparo."<sup>14</sup>

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

"El criterio sustentado por la Suprema Corte sobre esta cuestión de la naturaleza del agravio, coincide con las consideraciones que hemos formulado, existiendo jurisprudencia en la que se asienta que 'el agravio indirecto no da ningún derecho al que lo sufre para recurrir al juicio de amparo'. Por otra parte, dicho alto tribunal en otras tesis ha sustentado en forma explícita los caracteres del agravio como base de la procedencia del juicio constitucional, afirmando que 'Tan sólo tienen derecho de invocar el amparo LAS PERSONAS DIRECTAMENTE AGRAVIADAS por el acto violatorio de garantías, porque ese derecho es PERSONALISIMO, toda vez que el acto violatorio afecta solamente al agraviado', y que 'Parte agraviada lo es, para los efectos del amparo, LA DIRECTAMENTE afectada por la violación de garantías no el tercero a quien directamente (sic) afecte la misma violación."<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>*Semanario Judicial de la Federación*.--Quinta Epoca.--Tomo LIV, pág. 1579

<sup>15</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. 28a edición. México 1991. pág. 276

PRINCIPIO DE PROSECUCIÓN JUDICIAL.- Implica la existencia de determinados requisitos que se deben cumplir para la procedencia del juicio de amparo. Desde la competencia para conocer del mismo hasta la resolución que se dicte en él, pasando por un procedimiento jurisdiccional; es decir, existe demanda, contestación (informe), ofrecimiento de pruebas, audiencia constitucional y sentencia.

"Otro principio del juicio de amparo" ( . . . ) " consiste en que aquél se tramita por medio de 'procedimientos y formas de orden público'. Ahora bien, ¿que significa esta expresión? Desde luego implica que el juicio de amparo se revela, en cuanto a su substanciación, en un verdadero proceso judicial, en el cual se observan las 'formas jurídicas' procesales, esto es, demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. Al establecer el artículo 107 constitucional que el juicio de amparo se seguirá conforme a un procedimiento que se ajuste a las formas de Derecho Procesal, implícitamente presupone que en su tramitación se suscita un verdadero debate o controversia entablado entre el promotor del amparo y la autoridad responsable, como partes principales del juicio, en el que cada cual defiende sus respectivas pretensiones."<sup>16</sup>

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.- Consiste en que para poder

---

<sup>16</sup>Ibidem., pág. 279

tramitar el juicio de amparo, el quejoso debe agotar previamente cualquier medio de defensa que la ley conceda capaz de modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, cuando en las mismas leyes se regule ese medio de defensa y no sea optativo para el quejoso agotarlo antes de acudir en demanda de garantías.

La fundamentación de lo anterior la encontramos en el artículo 107 constitucional fracciones III y IV que disponen que el juicio de amparo directo es procedente contra sentencias, resoluciones o laudos definitivos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por medio del cual pueden ser modificados o revocados; asimismo, contra actos en juicio o fuera de él de imposible reparación, respecto de los cuales no exista algún medio de defensa.

Así, el amparo sólo procede cuando el promovente ya no cuenta con algún medio de defensa ordinario o extraordinario por el cual pueda defenderse del acto reclamado.

"Amparo. Con arreglo a lo dispuesto por la Constitución, el amparo sólo procede en los juicios civiles y penales, contra las sentencias definitivas, respecto de las que no proceda ningún recurso por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas; contra la violación de las leyes del procedimiento; cuando se afecten las partes substanciales del juicio de manera que se deje sin defensa al quejoso; y cuando se trate de actos en el juicio,

cuya ejecución sea de imposible reparación."<sup>17</sup>

Sin embargo, este principio tiene excepciones, es decir, situaciones en las cuales no es preciso agotar los recursos ordinarios o extraordinarios que las leyes establecen para solicitar el amparo, a saber:

a) En materia penal:

a') Cuando el acto reclamado sea alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, o sea que importe peligro de privación de la vida, deportación, destierro, mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento, multa excesiva, confiscación de bienes o cualquier otra pena exagerada. (Art.73, fracción XIII Ley de Amparo)

a'') Cuando se reclame un auto de formal prisión; en este caso, es optativo para el reo agotar antes el recurso de apelación o recurrir al juicio de garantías. Pero, si ya promovió el primero, debe esperar a su resolución o desistirse de él, para intentar el segundo.

"El fundamento jurídico para estimar que contra un auto de formal prisión no existe la necesidad de agotar previamente al amparo ningún recurso legal ordinario, consiste en estimar que

---

<sup>17</sup>Jurisprudencia: Apéndice 1975. 8a Parte. Pleno y Salas. Tesis 32. p. 55

dicho proveído puede ser directamente violatorio del artículo 19 constitucional, independientemente de que también pueda contravenir normas legales secundarias."18

**"AMPARO, DESISTIMIENTO PREVIO DE LA APELACIÓN PARA LA INTERPOSICIÓN DEL.-** De las constancias procesales no aparece como prueba idónea la copia certificada o sellada, que demuestra que el procesado desistió del recurso de apelación interpuesto contra el auto de formal prisión dictado en su contra, ni acuerdo alguno en el que se le haya tenido por desistido del citado recurso, antes de que se celebrara en el juicio de amparo la audiencia de derecho, para que se considerara que no existe ya, resolución pendiente que dictar.

Amparo en revisión 235/83.- Candelario López García.- Unanimidad de votos.- Ponente: Ángel Suárez Torres.- Secretaria: María Guadalupe Acero Armendariz. Informe 1983. - Tribunal Colegiado del Décimo Circuito. Núm. 2. Pág. 333."19.

b) Cuando no se emplace legalmente al quejoso en el procedimiento que se sigue en su contra y del cual dimana el acto

18Burgoa Orihuela. *El Juicio de Amparo*. Pág. 287

19Castro Zavaleta, Lic. Salvador. *65 años de Jurisprudencia Mexicana 1917-1981*. Apéndice II, 1983. 1a. edición. México 1984. pág. 16

reclamado.

"1173 EMPLAZAMIENTO.- La falta de emplazamiento legal, vicia el procedimiento y viola, en perjuicio del demandado, las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales."<sup>20</sup>

c) Cuando el quejoso sea extraño al procedimiento de donde proviene el acto que le cause agravios.

Art. 107.- Todas las controversias de que habla (sic) el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

" III. Cuando se reclamen actos de tribunales . . .

c) . . . que afecten a personas extrañas al juicio."

" VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio" ( . . . ) " se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse . . . "

---

<sup>20</sup>JURISPRUDENCIA 187 (QUINTA EPOCA). Vol. 19. Tercera Sala. Cuarta Parte. Apéndice 1917-1975. pág. 570

d) Cuando el acto de autoridad carezca de fundamentación; encuentra su sustento en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo: "No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación:"

"La autoridad suele actuar al margen de la ley; o, aun partiendo de la base de que su propósito sea ajustarse a ella, puede interpretarla inexactamente y emitir actos que la contrarían, por lo que pretender que el afectado deba saber qué precepto fundamenta el acto que lo agravia es exigirle dotes adivinatorias y dejarlo en esta de indefensión."<sup>21</sup>

e) Cuando se reclama la ley misma que fundamenta el acto reclamado.

Quien decide si una ley es o no constitucional es el Poder Judicial Federal, por lo que las partes únicamente pueden argumentar en el recurso interpuesto, indebida aplicación de la ley; anteriormente esto llevaba implícito el riesgo de consentir la ley reclamada. Sin embargo, esta situación ha sido superada con las reformas a la Ley de Amparo de 1987, ahora en la fracción XII del artículo 73 se establece: ". . . Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificado, revocado o nulificado,

---

21 Suprema Corte de Justicia de la Nación. op. cit., pág. 34.

será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad."

f) Otra excepción a este principio se encuentra en la fracción IV del artículo 107 constitucional, cuando se establece que el agraviado no está obligado a entablar ningún recurso, juicio o medio de defensa legalmente establecido contra el acto de autoridad agravante, si con motivo de su interposición, la ley que lo rija exige mayores requisitos que los previstos en la ley de amparo para otorgarla suspensión o si aquéllos no suspenden los efectos del acto impugnado.

PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS.- Consiste en que las resoluciones dictadas en amparo directo o indirecto únicamente surtirán sus efectos entre las partes del referido juicio constitucional, sea en el sentido de otorgar la protección de la justicia federal o de negarla, pero sin hacer una declaración general sobre la ley combatida. Es decir, los efectos de las sentencias de amparo no son "erga omnes", sino únicamente para las partes que intervinieron en el juicio.

Ahora bien, los efectos de las sentencias de amparo no solamente alcanzan a las autoridades que comparecen al juicio con el carácter de ordenadoras, sino a todas aquéllas que participen de algún modo en su aplicación o en su ejecución.

"AUTORIDADES RESPONSABLES.- Lo son no solamente la autoridad superior, que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo."22

Artículo 11 de la Ley de Amparo: "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

La restricción a los efectos de las sentencias de amparo descansa en el siguiente razonamiento: si las resoluciones dictadas en amparo protegieran por igual a todos los individuos que se encuentran en el supuesto de aquél que tramitó el referido juicio de garantías o más aún, si las resoluciones dictadas tuvieran una aplicación general hacia los integrantes de la sociedad, el Poder Judicial Federal se estaría arrogando facultades que sólo competen al Órgano Legislativo; es decir, estaría legislando, pese de que ésta es una facultad reservada

---

22 JURISPRUDENCIA: Apéndice 1975. 8ª Parte. Pleno y Salas. Tesis 54. pág. 98

al órgano mencionado en último lugar.

PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO.- Se refiere a que el juzgador que va a conocer del juicio de garantías únicamente debe de limitarse al estudio de los conceptos de violación hechos valer por el quejoso, sin poder abordar otros, en el caso que existan, y que no se hayan hecho valer.

Pero además , si el juzgador supliera la deficiencia de la mal llamada queja, lo estaría haciendo como juez y parte, colocando a la autoridad responsable y al tercero perjudicado en franca desventaja respecto al quejoso.

En una primera etapa, este principio era aplicado en asuntos de índole civil, mercantil, concursal o administrativa, pero a consecuencia de las reformas de 1988 a la Ley de Amparo, se establecieron excepciones al mismo. Así, el artículo 76 bis de la ley en cita establece: "Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

" I.- EN CUALQUIER MATERIA, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia."

" II.- EN MATERIA PENAL, la suplencia operará AUN ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O DE AGRAVIOS DEL REO."

" III.- EN MATERIA AGRARIA, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta ley."

" IV.- EN MATERIA LABORAL, la suplencia SOLO SE APLICARA EN FAVOR DEL TRABAJADOR."

" V.- EN FAVOR DE LOS MENORES DE EDAD O INCAPACES."

" VI.- EN OTRAS MATERIAS, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o particular recurrente una VIOLACIÓN MANIFIESTA DE LA LEY, QUE LO HAYA DEJADO SIN DEFENSAS."

Las primeras fracciones consagran las excepciones a este principio pero, la última de ellas, desvirtúa el propósito del legislador de proteger a determinadas personas que por su situación social, económica o cultural, no pueden acudir con un abogado que los asesore o los defienda. Así, al establecerse en la última fracción que procede en otras materias que desde luego se refieren a la materia civil, mercantil y administrativa, entre otras, la supuesta excepción desaparece, porque entonces procede en todas las materias, siempre y cuando se advierta que ha habido una violación manifiesta de la ley. Y lo que es peor aún, es que se deja al arbitrio del juzgador establecer cuándo existe

violación manifiesta de la ley y cuándo no; es decir, es cuestión de criterios y no de interpretación legal.

Los efectos del juicio de amparo están vinculados con las sentencias que se dictan. Esto es, el artículo 80 de la Ley de Amparo dispone que los efectos de las sentencias son restituir al quejoso en el goce de la garantía violada o tratar de que ésta se respete cuando sea próxima e inminente su violación.

Así, las sentencias se clasifican en el subsecuente orden:

"a) Sentencias que conceden el amparo; se obtienen por haber probado la existencia del acto y su inconstitucionalidad.

b) Sentencias que niegan el amparo; la negativa de amparo se produce por no haber probado la inconstitucionalidad del acto, pero si su existencia.

c) Sentencias de sobreseimiento; el tribunal de amparo sobresee, lo que implica no entrar al fondo del asunto por algún impedimento legal."<sup>23</sup>

Y entonces los efectos de éstas serán, respectivamente :

---

<sup>23</sup>padilla, José R. *Sinópsis de Amparo*. Cárdenas, Editor y Distribuidor. 2a edición. México 1978. pág. 292

- "a) Las que AMPARAN
- b) Las que NIEGAN y,
- c) Las que SOBRESEEN."<sup>24</sup>

En conclusión, el juicio de amparo es una figura jurídica creada para defender la constitución, sea en su parte orgánica o en la dogmática. Esto es, protegiendo las garantías individuales o evitando la intromisión competencial de los órganos del Poder Supremo, tal y como se desprende de la lectura del artículo 103 constitucional:

" Artículo 103.--Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

" I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;"

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

" III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

"En concepto de nuestros tratadistas el amparo es considerado como una institución de carácter político, a través de la cual se obtiene la protección de la constitucionalidad y la legalidad,

<sup>24</sup>Ibidem., pág. 294

como medio de mantener incólume la Constitución y resguardar las garantías que la misma establece, cuando éstas han sido o pretenden ser objeto de atentado por parte de las autoridades."<sup>25</sup>

"El sistema de control por el órgano jurisdiccional federal evita los excesos de poder y encauza a las autoridades dentro de las rutas legales."<sup>26</sup>

La teleología fundamental del juicio de amparo es la protección del gobernado contra actos de los poderes públicos, así como evitar la intrusión competencial entre éstos últimos. Y su fundamento jurídico se establece en los artículos 103 y 107 constitucionales así como su Ley Reglamentaria.

Cuando el amparo se promueve por violación directa a la constitución, su naturaleza es la de un juicio autónomo. Es decir, la litis, en este supuesto, se limita a examinar si existen actos o leyes inconstitucionales que violen los derechos de los gobernados.

" . . . la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el mismo punto de vista al considerar que el juicio constitucional no es un recurso strictu sensu, sino un procedimiento autónomo de la

---

<sup>25</sup>Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. *Nueva Legislación de Amparo Reformada*. Editorial Porrúa. 50a edición actualizada. México 1989. pág. 434

<sup>26</sup>Ibidem., pág. 434

secuela procesal en la cual se originó el acto reclamado. En efecto, dicho Tribunal ha sostenido que: 'En el juicio de amparo sólo se discute si la actuación de la autoridad responsable violó o no garantías individuales, sin que sea dicho juicio una instancia de la jurisdicción común; de ahí que las cuestiones propuestas al examen de constitucionalidad deban apreciarse tal como fueron planteadas ante la autoridad responsable y no en forma diversa o en ámbito mayor.'<sup>27</sup>

En contraste, cuando el amparo se promueve por violación a los artículos 14 y 16 constitucionales que establecen los principios de seguridad jurídica y legalidad, respectivamente, la naturaleza del amparo cambia, ya no se trata propiamente de un juicio sino de un recurso. Trataremos de explicar esto.

En sentido estricto la violación a estos artículos entraña un menoscabo a las garantías individuales. Pero al señalar estos artículos los lineamientos que deben observar las autoridades en las actuaciones que realicen y en las resoluciones que dicten, la función -del amparo- es la del control de la legalidad. Aquí entonces, ya no hay una violación directa a la constitución, sino a las leyes procedimentales que rigen el acto.

Por esto se señala que el amparo que se fundamenta en la violación a estos artículos no es propiamente un juicio sino un

---

<sup>27</sup>Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo., pág. 183

recurso, ya que su función es la de revisar los actos de los inferiores y determinar si son apegados a la legalidad o no. Se desprende así el amparo de su función de control de la constitución para convertirse en guardián del sistema jurídico mexicano.

"El juicio de amparo protege, pues, tanto la Constitución como la legislación ordinaria en general. Es, por ende, no sólo un recurso (lato sensu) constitucional, sino un recurso extraordinario de legalidad."<sup>28</sup>

Tena Ramírez externa que: ". . . el amparo fundado en la violación de los derechos consagrados en los artículos 14 y 16, no ha podido conservar su categoría de juicio, sino que es técnicamente un recurso" (. . . ) " por no ser juicio, donde se examina el acto de autoridad a la luz de la Constitución, sino un recurso, en el que se revisa en nueva instancia la actuación precedente, es decir, la de la justicia común, es por lo que el amparo ha adquirido en la práctica, en la jurisprudencia y en su ley reglamentaria, los matices que han acabado por quitarle todo aspecto de control de la constitucionalidad."<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>Ibidem., pág. 150

<sup>29</sup>Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 19a edición. México 1983. pág. 520

## C A P I T U L O   I I

### UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### 1.- La Carta Magna Inglesa y sus ordenamientos posteriores

Las fuentes del derecho son vastas, por ejemplo, la ley, la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, etc. En Inglaterra, es la costumbre la que propicia el desarrollo de su derecho; es decir, surge éste en virtud de la continua aplicación de actos legislativos y jurisdiccionales sobre determinados hechos sociales.

"El derecho inglés es la consecuencia de largos años de gestación social, de la sucesión incesante de fenómenos y hechos que fueron surgiendo dentro de la convivencia inglesa, basados en el espíritu y temperamento anglosajones, que siempre se distinguieron por ser amantes y defensores de la libertad."<sup>30</sup>

( . . . ) " surgió " . . . " como un conjunto normativo consuetudinario, implicado en diversas legislaciones aisladas y en la práctica jurídica realizada por los tribunales."<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. 2a edición. México 1954. pág. 50

<sup>31</sup>Ibidem., pág. 50

Erigido así el derecho inglés, se carece de códigos o leyes escritas.

"La constitución o Ley Fundamental no es un conjunto de preceptos escritos concretos, sino una colección de principios básicos tradicionales, resultantes de la expedición y observancia de actos legislativos aislados, y sobre todo, de la costumbre adoptada por el Parlamento y por los tribunales, que se conoce con el nombre de *COMMON LAW* (Derecho Común), y que es el conjunto de reglas creadas por la costumbre y sancionadas por su continuada aplicación, que no tienen como antecedente una norma legislativa, sino que se producen espontáneamente, por expresiones de la idiosincrasia y del criterio nacionales, a través de las resoluciones de los tribunales."<sup>32</sup>

En Inglaterra, durante la época medieval dominada por los intereses políticos y económicos del rey y los nobles, las garantías individuales de los gobernados eran menoscabadas.

La actuación del rey estaba dirigida a restar poderío a los nobles y, por resultado, su función como administrador público e impartidor de justicia era deficiente. Sin embargo, esa lucha por el poder se inclinó del lado de los nobles ya que en el año 1215, durante el reinado de "Juan sin tierra", se obligó a éste firmar un documento en donde se comprometía a respetar ciertas garantías

---

<sup>32</sup>Bazdresch, Luis. *Garantías Constitucionales*. Editorial Trillas. 2a edición. México 1983. pág. 44

individuales como la vida y la propiedad. Este documento es la célebre *Carta Magna*.

"La *Common Law* se formó sobre dos principios básicos: la seguridad personal y el respeto a la propiedad" ( . . . ) "así, esos derechos vinieron a identificarse con lo que ahora conocemos como derechos del hombre o garantías individuales."<sup>33</sup>

De la *Carta Magna*, destaca el capítulo 46, que establece el principio de legalidad; esto es, la protección jurídica de los gobernados contra los actos de autoridad.

". . . de primera importancia es el contenido del capítulo 46 de la *Carta Magna*, que garantizaba que ningún hombre libre podía ser arrestado, expatriado, sin juicio ante sus pares y según las leyes de su comunidad o sea el *Common Law*."<sup>34</sup>

". . . de ese importante documento debemos destacar su artículo 29 que textualmente dice: 'Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o libres usos, ni puesto fuera de la ley, ni exiliado, ni molestado de manera alguna; y nos no podremos ni haremos poner mano sobre él, a no ser en virtud de un juicio legal de sus pares y según la ley del país'."<sup>35</sup>

<sup>33</sup>Ibidem., pág. 46

<sup>34</sup>Ibidem., págs. 46 y 47

<sup>35</sup>Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa. 7ª edición. México 1991. pág. 5

Además de la Carta Magna, se idearon instrumentos legales para exigir del poder real el respeto a derechos que iban surgiendo o bien, el respeto irrestricto a los ya definidos. Esos instrumentos eran las '*bills of rights*', es decir, *Cartas de Derechos*, y las '*petitions of rights*' (*Petición de Derechos*) que se hacían al rey.

"La resistencia real a los mandatos del derecho consuetudinario y la consiguiente oposición a las resoluciones judiciales provocaron en Inglaterra no pocas conmociones, que sirvieron para que el pueblo obtuviera nuevos triunfos sobre el monarca, consolidando así sus conquistas libertarias mediante "*bills*" o "*cartas*", que eran documentos públicos obtenidos del rey, en los que se hacía constar los derechos fundamentales del individuo."<sup>36</sup>

"Con el tiempo, la autoridad del monarca inglés fue decreciendo, porque, en primer lugar, el parlamento ya se había formado, y en segundo término, porque este organismo fue absorbiendo paulatinamente la potestad legislativa real, mediante proposiciones de ley que formulaba. Fue así como el parlamento impuso al rey otro estatuto legal que vino a consolidar y corroborar las garantías estipuladas en la *Charta Magna*: la *Petition of Rights*, expedida por Carlos I."<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup>Burgoa, Orihuela. *Las Garantías Individuales.*, pág. 52

<sup>37</sup>*Ibidem.*, pág. 53

El contrapeso al poder del monarca lo fue el poder legislativo, compuesto de la Cámara de los Lores o Barones y la de los Comunes o del Pueblo. Este es el primer antecedente en el mundo de un parlamento.

Dos hombres influyeron en la consolidación del *Common Law*: *Tomás Hobbes* y *John Locke*.

*Tomás Hobbes* es considerado el fundador de la *Ciencia Política*.

Al hacer un estudio del hombre, lo hace alejado de las tendencias teológico-religiosas de la época; sitúa al hombre como un ser material compuesto de cuerpo y espíritu. Tal naturaleza lo obliga a luchar contra los demás hombres por su sobrevivencia, volviéndose así egoísta. Pero esto lo conduce a su degradación, por ello, busca la forma de controlar y regular la convivencia social, creando a propósito, un contrato que organice a la sociedad civil.

". . . los hombres pensaron en obtener una fórmula de convivencia social en la que a cambio de un sacrificio mínimo se obtuviera la libertad necesaria para satisfacer las aspiraciones individuales. Esa fórmula de convivencia la encontraron al constituir la sociedad civil mediante un contrato. En toda sociedad es necesaria una autoridad que gobierne, para

constituirla, el pueblo cede la potestad en favor de una persona o corporación. Cuando el pueblo cede la potestad, ésta pasa de manera absoluta, ilimitada, al gobernante."<sup>38</sup>

Parte de sus ideas se adentran en la razón de estado, su justificación y la naturaleza de la soberanía. Las mismas fueron utilizadas por gobernantes absolutistas y totalitarios que creían así justificada su actuación.

*John Locke* difiere en algunos aspectos de *Hobbes*, ya que consideraba que el poder residía en la comunidad y no en los gobernantes; justificaba la existencia de éstos sólo en la medida en que protegieran los derechos básicos del hombre como la vida, la libertad y la propiedad.

Al hacer alusión a los poderes (órganos) que integran el estado menciona al Poder Legislativo y al Ejecutivo, como aquellos que se encargan de hacer la ley y aplicarla, respectivamente; pero no hace ninguna referencia al Poder Judicial y sí incluye al Poder Confederativo como el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad.

"Según *Locke*, para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el

---

<sup>38</sup>*Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. 4a edición. México 1966. pág. 78*

poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas, porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado."<sup>39</sup>

## 2.- La Constitución de los Estados Unidos de 1787

Los antecedentes de la protección a los derechos humanos en el pueblo de los Estados Unidos, están relacionados con los de Inglaterra. Los primeros habitantes de las colonias americanas eran emigrantes ingleses que se regían por leyes que les dictaba la Corona Inglesa, es decir, por el 'Common Law'.

"Los emigrantes ingleses trajeron a América la tradición jurídica del common law, que ya sabemos es de espíritu libertario. Pero para fundar una colonia inglesa en América se requería una autorización del soberano inglés, mediante la expedición de un documento que establecía las reglas de gobierno, y en el cual se concedía igualmente amplia autoridad y autonomía en cuanto a su régimen interno. Esos documentos recibieron el nombre de *Cartas*."<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup>Tena Ramírez. op. cit., pág. 204

<sup>40</sup>Burgoa Orihuela. op cit., pág. 85

"Aun antes de emanciparse totalmente de Inglaterra, ya diversas colonias habían erigido sus respectivas cartas en constituciones, en las que destacaba claramente su autonomía gubernativa" ( . . . )" En dichas constituciones, principalmente en la de Virginia, encontramos disposiciones que consagran algunos derechos fundamentales del individuo, colocando a éste en un plano de igualdad con sus semejantes."41

También hubo innovaciones propias, como el "*Pacto Federal*", por virtud del cual cada colonia se regía a sí misma en lo interno, pero se sometía a la Federación en asuntos de interés general que afectasen la integridad de ellas.

"Después de prolongados debates y de la tenaz reticencia de los Estados a formar parte de una federación, es decir, de una entidad política superior, con facultades y órganos gubernativos propios, se formuló el proyecto de *Constitución Federal*."42

Previo a la elaboración de la constitución, se realizó una *Declaración de Independencia* que fue la base para la formulación de aquélla.

"Una parte de la *Declaración de Independencia* de 1776 dice: . . . "todos los hombres han nacido iguales; . . . están dotados por

---

41Ibidem., pág. 86

42Ibidem., pág. 87

su creador de ciertos derechos inalienables; . . . entre éstos destacan la vida, la libertad y la consecución de la felicidad; . . . es para asegurar esos derechos para lo que fueron instituidos entre los hombres los gobiernos, los cuales derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados . . . "43

Se instauró un Congreso General que creó la constitución en 1787. Ésta fue perfeccionándose con el tiempo merced a enmiendas que se le hicieron para corregir las deficiencias legales en que incurrieron los constituyentes.

En 1791 se elaboró la *Enmienda V* que instituyó el debido proceso legal (*due process law*) en las actuaciones judiciales federales. En la *Enmienda XIV* de 1868, se hizo extensivo al ámbito estatal.

"El texto originario de esta constitución no tuvo declaraciones sobre los derechos del hombre, pero posteriormente se le hicieron reformas conocidas como '*Enmiendas*', de las cuales la que nos interesa es la *V*, de 1791, que dice: Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de las propiedades, sin el debido proceso legal . . . , que es origen neto y directo de nuestros artículos 14 y 16 constitucionales."44

*Las Enmiendas a la Constitución* garantizaban el respeto a la

---

<sup>43</sup>Bazdresch, Luis. op. cit., pág. 49

<sup>44</sup>Ibidem., pág. 48

libertad de religión, de palabra, de prensa, de reunión pacífica, de portación de armas, la seguridad de las personas, sus hogares, sus papeles y sus efectos; protección general además contra registros y detenciones arbitrarias y los requisitos que se debían cumplir para realizar cateos; Prohibía a los militares alojarse en los hogares en tiempos de paz.

Importante fue el redactar el debido proceso legal, ya que solamente a través de éste se podía privar a una persona de la vida, de su libertad o de sus propiedades; Se incluían también las garantías de los procesados, la indemnización por causa de expropiación y, a raíz de la guerra civil, la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado.

### 3.- *La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*

Durante los siglos XVI a XVIII, el pueblo francés sufrió el despotismo de sus gobernantes a grados intolerables. Cansado de los abusos y la violación a los derechos humanos, se levantó en armas para derrocarlos.

"El despotismo y la autocracia siguieron imperando principalmente en Francia, cuyo régimen gubernamental se

cimentaba en un sistema teocrático" ( . . . ) "Los reyes cometieron, bajo estas condiciones, arbitrariedades sin fin, gravando inicuaente al pueblo con impuestos elevadísimos para poder mantener el boato y subvenir a los gastos exorbitantes de la corte real y de la podrida y degenerada nobleza, que contribuía a la extorsión popular."<sup>45</sup>

"Fué (sic) así como el pueblo, enardecido por la desgracia de la opresión, del favoritismo y de la iniquidad ejercidos por el gobierno, rompió los moldes jurídicos y políticos de la Francia absolutista, negativos de libertades, en completa incompatibilidad con los anhelos populares de liberación."<sup>46</sup>

Posteriormente a estos sucesos, se procedió a instalar una Asamblea Nacional que se encargase de elaborar *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*.

Hombres célebres que hicieron posible éste proyecto fueron:

VOLTAIRE, quien pensaba que el pueblo debía de cultivarse para poder servir en el gobierno y exigir de éste el cumplimiento de sus funciones; también hacía alusión a la igualdad de los hombres ante la ley.

DIDEROT y D'ALAMBERT fueron ambiciosos impulsores de la idea de

---

<sup>45</sup>Bazdresch, Luis. op. cit., pág. 54

<sup>46</sup>Ibidem., pág. 57

un sistema político depurado, limpio, democrático; asimismo, también lo fueron del reconocimiento y consagración de los derechos naturales del hombre.

MONTESQUIEU fue célebre por su teoría de la división de poderes como freno a los abusos del gobierno; un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial.

"La novedad de Montesquieu con respecto a Locke, no así en relación con Aristóteles, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes."47

"Cuando se concentra el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados -dice el pensador francés- no hay libertad . . .;no hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y ejecutivo . . .;todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes."48

ROUSSEAU, autor del '*Contrato Social*', fue una influencia decisiva en la formulación de la *Declaración de los Derechos del Hombre del Ciudadano*, pues en la obra citada, hace un estudio del hombre en estado natural, su transmutación social, los orígenes del

---

47Tena Ramírez. op. cit., pág. 204

48Montesquieu, citado por Tena Ramírez. op. cit., pág. 205

poder, de las leyes, la soberanía, etc.

Respecto a la *Declaración* comentada: ". . . su criterio normativo es liberal, plasmado en la democracia e individualista por la preponderancia que reconoce al interés personal, según se desprende de su artículo 2º, en el que se postuló que la conservación de los derechos naturales del hombre es el objeto de la actividad del Estado; proclamó con exacta precisión el lema de que 'Toda soberanía reside esencialmente en la nación', o sea el pueblo; consignó la igualdad de todos los hombres, su libertad personal y la de opinión, el derecho a la vida y al honor, la propiedad, la libertad de trabajo, el derecho de resistir la opresión, y el principio de legalidad, o sea el imperio de las leyes expedidas por el pueblo y promulgadas con anterioridad al caso a que se aplican; también consignó las garantías procesales de los acusados, la libertad de conciencia o de religión, de expresión y de imprenta."49

Esta *Declaración* influyó en diversas corrientes de pensamiento; así, los constituyentes mexicanos que elaboraron los diversos cuerpos normativos que rigieron en México, se vieron influidos por las ideas contenidas en aquella, por ejemplo, la democracia como forma de gobierno, la soberanía que se deposita en el pueblo, la división del supremo poder para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, la protección del individuo contra los actos de los poderes públicos, el principio de

49Bazdresch, Luis. op. cit., págs. 51 y 52

legalidad, la libertad de expresión, de palabra, la propiedad, etc.

#### 4.- La Constitución de Cádiz de 1812

Esta constitución no rigió en forma permanente en la Nueva España; tampoco tuvo aplicación en todo su territorio, pero sirvió para subsanar las ausencias legales que se originaron durante la independencia de México, e influyó en los proyectos constitucionales que se hicieron con posterioridad.

"Inclúyase la publicación de la Carta de Cádiz entre las leyes fundamentales de México, no sólo por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización del Nuevo Estado."<sup>50</sup>

La Constitución de Cádiz fue avanzada para su tiempo, pues precisaba detalladamente la organización del estado español.

---

<sup>50</sup>Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. 3a edición. México 1967. pág. 59

Los aspectos más relevantes de ella son los siguientes:

El capítulo IV regulaba y limitaba los actos del rey hacia los particulares, especialmente en lo relacionado a las propiedades, la libertad y la vida.

El siguiente capítulo se refería a la organización y competencia de los tribunales en la aplicación de la justicia. Se estableció la igualdad de los individuos ante la ley, que no existieran más de tres instancias en las causas civiles y se establecieron recursos de inconformidad.

En las causas criminales, se limitó la orden de aprehensión sólo para delitos que lo ameritasen; la exigencia de las órdenes de cateo, el proceso sumario, la declaración ante el juez competente en un plazo razonable a partir de la detención de la persona, la fianza cuando proceda, la defensa del acusado por sí o por persona de su confianza, la inviolabilidad del domicilio. Un artículo importante fue el 308 el cual determinaba que en caso de existir peligro para la seguridad del estado, en todo o en parte, podían suspenderse algunas de las formalidades -garantías- detalladas en este capítulo y sólo las Cortes lo podían hacer por tiempo limitado.

## 5.- Los Sentimientos a la Nación de Morelos

A la muerte de Hidalgo, Don José María Morelos y Pavón, debido a sus éxitos militares, tomó el mando de las tropas insurgentes y convocó a un Congreso en el año de 1813. En él dio lectura a sus *Sentimientos a la Nación o 23 Puntos para la Constitución* que se pretendía crear. Entre los más importantes destacan:

"13o. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepciones de cuerpos privilegiados.

"14o. Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, pluralmente.

"15o. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales .

"17o. Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como un asilo sagrado señalando penas a los infractores.

"También los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos en 1813, garantizaban la igualdad ante la ley, la igualdad social, la propiedad privada y la seguridad del domicilio."<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup>Bazdresch, Luis. op. cit., pág. 54

6.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América  
Mexicana de 1814

Es el resultado del programa de Morelos citado, pues en los Sentimientos a la Nación se proponía que la Nueva España se declarara independiente de España, que se creara un gobierno autónomo y que se elaborara una constitución.

Aunque nunca llegó a entrar en vigor este decreto, el intento y el precedente perduraron en la conciencia del pueblo, que luego haría suyas algunas de las ideas que se establecían en esta norma.

El decreto, que se dividía en XXII capítulos y que comprendía 242 artículos, fue sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, destacando lo siguiente:

El capítulo IV se refería a la Ley, estableciendo que ésta es la voluntad general para lograr el bien común, por lo que deberá ser igual para todos, y solamente por mandamiento de la misma puede una persona ser detenida o presa.

En el siguiente capítulo se afirmaba que la felicidad del pueblo y de cada uno de los que lo componen, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, por lo que el

respeto a esos derechos debe ser el objeto de los gobiernos y el fin último de los grupos políticos.

Otros artículos determinaban que la seguridad de las personas se debe garantizar plenamente, bien limitando a los poderes su actuación en contra de los particulares, o bien exigiendo el cumplimiento de determinadas formalidades en la aplicación de la ley.

El artículo 31 disponía: "Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente." Los dos siguientes artículos se refieren a la inviolabilidad del domicilio, aclarando que sólo en casos urgentes se puede entrar en él; en cualquier otra situación, siempre y cuando se cumplan los requisitos que marcan las leyes y limitándose las visitas a las personas u objetos buscados.

La propiedad también es incluida en este apartado, no imponiéndole más limitación que la utilidad pública, previa indemnización.

Los últimos artículos se refieren a la libertad de pensamiento, de expresión de ideas, el derecho al trabajo, de petición, de educación, salvo el caso de que con ellos se ataque la seguridad pública, el dogma o la moral.

La protección de las leyes estaba encomendada a un Supremo

Tribunal de Justicia compuesto de 5 individuos y 2 fiscales: uno civil y otro criminal, además de los jueces de partido. Preveía también el Tribunal de Residencia formado por 7 jueces, que conocían de asuntos que atañían a los miembros de los 3 Poderes de la Nación; éste Tribunal 'Sui Generis', tuvo una vida efímera.

#### 7.- *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*

Consumada la independencia, se procedió a elaborar un programa político que satisficiera las necesidades generales. En razón de la contradicción de intereses, fue difícil lograr el consenso de los grupos sociales. Hubo programas políticos como *El Plan de Iguala*, *Los Tratados de Córdoba* y *El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, que si bien sirvieron para consolidar la independencia de México, fueron desconocidos en parte por virtud del decreto dictado por el Congreso el 8 de abril de 1823.

Con la implantación del régimen federal, se procedió a convocar a elecciones para erigir un constituyente que se encargase de elaborar una constitución.

Previamente, se elaboró un Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana que disponía que todos los ciudadanos que

componían a la Nación Mexicana tenían libertad de pensar, de escribir y de imprimir. Se establecía el derecho a la libertad personal, a la igualdad y a la propiedad. Cabe destacar la inclusión de la garantía de irretroactividad de la ley.

La salvaguarda de estos derechos estaba encomendado a todos los integrantes de la nación y se describía de una manera lógica e inteligente, que merece la pena reproducirse:

"La Nación ejerce sus derechos por medio: 1.- de los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo: 2.- del cuerpo legislativo que decreta las leyes: 3.- del ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos: 4.- de los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales: 5.- de los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios."<sup>52</sup>

Esta constitución fue sancionada el 4 de Octubre de 1824 y tuvo vigencia hasta 1836. Muestra avances significativos como el evitar el monopolio del Poder Supremo de la Nación en una sola persona con la división del mismo en legislativo, judicial y ejecutivo, las funciones específicas de cada uno de estos, las de los poderes estatales, el procedimiento legislativo para la formación de leyes, etc.

En el Título V se hacía referencia a la integración del Poder

---

<sup>52</sup>Tena Ramírez. op.cit., pág. 148

Judicial Federal, que se componía de una Corte Suprema de Justicia, de Tribunales Colegiados y de Juzgados de Distrito. Sin embargo, ninguno de estos órganos conocía de violaciones a las garantías individuales.

En la parte de prevenciones generales se establecía que el objeto del estado era dictar leyes sabias y justas para proteger los derechos del hombre y del ciudadano. Se unificó la legislación emanada de los estados, para dar los mismos efectos jurídicos a los actos que se celebran en ellos y tuvieran aplicación en otro u otros; reafirmaba el principio de irretroactividad de la ley, la detención sólo por causa justificada y que no exceda de 60 horas y la inviolabilidad del domicilio.

#### 8.- *Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836*

Como el régimen federal continuaba fortaleciéndose gentes que por ello sentían peligrar sus privilegios políticos y económicos, deseaban que un gobierno diferente al imperante los protegiera.

Canalizadas las inquietudes de estas personas en el programa político del Partido Conservador y con apoyo del Moderado, se logró reunir una comisión legislativa para discutir lo relativo a

la instauración de un régimen central. Conseguido esto último, se procedió a elaborar un *Proyecto de Bases Constitucionales* que fue aprobado el 2 de octubre de 1835. Este proyecto sirvió de antecedente para la creación de la *Constitución Centralista de 1836 o Constitución de las Siete Leyes*.

En la primera de estas leyes se establecieron los derechos de los mexicanos y los habitantes de la república, dentro de los cuales destacan los siguientes:

"a) No puede ser nadie detenido por más de diez días sin que se motive la causa de la detención;

"b) No puede apresarse a nadie sino es en virtud de mandamiento expreso de juez competente;

"c) Nadie puede ser privado de sus propiedades salvo que sea en virtud de utilidad pública y mediante indemnización;

"d) El domicilio es inviolable, por lo que los cateos sólo podrán realizarse cuando así lo dispongan las leyes y se cumplan los requisitos que marcan estas;

"e) Se establecía el principio de irretroactividad de la ley, así como el establecimiento de tribunales legales;

"f) Libertad de pensar, de escribir, de imprimir; y

"g) Libertad de tránsito.

La administración de justicia siguió estando depositada en una corte de justicia suprema, tribunales superiores de los departamentos (estados) y juzgados de primera instancia. La corte conocía de recursos de nulidad en cuestiones del orden civil o criminal, así como de competencias jurisdiccionales. En otros casos, su labor era más política y administrativa que jurisdiccional.

Los tribunales superiores actuaban como revisores en asuntos civiles o criminales, en segunda o tercera instancia; conocían de los recursos de revisión contra las sentencias de primera instancia, así como también de competencias jurisdiccionales.

Se estableció que los procesos no tendrían más de tres instancias, así como las formalidades del procedimiento.

Como esta constitución no fue del agrado de los grupos sociales cayó en el olvido; mejor se discutió la conveniencia de reinstalar la *Constitución de 1824*, o bien que continuasen las reformas a la misma que se interrumpieron en 1833.

Lo anterior trajo como resultado un Proyecto de Reforma en 1840, en el que se reconocía la condición libre del hombre

y su igualdad ante la ley. Se establecieron ciertos requisitos en las causas criminales que sirvieron de base para fijar las garantías mínimas de los condenados en los procesos seguidos en su contra; se redujo a 8 días el término por el cual una persona puesta a disposición del juez, debía recobrar su libertad si aquél no motivaba la prisión con una resolución fundada; también que se le tomará declaración en los tres días que seguían a su puesta a disposición del juez.

Las demás garantías eran similares a las establecidas en la Constitución de 1833: derecho a la propiedad, prohibición de los cateos, de las confiscaciones, libertad de tránsito, de imprenta, etc.

La novedad en este proyecto fue el establecimiento de los jueces menores o de paz para conocer de asuntos de poca cuantía.

Es digno de hacer mención el *Voto Particular* del Diputado José Fernández Ramírez a este proyecto, ya que él proponía que, vía la corte, fuera el Poder Judicial Federal el órgano que controlase a la constitución y a las leyes que dimanasen de ella: "Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida podría, en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales reclamen alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución,

se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia."<sup>53</sup>

Aunque era una figura aún imperfecta y limitativa, fue un buen intento para establecer una forma y un órgano que preservase a la constitución de sus infractores.

Estos antecedentes y los de los Proyectos Constitucionales de 1842, fijaron los cimientos para la formulación de las *Bases Orgánicas* del año siguiente.

#### 9.- *Bases Orgánicas de 1843*

Previo a la elaboración de las *Bases Orgánicas*, en 1842 se reunió una Comisión redactora de constitución para la creación de esta. En un proyecto primario se hace mención a las garantías individuales, reglamentándolas por separado. Así, hay un capítulo dedicado a la libertad personal, otro a la propiedad, uno más a la seguridad y el último a la igualdad.

En el título X, sección 1a., "De la conservación de las Instituciones", se hace referencia a la defensa de las garantías individuales por parte de la Suprema Corte de Justicia contra actos de los poderes legislativo y ejecutivo.

<sup>53</sup>Tena Ramírez. op. cit., pág. 298

Las Bases Orgánicas de 1843 fueron un proyecto legislativo malogrado pese a los casi tres años que tuvieron de vigencia, ya que el país continuaba ingobernable y constantemente se desconocía a los Congresos que pretendían normalizar la situación política. Bases Orgánicas que fenecieron en 1846 , sin dejar más huella que la histórica.

Lo más significativo de estas Bases fue que se dio competencia a la Corte para conocer en tercera instancia de negocios civiles cuando se promovían contra los Gobernadores y los Magistrados Superiores de los Departamentos; así como de los recursos de nulidad en contra de las sentencias de última instancia dadas por estos últimos.

Los siguientes años fueron difíciles para la Nación; el peor de los problemas fue la intervención norteamericana que motivó que el Congreso Nacional tuviese que trasladarse de sede a la ciudad de Querétaro.

Los constituyentes creyeron que la mejor manera de salvar a la Nación era reinstalar la Constitución de 1824 y, posteriormente, reformarla. El *Voto Particular* del destacado constituyente Don Mariano Otero, fue motivo de discusión en el seno del Congreso. Proponía una *Acta de Reformas* que era la declaración de que la única constitución que se reconocía y prevalecía por sobre todos los demás ordenamientos jurídicos existentes era la de 1824,

reformando, derogando o adicionando sus artículos para adecuarla a las necesidades del país.

Esta Acta de Reformas fue analizada y discutida en el Congreso, que sancionó y publicó la misma el 22 de mayo de 1847. No fue clara respecto a las garantías individuales ya que ordenaba que éstas se reglamentarían en una ley diversa a la constitución. En contraste, el numeral 25 es importante ya que marca el surgimiento del juicio de amparo.

"Artículo 25.- Los tribunales de la Federación AMPARARAN a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de ley o del acto que lo motive."

Vino después un periodo de dictadura con Antonio López de Santa Anna, y un nuevo plan para gobernar al país en 1853. Dos años más tarde y merced a la Revolución de Ayutla con su consiguiente plan, se logró expulsar definitivamente a Santa Anna del poder y del país.

Ignacio Comonfort contribuyó a consolidar los intereses

políticos del país, al mediar entre Conservadores y Liberales. El resultado fue que el constituyente que se convocó y el gobierno que se formó tuvieron un carácter liberal.

Respecto a las leyes que rigieron en México y como preludeo a la obra del constituyente de 1856, merecen atención las siguientes:

LA LEY JUAREZ sobre administración de justicia, que suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil.

LA LEY LERDO, sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas y,

LA LEY DE IGLESIAS, que precisó los aranceles parroquiales y suprimió estos para los pobres.

Finalmente, se expidió un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que rigió durante un tiempo corto antes de la Constitución de 1857; este Estatuto dedicaba un capítulo a las garantías individuales.

#### 10.- La Constitución Federal Mexicana de 1857

La obra del constituyente de 1857 fue liberal, inspirada en

los principios de la Revolución Francesa y la independencia de los Estados Unidos; además de resentimientos contra la Iglesia Católica y, en particular, contra los grupos económicos y políticos que tanto daño hicieron al país.

Ya se mencionó en la parte conducente la influencia que ejerció la *Declaración Francesa* en las leyes nacionales y la estructura del gobierno mexicano: la separación de poderes como freno a los abusos del poder, la democracia como forma de gobierno, el sufragio universal para elegir autoridades, etc. Respecto a la influencia de la independencia de los Estados Unidos, la composición de una estructura federal-pacto federal-, el debido proceso legal, etc.

Pero en particular, en la constitución comentada se dió preponderancia al individuo frente al estado; se le reconoció su calidad de ser libre, el derecho para adquirir propiedades. En suma, se puso al estado al servicio del individuo para de esta manera coadyuvar al desarrollo de la sociedad.

De la lectura del artículo 10, de esta constitución se advierte este propósito:

"Artículo 10. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la

presente Constitución."

Se reconocía también la calidad libre de todo hombre que naciese en la República Mexicana o pisase su territorio, la libertad de enseñanza, de trabajo, de manifestación de ideas, de correspondencia, de imprenta, de asociación, de portación de armas para la defensa y seguridad personales, de tránsito, la igualdad ante la ley. Además, los artículos que se refieren a los principios de seguridad jurídica, de legalidad, de irretroactividad de la ley, la inviolabilidad del domicilio, las garantías de los acusados en el proceso criminal. Se estableció que ningún juicio podría tener más de tres instancias, y que a nadie podría juzgársele dos veces por el mismo delito.

El artículo 27 se refería a la propiedad aclarando que sólo por causa de utilidad pública podría perturbarse en el uso y aprovechamiento a su propietario, previa indemnización. La incapacidad jurídica y legal de las corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir o administrar tierras, se prohibieron los monopolios y, finalmente, el numeral 29°, regulaba los casos en que podían suspenderse las garantías que otorgaba esta Constitución:

"Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con

aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con escepción (sic) de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo . . . "

Todos estos artículos como los siguientes, sufrieron modificaciones, adiciones y reformas que no acabaron sino hasta la promulgación de la Carta Magna de 1917.

Los artículos 90 a 102 inclusive, se referían al Poder Judicial Federal, su composición y competencia. La composición era de una Suprema Corte de Justicia, de Tribunales Colegiados y de Juzgados de Distrito.

El artículo 101 estatuyó: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

"II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restinjan la soberanía de los Estados.

"III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal."

Y el 102 añadía: "Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formalidades del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de los individuos particularmente, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

11.- *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.*

La promulgación de la constitución de 1857 no fue suficiente para lograr la anhelada estabilidad social y política del país. La lucha ideológica entre liberales y conservadores impidió la elaboración de un plan de gobierno que rescatara a la nación de la crisis en que se hallaba inmersa. Este panorama se vio envuelto además, por la intervención francesa en 1862 y la Guerra de Tres Años.

La promulgación de las Leyes de Reforma fue importante. Fortalecieron al gobierno liberal imperante. De estas leyes cabe destacar las siguientes: La ley de nacionalización de bienes eclesiásticos, la de matrimonio civil, la orgánica del Registro Civil, la del estado civil de las personas y la que reglamentaba

la libertad de cultos. También merecen especial mención los siguientes decretos: el que excluye la intervención del clero en los cementerios y camposantos, el que determina cuáles son los días festivos oficiales, el que prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia, uno más que seculariza los hospitales y los establecimientos de beneficencia y, el que extingue las comunidades religiosas. Estas leyes fueron incorporadas a la constitución en 1873.

En 1876 Porfirio Díaz asumió la Presidencia de la República, cargo que dejó únicamente durante un período de cuatro años y que alargó hasta 1911 en que fue derrocado de ella merced al levantamiento armado que por el norte del país emprendieron Francisco I. Madero, Francisco Villa, Álvaro Obregón y Lucio Blanco y, por el sur, Emiliano Zapata.

Todos estos levantamientos armados fueron precedidos por diversos planes cuyo propósito era el desconocimiento y el derrocamiento del presidente Díaz y de su gabinete; estos planes fueron el de San Luis, el de Ayala y el de Guadalupe. Pero fue hasta 1916 cuando la revolución mexicana se consolidó en virtud de la victoria política y militar de Carranza sobre sus adversarios.

En la ciudad de Querétaro, Carranza convocó a un Congreso Constituyente que se instauró a partir del 1º de diciembre de ese año y cuyo objetivo era crear una nueva constitución.

Como preludeo a la obra de este constituyente están el mensaje a la nación y el proyecto de constitución mexicana, presentados ambos por Carranza en 1916.

La constitución de 1917 fue creada bajo una tendencia menos liberal que la de 1857, es decir, el individuo dejó de tener preponderancia; los constituyentes se avocaron a cuestiones sociales, comunitarias. El rezago agrario, el educativo, la represión laboral y la deficiencia en la impartición de justicia provocaron profundas reformas al código político.

Las garantías individuales no variaron mucho respecto a la constitución anterior, salvo lo relativo a la propiedad y al trabajo. Por lo demás, la igualdad, la propiedad, la libertad y la seguridad, continuaron siendo los pilares fundamentales de aquéllas. Lo que es más, se amplió el contenido de algunas garantías como las previstas en los artículos 3o, 5o, 14o, 16o, 19o, 20o, 24o, 27o y 123o.

Con el tiempo, las constantes reformas a esta constitución pretenden hacerla más acorde a los cambios de toda índole que se generan en el país buscando con esto, entre otras cosas, proteger y garantizar aun más los derechos elementales del hombre.

## C A P I T U L O   I I I

### LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

1.- Congresos, conferencias, declaraciones y tratados.

- Naturaleza y contenido

Las medios de comunicación han acortado las distancias. Así, la interrelación entre países se ha incrementado. Para prever y regular situaciones que pudiesen afectar la integridad de las personas o el buen desenvolvimiento de sus actividades, se han celebrado acuerdos, tratados y convenios internacionales.

Los estados han externado su preocupación por los derechos humanos procurando, en lo posible, legislar a nivel internacional para buscar su protección y respeto. Los instrumentos jurídicos que se han creado para este fin han sido diversos; los más representativos son los congresos, las conferencias, las declaraciones, los tratados, los pactos y los acuerdos.

CONGRESOS Y CONFERENCIAS. Comparten la misma naturaleza; ambos son reuniones entre personas para deliberar sobre algún tema específico; sin embargo, tienen algunas diferencias. Aquellos se

realizan de manera informal, sin la intervención de los estados, con el propósito de uniformar criterios, planes o programas para determinadas materias, por ejemplo, los congresos médicos. No existe, por tanto, una representación oficial, aunque no por ello dejen de interesar a los estados.

"Los Congresos se orientan hoy día hacia materias técnicas o técnico-jurídicas, y acusan, por otra parte, muchas veces un marcado carácter privado, no oficial."<sup>54</sup>

Por el contrario, las conferencias son convocadas por un estado el cual invita a otros. Aquí sí existe reconocimiento oficial. Las materias sobre las que se discute son de gran importancia para los estados conferencistas, pues versan sobre cuestiones como el medio ambiente, la educación o la salud.

"Las Conferencias más bien son reuniones formales de representantes debidamente autorizados para el propósito de discutir materias internacionales de interés común para llegar a una solución con respecto a ellas."<sup>55</sup>

Estos órganos actúan en forma colegiada. Los participantes a estas reuniones deben sujetarse a una serie de reglas que les exigen los convocantes de las mismas y deben acreditar su participación de manera indubitable (con plenos poderes o carta-

<sup>54</sup>Sepúlveda, César. *Derecho Internacional*. Editorial Porrúa. 16 edición actualizada. México 1991. pág. 121

<sup>55</sup>Ibidem., pág. 121

credencial).

Generalmente, las reuniones son precedidas por el Secretario de Relaciones Exteriores del estado convocante, quien se apoya en un comité técnico-operativo (Comité de Iniciativas) que supervisa y controla el desenvolvimiento de las reuniones. El comité se apoya a su vez en subcomités, que realizan funciones específicas de la reunión y presentan sus propuestas a discusión ante la sesión plenaria para someter a votación el asunto analizado; la resolución a que lleguen se tomará por mayoría de votos. Finalmente, lo que se acuerde se redactará en un documento denominado "Acta Final".

De estas reuniones surgen las declaraciones, los tratados y otras figuras jurídicas del derecho internacional.

La declaración es definida de manera diferente atendiendo a su fin o contenido. Uno de los conceptos más aceptados es el siguiente: son una manifestación unilateral de voluntad estatal, que puede o no producir efectos jurídicos, según la naturaleza misma de la declaración; esto es, si con ella se compromete o invade la soberanía de otro estado o su orden jurídico, como sucede en los tratados, las adhesiones, las firmas, las ratificaciones y las reservas o bien, que no afecte ni a una ni a otro, como sucede con la notificación, el reconocimiento, la protesta, y la promesa o la renuncia.

En el concierto de naciones los tratados son los instrumentos jurídicos que mejor aceptación han tenido. Han sido objeto de amplios estudios para establecer su naturaleza, su contenido, su alcance y las obligaciones que generan.

Se han celebrado convenciones para unificar la doctrina sobre los tratados y darle una interpretación armoniosa a fin de evitar malinterpretaciones. El clímax de estas convenciones se alcanzó en el año de 1969, con la Convención de Viena sobre Tratados, la cual definía a estos en su artículo 2o., como: "Aquel acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados (aunque algunos consideran que puede celebrarlo cualquier sujeto de derecho internacional y no solamente los estados) y regido por el derecho internacional público, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular."

De los tratados hay que destacar sus efectos, es decir, a qué obliga y a quién o a quienes.

El artículo 26 de la Convención de Viena dispone que: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe" (*Pacta Sunt Servanda*); o sea que todo tratado, además de otorgar derechos impone obligaciones, que pueden ser aplicadas en todo o parte del territorio de los estados celebrantes; puede

asimismo, concretarse a determinadas materias por ejemplo, el comercio o la cultura y, obligar a ciertas personas o dependencias.

En conclusión, los tratados obligan por una parte a lo que en ellos se establece y la forma de cumplirse o sea, los medios de ejecución y por la otra, obligan al estado celebrante como persona o sujeto de derecho internacional. Su aplicación territorial obrará en atención al orden jurídico interno y al valor o alcance que este les de a los tratados.

"Los tratados internacionales tienen la virtud de concretar, con precisión y claridad, por escrito, las normas jurídicas internacionales que vinculan a los estados celebrantes. La relevancia que corresponde a los tratados internacionales está reconocida en el preámbulo de la *Carta de las Naciones Unidas*, cuando se asevera la decisión de los pueblos tendientes a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados, y de otras fuentes del derecho internacional."<sup>56</sup>

La terminación de los tratados puede verificarse por voluntad de las partes, la celebración de uno posterior, la violación del mismo, la imposibilidad de su cumplimiento, el cambio de

---

<sup>56</sup>Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Público.*, volumen I. Editorial Porrúa. 1a edición. México 1983. Pág. 187

circunstancias (*Rebus Sic Stanibus*, mientras las cosas permanezcan) que puede ser el consentimiento del estado o las obligaciones a cumplirse, la aparición de nuevas normas del Jus Cogens (Derecho de Gentes\*) contrarias a lo pactado en los tratados; se pueda añadir: el vencimiento del término, la denuncia para que termine, el cumplimiento de la condición, la ejecución, la renuncia y la guerra.

\* Puede usarse como sinónimo la expresión Jus Cogens o Jus Gentium dada que no hay consenso a este respecto. En efecto, por un lado el artículo 53 de la Convención de Viena sobre los Tratados establece: "Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa del derecho internacional general (jus cogens)." Por otro lado, tratadistas como Francesco de Vitoria y Francesco Suárez prefieren utilizar el término jus gentium.

"Jus gentium y derecho internacional" ( . . . ) "no son la misma cosa, aunque son conceptos próximos, porque la noción de jus gentium abarca el" (sic) "derecho civil y el derecho público interno y sólo de una manera secundaria se refiere a las relaciones entre los pueblos; es en otra época más cercana a la nuestra donde se encuentra el concepto de jus gentium ya similar al derecho internacional."<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup>Sepúlveda, César. op. cit., pág. 19

La razón por la cual se han examinado estos instrumentos jurídicos internacionales es porque mediante ellos se han creado a los organismos multinacionales, entre ellos los de protección a los derechos humanos, así como la normatividad que rige las relaciones entre estados y entre éstos y los individuos, todo lo cual será materia de análisis en los siguientes puntos.

## 2.- Carta de la Organización de las Naciones Unidas y Pactos

La protección a los derechos humanos se ha realizado en diferentes períodos de la historia, por ejemplo: la protección a los cristianos maronitas (cristianos del monte Líbano) en el medio oriente por parte de la Corona Francesa en el siglo XVIII; la prohibición de la esclavitud en 1792 en Dinamarca y la declaración de las potencias sobre el tráfico de negros en 1815.

Sin embargo, fue en la primera mitad de este siglo cuando mayor auge comenzó a adquirir esta práctica a raíz, sobre todo, de las conflagraciones mundiales.

En la *Carta del Atlántico* de 1941, se proclamaron cuatro libertades básicas del hombre: libres de necesidad, libres de temor, libres para expresarse y libres para abrazar cualquier religión, esto es, la reafirmación del individuo como ser humano.

"Durante todo el siglo XIX y comienzos del XX los movimientos de reivindicación social, política y económica plantearon nacional e internacionalmente con mayor o menor éxito, la concesión de los derechos que fueron incorporados en textos nacionales e internacionales. En la época de la Sociedad de las Naciones sin embargo, la protección de derechos como los de las minorías se hacían desde perspectivas más políticas que de derechos humanos. Hay que esperar a la Organización de las Naciones Unidas para que las disposiciones de la Carta (en el preámbulo y en los artículos 1º, 55, 56, 62, 68 y 76), la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 y los dos Pactos (el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales., así como el de Derechos Civiles y Políticos) adoptados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, consagren el interés internacional en la protección de los derechos del hombre."58

" . . . el artículo 1º (inciso 3) de la Carta señala como propósito: Realizar" (sic) "la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario" ( . . . ) "Esta propuesta actividad de realizar la cooperación internacional ha crecido en estatura y ha superado el ámbito más bien estrecho que se le señala en la Carta. De hecho, esa actividad es la que da justificación a la organización en los tiempos presentes, y la que constituye esperanzas de arribar a

---

58Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*. Editorial Porrúa. 10ª edición. México 1984. Págs. 125 y 127

formas mejores de agrupación."<sup>59</sup>

A raíz de la Conferencia de San Francisco en 1945 se elaboró la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, que reafirma y consagra el valor de los derechos humanos: la dignidad de la persona humana y la igualdad de derechos de hombres y mujeres; la determinación de los pueblos para promover el progreso social y elevar el nivel de vida de sus integrantes; la cooperación internacional para el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción de raza, sexo, idioma o religión.

a) Comisión Internacional de Derechos Humanos

Con estos antecedentes se encargó a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, se avocará al estudio, divulgación y protección de los derechos humanos creando para ello, en 1946, una Comisión de los Derechos Humanos (Resolución 5-1) misma que se encargaría de elaborar la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Además de esta declaración que se verá un poco más adelante, la comisión formuló dos Pactos Internacionales: *sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, sobre Derechos Civiles y Políticos*. Ambos pactos pretenden cubrir las imprecisiones

<sup>59</sup>Sepúlveda César. op. cit., pág. 296

existentes en la declaración; como indefiniciones sobre lo que debe entenderse por derechos humanos y la imposibilidad para obligar a un estado determinado a cumplir o respetar los mismos. En 1966, tras 12 años de discusión, se aprobaron estos pactos.

"En 1954, la Comisión (de Derechos Humanos) terminó la redacción de dos proyectos de pactos que trataban separadamente, uno, los derechos económicos, sociales y culturales; y el otro, los derechos civiles y políticos. Cada uno de ellos iba acompañado por diferentes medidas para ponerlos en vigor (ESCOR, -tecnicismo-, 18a., número 7, pp. 3-35, 62). Después de una extensa discusión que ocupó a la Asamblea General por más de una década, el conjunto de textos al fin fueron transformados en Convenciones Internacionales. El 16 de diciembre de 1976, la Asamblea General adoptó sin objeción alguna y abrió a la firma el *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*. (Resolución 2200 -XXI- Del 16 de diciembre de 1966)."60

b) *Pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos.*

---

<sup>60</sup>Bauer García, Carlos. *Los Derechos Humanos, preocupación universal*. Editorial Universal. Guatemala 1960. pág. 56

Los Pactos entraron en vigor en 1976 en que se dieron las ratificaciones necesarias para ello; tienen en común el artículo 10., que se refiere a la libertad de los pueblos para determinar su condición política, económica, social o cultural y todo lo relativo a esos fines.

En lo que toca a las obligaciones que generan, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos especifica la obligación de los estados a respetar y garantizar los derechos reconocidos en aquél, a todos los individuos que se encuentren en su territorio.

En contraste, en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se determina obligación alguna para los estados a respetar u observar aquél; sólo se establece que se tomarán medidas individuales y colectivas con asistencia, para buscar el reconocimiento y aplicación de los derechos aquí contenidos; inclusive la adopción de mecanismos legales que tiendan a ese fin.

El contenido del Pacto de Derechos Civiles y Políticos es el siguiente: el derecho a la vida, a la integridad personal, a la seguridad, a que al ser detenidos ser tratados humanitariamente, a la personalidad jurídica, a la privacidad, de reunión, de matrimonio, de fundar una familia, del niño, políticos y de las minorías. Igualmente, protección contra la esclavitud, contra los trabajos forzados, contra la prisión por deudas; libertad de tránsito, de residencia, de los extranjeros para no ser

expulsados, libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, de opinión, de expresión y de asociación. Además, protección contra la retroactividad de la ley, prohibición de propaganda bélica y de incitación al odio de raza, de nación o de religión, el debido proceso legal y, finalmente, la igualdad ante la ley.

Por lo que toca al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establecen los siguientes derechos: al trabajo, al goce de las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, de fundar sindicatos y de afiliarse a ellos, el de huelga, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado, al goce del más alto nivel de salud física y mental, a la educación y a participar en la vida cultural.

Para la salvaguardia de estos derechos se ha creado un Comité de Derechos Humanos (Comité de los Pactos) integrado por 18 países; su función consiste en hacer 'comentarios' a los informes rendidos por los estados, previa la recomendación que formula el comité, y hacerlos del conocimiento del Consejo Económico y Social.

### 3.- *Carta de la Organización de los Estados Americanos*

La Organización de los Estados Americanos tiene un origen que se remonta a principios del siglo XIX. Efectivamente, hacia 1824

y siguiendo los deseos del libertador Simón Bolívar, se empezó a gestar en los pueblos de América el deseo de crear una" ( . . . ) "confederación en orden de alcanzar un sistema de garantías que, en la guerra y en la paz, sea el escudo de nuestro destino . . . "61

Un siglo después se logró realizar este deseo. Producto de ello fue la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos celebrada en Bogotá en 1948 donde se creó la Organización de Estados Americanos (OEA); aunque ésta forma parte de la ONU como un organismo regional, según se desprende del artículo 1º., de la Carta de la OEA: " ( . . . ) " dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional."

En el preámbulo de la Carta de la OEA se establece: " . . . la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones."62

" . . . el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado

61Sepúlveda, César. op. cit., pág. 352

62Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Público.*, Volumen II. Editorial Porrúa. 1ª edición. México 1983. pág. 502

en el respeto de los derechos esenciales (sic) del hombre."63

" . . . la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, fundadas en el orden moral y en la justicia . . . "64

En el capítulo II ' De los Principios', artículo 3o, inciso j) se dice que los estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

En el capítulo IV 'De los Derechos y Deberes Fundamentales de los estados', los artículos 15 y 16 disponen, respectivamente: "La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se ejerce igualmente sobre todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros.", "Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal."

Finalmente, en el capítulo VIII se establecen los principios que deben imperar en los estados con el fin de lograr que el hombre alcance el objetivo de sus aspiraciones.

---

63Ibidem., pág. 503

64Ibidem., pág. 504

Dichos principios parten de las siguientes premisas:

- Igualdad entre los hombres sin ningún tipo de distinción;
- Derecho al bienestar material y al desarrollo espiritual.
- Derecho al trabajo y a su justa retribución, a la vez que se le considera -al trabajo- como un deber social.
- Derecho a formar asociaciones en defensa de derechos colectivos, con los instrumentos técnico-jurídicos adecuados para alcanzar ese fin.
- Desarrollo económico basado o aparejado al desarrollo social, para evitar lesionar intereses comunitarios.
- Incorporación de todos los sectores de la población a la vida social, cultural, económica, cívica y política de la nación, buscando con esto la integración total de la sociedad.
- Reconocimiento a las organizaciones sociales en la vida del país.
- Implantación de un régimen de seguridad social.
- Derecho de las personas a la impartición de justicia y asesoría legal.

a) Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En el artículo 112, capítulo XVIII, de la Carta de la OEA se establece la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

"Habrà una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la organización en ésta materia."

"Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como de los órganos encargados de esa materia."

La CIDH fue creada en el año de 1959 al realizarse la Quinta Reunión Ministerial de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Su función estriba en la observancia de los derechos humanos que menciona la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, formulando recomendaciones para ese fin, previa consulta que se le haga; funciona además, como órgano consultivo de la organización en la misma materia.

En síntesis, su labor radica en lo siguiente: "Con el propósito de crear conciencia de los derechos humanos entre los pueblos de América, la Comisión prepara estudios, informes y trabajos de investigación para distribuirlos a instituciones oficiales, centros docentes, asociaciones cívicas, sindicatos, etc., y organiza charlas, seminarios e intercambios de

información, a fin de promover el estudio de los derechos humanos en los círculos académicos y profesionales."<sup>65</sup>

"La Comisión vela también por el respeto a los derechos humanos e investiga las denuncias que recibe de personas o instituciones sobre violaciones de tales derechos en los países americanos. Sugiere a los gobiernos de los Estados Miembros que incorporen progresivamente en su legislación disposiciones en favor de los derechos humanos, y que tomen las providencias pertinentes para garantizar su fiel cumplimiento particularmente los que se enumeran en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948) y figura en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica), firmada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, que se celebró en 1969 en San José.

Integran la Comisión 7 miembros elegidos por 4 años a título personal de entre las ternas que presenta cada gobierno; los miembros representan a todos los Estados de la OEA. La Comisión tiene sede en Washington, D.C., puede no obstante reunirse y desempeñar funciones relativas a su mandato en el territorio de cualquier Estado Americano cuyo gobierno otorgue a tales efectos su consentimiento."<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup>Arellano García. op.cit., volumen I. pág. 622

<sup>66</sup>Ibidem., págs. 622 y 623

b) Convención Interamericana de Derechos Humanos

Llevada a cabo en el año de 1969, tuvo como finalidad dar impulso, fortalecer e institucionalizar en el continente americano los derechos humanos. Consta de 82 artículos que protegen los siguientes derechos: a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la seguridad, al debido proceso legal, a la vida privada y familiar, de propiedad, a elecciones libres, a una defensa legal contra violación de derechos, a la personalidad jurídica, a la compensación cuando existe desvío de justicia, de réplica, de tener un nombre, los del niño, a una nacionalidad, a no ser exiliado, de igualdad ante la ley y el de asilo. Libertad de reunión y de asociación, de conciencia, de religión, de pensamiento, de expresión, de movimiento; protección a la familia. Prohibición de las expulsiones masivas de los extranjeros y de la irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna.

La convención determinó que en algunos casos (como lo prevé nuestra Carta Magna), se podían suspender algunos de los derechos citados, pero por tiempo limitado, y sin retraerse a determinada persona, es decir, que sean suspensiones generales, precedidas de prevenciones y sin que en ningún caso se afecten derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad de las

personas, la personalidad jurídica de las corporaciones, el principio de legalidad y de irretroactividad de la ley, los derechos de familia y del niño, los políticos y las garantías judiciales mínimas para la protección de esos derechos.

En esta convención se creó un órgano encargado del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la comisión, que versen sobre violación a los derechos humanos: La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además de que a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se le reforzó su marco constitucional y se especificaron sus funciones y atribuciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se integra con 7 jueces, propuestos por los estados miembros de la convención. Sus funciones son de dos tipos principalmente: función jurisdiccional - contenciosa, es decir, resolver las controversias relacionadas con violaciones a los derechos humanos cometidas en un estado. Y función jurisdiccional - consultiva, es decir, externar criterios consultivos o dictámenes; esto es, interpretar a la convención (lo cual ya ha hecho en diversas ocasiones) en lo relativo a los derechos humanos y a los tratados que se suscriben.

La convención entró en vigor en 1978 en que se dieron las ratificaciones necesarias para ello.

La mayor dificultad de estos órganos radica en la negligencia y temor de los estados a que un 'órgano extraño' actúe en su

territorio y contravenga las decisiones tomadas por aquél, aun cuando estas mismas transgredan el orden jurídico interno. La mayor parte de los estados argumentan que 'se protege la soberanía de la nación' y por eso no permiten las investigaciones, menos las recomendaciones. Si añadimos a esto la falta de instrumentos o mecanismos que permitan a los órganos internacionales (llámense universales o regionales) actuar con energía contra los estados violadores de los derechos humanos, es por lo que su labor es precaria actualmente.

En tanto que los encargados de administrar justicia no actúen con honestidad, con prontitud, apegados al espíritu de la ley y no a su interpretación literal, con sentido de justicia social, sin presiones externas, aliviados de sus necesidades económicas, sin compromisos políticos, etc., no se logrará un efectivo respeto a los derechos humanos; Y de nada servirán cientos de comisiones protectoras de los derechos humanos, que lo único que muestran en cualquier estado es que los órganos encargados de impartir justicia y de proteger los derechos de los habitantes son incapaces de hacerlo.

#### 4.- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*

La creación de la Organización de las Naciones Unidas tuvo como propósitos básicos el tratar de preservar la paz mundial, y

el de proteger al hombre contra actos y resoluciones de los poderes públicos que atentacen contra su existencia o su dignidad.

Efectivamente, entre los propósitos de la ONU destaca la cooperación internacional para solucionar problemas de índole humanitario, creándose para ello una Comisión Internacional de Derechos Humanos la cual elaboró la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* el 10 de diciembre de 1948; ésta consta de un preámbulo y de 30 artículos.

En el preámbulo se establece que el hombre debe ser dignificado en sus derechos inalienables, tanto individuales como de familia; debe estar protegido contra toda clase de actos bárbaros que atenten contra su persona; además de que en tanto exista el respeto a estos derechos, se evitarán actos que desestabilicen la paz mundial, solicitándose para preservar estos derechos, la cooperación de los estados que integran la organización.

También se considera en el preámbulo la difusión y enseñanza de los derechos humanos entre los pueblos hermanos, como otra manera de lograr su respeto y protección.

Los derechos que se establecieron en esta declaración son: a la vida, a la libertad, a la igualdad ante la ley, a la seguridad, a la personalidad jurídica, a la protección de la ley,

de audiencia, la presunción de inocencia en tanto no se compruebe la culpabilidad, a la intimidad personal y familiar, de correspondencia, a circular libremente, de asilo, a una nacionalidad, a casarse y fundar una familia, a la protección de esa familia, de propiedad, tanto en lo individual como en lo colectivo, de participación en el gobierno de su país, de elecciones libres, de seguridad social, de trabajo y sus beneficios, a la educación. Libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, de opinión, de expresión, de reunión y de asociación pacífica.

"La Declaración, como quiera que sea, tuvo un impacto importante, pues sin su existencia no se hubieran construido ni los dos Pactos de las Naciones Unidas, ni las Convenciones Regionales, americana y, europea (y pronto, la africana), ni se hubiesen desarrollado las funciones de los organismos intergubernamentales que tienen la misión de vigilar y proteger los derechos humanos. Por otra parte, la Declaración tuvo la importante función de familiarizar a los Estados con la noción de que el asunto de los derechos humanos no es de la exclusiva jurisdicción interna de los Estados, sino del interés general de la comunidad."<sup>67</sup>

Lo que se ha pretendido tanto universal como regionalmente ha sido la difusión de los derechos humanos entre los integrantes de los poderes públicos y los gobernados.

<sup>67</sup>Sepúlveda, César. ob. cit., pág. 513

" . . . puede concluirse que el avance en el movimiento para la protección de los derechos humanos ha sido penoso, y de resultados bastantes pobres" ( . . . ) "En verdad que hay obstáculos considerables en ese camino, como la falta de una filosofía común de una doctrina política uniforme, en todos los Estados, sobre lo que son los derechos humanos y la necesidad de tutelarlos adecuada y responsablemente."68

"Sin embargo, puede afirmarse que no ha dejado de haber progreso, y que el movimiento universal de los derechos humanos no sólo no se ha detenido, sino que muestra signos de vigor" ( . . . ) ". . . por ejemplo, ya se ha instaurado firmemente la noción de que el asunto de los derechos humanos no es del exclusivo resorte del Estado, sino que es de algo que concierne a la humanidad entera, a la comunidad internacional, y que las acciones de los organismos internacionales para enjuiciar el comportamiento del Estado es esa materia, y las opiniones críticas de los demás Estados o sus expresiones de censura no constituyen intervención, ni de acuerdo con el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de la ONU, ni tampoco de acuerdo con la actual norma internacional de la No Intervención"69

68Ibidem., pág. 533

69Ibidem., pág. 534

## 5.- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, surgió en 1948, por resolución XXX de la Conferencia de los Estados Americanos; aparentemente sentó las bases para depositar en la conciencia de los pueblos americanos el respeto a los derechos humanos.

En un principio se le anticipó un rotundo fracaso pues se consideraba que era un proyecto idealista, pero no fue así, pues se cimentó en el momento histórico que se vivía.

Haciendo frente a todos los obstáculos que le rodeaban, en la conferencia se redactó un orden normativo de los derechos humanos más complejo que el realizado en San Francisco meses más tarde, pues en este sentido, los estados americanos tenían más de un siglo con esa inquietud que fue madurando paulatina pero inexorablemente, y que se logró realizar en la célebre Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre.

Esta declaración fue sustituida por la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969, ya que de ahí en adelante, todo lo relacionado con los derechos humanos tendría como marco legal a la convención; sin embargo, el Consejo Permanente de la OEA recomendó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que a los estados americanos que no se habían adherido al Pacto de San José se les siguiera aplicando la

declaración en lo relativo a los derechos humanos.

La declaración consta de 6 partes: la declaración propiamente dicha, un considerando, un título, un preámbulo, un capítulo de derechos y otro de deberes.

En el considerando se establece que el hombre es la principal preocupación de los estados y éstos deben avocarse a lograr que aquél alcance sus satisfacciones materiales y espirituales; asimismo, se asemeja a todo hombre sin limitaciones de fronteras.

"El considerando invoca que los pueblos de América han dignificado a la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones políticas y jurídicas, rectoras de la vida social, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar material y espiritualmente y alcanzar la felicidad; que los derechos esenciales del hombre no nacen de la nacionalidad del individuo sino de sus atributos como persona humana; que la consagración de esos derechos, unida a las garantías ofrecidas por el régimen interior de los Estados, establece el sistema inicial adecuado a las actuales circunstancias, que deberán fortalecerse cada vez más en el campo internacional a medida que las circunstancias vayan siendo más propicias."<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup>Fernández del Castillo, Germán. *La Declaración Americana de los*

En el preámbulo se concluye que el orden jurídico de los estados, debe sustentarse en la moral, en la libertad y en la igualdad, haciendo plena distinción entre derechos y deberes.

Por cuanto hace al capítulo de derechos, se siguió la misma técnica que en la elaboración de la Declaración Universal de Derechos Humanos, es decir, se hizo una declaración general de derechos y se delimitaron los mismos.

Los que se incluyeron son: derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona, de igualdad ante la ley; libertad de religión y de culto, de investigación, opinión, expresión y difusión; la protección a la honra y a la reputación personal, a la vida privada y familiar, a la constitución de la familia, a la maternidad y a la infancia, de residencia y de tránsito, a la inviolabilidad del domicilio, a la inviolabilidad y circulación de correspondencia, a la preservación de la salud y al bienestar, a la educación, a los beneficios de la cultura, al trabajo y a su justa retribución, al descanso y a su aprovechamiento, a la seguridad social, el reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, de justicia, de nacionalidad, de sufragio y participación en el gobierno, de reunión, de asociación, de petición, de protección contra la detención arbitraria, de proceso regular y de asilo.

Estos derechos son susceptibles de regulación interna, respetando siempre el derecho de los demás, el bienestar, la seguridad social y el desarrollo democrático del estado.

"Puesto que se había resuelto negar protección internacional a la Declaración de Derechos Humanos, era necesario dotarla de los medios de defensa: 'Toda persona puede ocurrir ante los tribunales a hacer que se respeten sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos que violen, en su perjuicio, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.'<sup>71</sup>

Esta breve semblanza de los derechos humanos en el ámbito internacional nos ha permitido percibir la preocupación de la comunidad internacional por buscar la protección y respeto de aquéllos lo cual es loable, aún a pesar de las limitaciones -ya señaladas- existentes.

---

<sup>71</sup>Ibidem., pág. 80

## C A P I T U L O   I   V

### ASPECTOS LEGALES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

#### 1.- Influencia de otras instituciones.

En este capítulo se analizarán algunos organismos protectores de los derechos humanos y otros de las garantías individuales. Posteriormente se examinará la estructura y funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

##### A) *El Ombudsman*

La institución del Ombudsman surgió en 1809 en Suecia; emanada de la constitución de ese mismo año.

En efecto, en el artículo 96 se hace mención al Justitie Ombudsman en los siguientes términos: "El parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (JUSTITIE OMBUDSMAN) del parlamento (RIKSDAG) encargado según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor

o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos."<sup>72</sup>

En 1915 por la excesiva carga de trabajo para el justitie ombudsman, se creó un ombudsman para asuntos militares.

Después de instaurarse en Suecia se extendió por otros países europeos, como Finlandia, que tuvo antes de un ombudsman a un Canciller de Justicia, a un Jefe del Ministerio Público, a un Procurador y, en 1919, paralelamente al Canciller de Justicia se erigió el ombudsman, similar en sus funciones al Sueco.

En 1952 Noruega adoptó al ombudsman aplicándolo a la materia militar. En Dinamarca se acogió en 1953; Su labor no pudo penetrar la esfera burocrática judicial. En Alemania Federal se creó el ombudsman militar en 1957. Posteriormente, en 1946, con la creación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se extendió ésta figura jurídica por todos los continentes.

El ombudsman cumple la función de vigilar, supervisar y corregir errores en la administración pública, principalmente lo tocante al respeto del principio de legalidad.

---

<sup>72</sup>Venegas Alvares, Sonia. *Origen y Devenir del Ombudsman, ¿una institución encomiable?*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1988. págs. 30 y 31

Las características de esta institución son las siguientes:

a) Su independencia de los poderes públicos y de cualquier otra instancia de la sociedad civil.

b) Su autonomía, que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente.

c) La designación de su titular hecha por el parlamento.

d) El carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones.

e) La agilidad y rapidez con que emite las soluciones sobre los asuntos que se someten a su consideración.

f) La ausencia de solemnidad y el formalismo en el desarrollo de sus trámites y procedimientos internos.

g) La obligación de rendir informes periódicos al parlamento sobre los resultados de sus trabajos y responsabilidades.

h) La autoridad moral de sus titulares y su imparcialidad que se asegura, entre otras cosas, porque estos no militan en ningún partido político.

i) La naturaleza técnica y no política del órgano.

La entidad en estudio ha ido ampliando su campo de trabajo a materias como el consumo, los servicios bancarios, la lucha contra los monopolios, la igualdad sexual, la milicia, la impartición de justicia en general, la educación, etc.

Los logros conseguidos por estos organismos han sido positivos en general; destacando los conseguidos en países con un profundo respeto hacia la figura del ombudsman.

En realidad y dada la naturaleza sui géneris de este ente, su éxito o fracaso depende de la voluntad de las autoridades exhortadas, para acatar las recomendaciones emitidas por aquél. La falta de mecanismos para obligar a las autoridades señaladas como responsables a cumplir las recomendaciones emitidas por los ombudsman, exige su cumplimiento espontáneo, voluntario.

En nuestro país, aún no es posible fortalecer al ombudsman. Si bien se trata de una institución relativamente nueva, ello no es óbice para deslindar responsabilidades o compromisos; hace falta una mayor cultura de los derechos humanos entre la sociedad para de manera conjunta, entre gobernantes y gobernados, buscar un mayor respeto y protección a los derechos humanos.

B) *Comisiones y Defensorías Estatales de los Derechos Humanos*

Las leyes y organismos creados en diversas partes del país en materia de derechos humanos, responden en gran medida a reclamos sociales, ya que las autoridades administrativas y judiciales han sido deficientes en el cumplimiento de sus funciones; es decir, su creación se debe a presiones internas y externas, oficiales y privadas, regionales y nacionales, producto de la continua violación de que son objeto estos.

Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos emanan en primera instancia del mandato constitucional consagrado en el artículo 102 en su apartado B. En efecto, este numeral dispone que:

"Artículo 102.-- . . . . .  
. . . . .  
. . . . .

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 . . . "

Así, han sido los Congresos Estatales los que, mediante la reforma legislativa precedente, han creado a estos entes para buscar la protección y salvaguardia de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.

En el caso de las Procuradurías de Protección Ciudadana, también han sido las legislaturas estatales las que los han creado, merced a reformas a diversas leyes locales y a su propia constitución.

Así pues, hay que destacar las características de algunos organismos estatales protectores de los derechos humanos y sus leyes.

B1) En el estado de Aguascalientes fue creada la Procuraduría de Protección Ciudadana en 1988, como un organismo dependiente del ejecutivo local y cuya función es atender las quejas presentadas por personas afectadas por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

El procedimiento que se sigue es el siguiente: primero se requiere a la autoridad infractora para que informe sobre la existencia o inexistencia del acto motivo de la queja concediéndole para ello un plazo de cinco días; si no lo hace en este lapso, se tendrán por ciertos los actos que se le imputan, procediendo en este caso emitir una recomendación al superior de la autoridad infractora.

Aunque la recomendación no tiene efectos vinculatorios porque no es reparable el acto reclamado, existe la posibilidad de aplicar a la autoridad infractora alguna de las medidas

disciplinarias previstas por la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos; también procede el pago de daños y perjuicios. Es decir, no se combate al acto en sí mismo, sino al agente infractor que lo ocasiona (autoridad) y las consecuencias de su conducta (daños y perjuicios).

Posteriormente a esta Procuraduría se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos (julio de 1990); no se comentan aspectos de ésta por carecer de innovaciones trascendentales.

B2) La legislación vigente en Baja California sobre derechos humanos es una de las más avanzadas. La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de ésta entidad federativa fue creada en 1991 como un organismo descentralizado, de participación ciudadana, autónomo en su estructura y funcionamiento. Vigila que se observen la legalidad en los actos de los servidores públicos, y el respeto a los derechos humanos.

Su autonomía le permite libertad para ejercer su presupuesto, para diseñar su estructura interna y para seleccionar al personal de confianza.

Las funciones que realiza son: formular propuestas conciliatorias entre las autoridades administrativas y los particulares, partiendo del respeto a los derechos humanos, la

legalidad y la eficiencia administrativa; realizar la supervisión de la defensoría de oficio en materia penal y familiar, para que se actúe con eficacia, diligencia y honestidad, pretendiendo con esto ampliar la acción de la justicia para los carentes de recursos económicos; supervisar los centros de reclusión y certificar los actos en que interviene (que pueden servir como pruebas en juicio).

El procurador es nombrado por la legislatura local de entre una terna propuesta por el gobernador; aquél goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones y solamente, previo juicio del congreso estatal, puede ser separado de su cargo por causa justificada, en términos de la Ley de Responsabilidad del estado.

El procurador designa a los subprocuradores, sometiendo sus nombramientos a la aprobación del Poder Legislativo. La procuraduría cuenta con un Consejo Consultivo integrado por siete ciudadanos propuestos por el procurador y sometidos sus nombramientos a la ratificación del Congreso Local.

"La estructura de la Procuraduría, los requisitos que deben de reunir sus miembros y el sistema que se establece para la selección de éstos, conforman un perfil ideal del organismo defensor de los derechos humanos, por reunir los requisitos que la doctrina ha señalado como características del Ombudsman."<sup>73</sup>

<sup>73</sup>Alvarez de Lara, Rosa María. *Legislación Estatal en Materia de Defensa de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Folletos. México, 1991/18. pág. 24.

Respecto al procedimiento a seguir, se fija un plazo de 90 días para presentar la queja, contados a partir de que se tuvo conocimiento del acto o resolución reclamada.

Una vez emplazada la autoridad infractora se fija la queja (litis) y se abre un término probatorio de 5 días llegado el cual, dentro de un plazo no mayor de cinco días, se dicta la resolución.

Cuando el afectado haya interpuesto algún recurso administrativo contra la resolución combatida o el acto reclamado, no podrá acudir ante la procuraduría.

Respecto a los medios de ejecución de las recomendaciones, se cuenta con la advertencia, los recordatorios, la solicitud de medidas disciplinarias y las denuncias penales. Los superiores jerárquicos de las autoridades infractoras deben informar sobre el cumplimiento o rechazo de las resoluciones que les formule la procuraduría y, en su caso, los motivos por los cuales rechaza las mismas; estos informes son obligatorios.

B3) La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima fue establecida en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su reglamento el 14 de noviembre de 1990, presenta la particularidad

de ser una comisión pluripartidista, integrada por miembros del Poder Legislativo. Esta es una característica que no deben tener los ombudsmen de acuerdo al criterio externado por los estudiosos de los mismos, pues dicen se resta imparcialidad a su función.

B4) La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero, fue creada por mandato constitucional (26-IX-1990), aprobada en forma unánime por el Congreso Local y los 75 Ayuntamientos del estado. En su ley interna se establece que la comisión es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomos en cuanto a su función pero plural en su integración; cuenta con autoridad para imponer sanciones a aquéllos servidores públicos que no le proporcionen los informes solicitados.

Posee competencia sobre los siguientes asuntos:

a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos civiles y penales que afecten los derechos humanos, cometidos por miembros del poder judicial, el ministerio público, la policía judicial, preventiva o municipal y los elementos del sistema penitenciario.

b) En estos casos deberá poner especial cuidado cuando se trate de indígenas, mujeres, menores o incapaces que afecten su vida,

su libertad, su seguridad o su patrimonio.

c) Vigilar el respeto a los derechos humanos de los internos de los centros de adaptación social.

d) Intervenir en los procesos electorales, cuando en éstos se violen garantías individuales de manera directa o indirecta.

No puede intervenir tratándose de sentencias definitivas y asuntos jurisdiccionales de fondo, ni cuando se obstruya la actividad del ministerio público.

Existe un procedimiento para localizar personas desaparecidas; para ello se creó una Agencia del Ministerio Público especializada en derechos humanos.

En la integración de la comisión, se exige de sus miembros requisitos similares a los requeridos para ser Magistrado o Juez.

B5) En Nayarit actúa la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, creada por el Congreso Local el 24 de noviembre de 1990; es un órgano desconcertado del ejecutivo local, con personalidad jurídica propia.

La función del Visitador General es velar por el respeto a los derechos humanos de los reclusos, indígenas, menores de edad, incapaces y personas de extrema pobreza.

Esta comisión presenta la particularidad de contar con un Consejo Consultivo compuesto de manera plural: un indígena nayarita por cada una de las etnias cora, tepehuana y mexicana, un comunicador social, un licenciado en derecho, un maestro, un médico, una mujer, un investigador académico y representantes de los poderes legislativo y judicial.

Este modo de integración es interesante pues son los grupos sociales representados por este consejo quienes mejor conocen los problemas que sobre violaciones a derechos humanos se presentan cotidianamente. Sin embargo, cabe hacer notar que la ley no especifica los criterios para la selección de sus integrantes en lo particular.

En conclusión, se han podido constatar avances significativos en la legislación y organismos protectores de los derechos humanos en la República Mexicana, lo cual resulta satisfactorio para la sociedad.

### C) La Procuraduría Federal del Consumidor

Encuentra sus orígenes en figuras análogas de otros países, creadas para proteger a los habitantes contra los abusos o deficiencias en los servicios de carácter mercantil que prestan los órganos de gobierno o los particulares. En algunos países se les denominan 'Consumer ombudsman' (que velan por los intereses de los ciudadanos derivados de una relación comercial, esto es, entre proveedores y consumidores) o 'Le Mediatour' en Francia.

El artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor dispone que: "La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores."

"Creada por un acto legislativo, régimen jurídico propio, personalidad jurídica propia, denominación, ámbito territorial y sede de oficinas, cuenta con órganos de dirección, administración y representación; cuenta con estructura administrativa interna; patrimonio propio; objeto; finalidad; régimen fiscal."<sup>74</sup>

Es independiente respecto a los factores del comercio:

<sup>74</sup>Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 5a edición actualizada. México 1983. pág. 132

proveedores y consumidores, por lo que es un buen árbitro para tratar de conciliar y, en su caso, solucionar las diferencias que surgen entre aquéllos por motivo de las transacciones mercantiles que realizan. Esta autonomía se refleja en la existencia de la personalidad jurídica y el patrimonio propio.

Las funciones que realiza se apoyan en una serie de principios que rigen las relaciones de consumo:

-La protección de la vida, la salud y la seguridad del consumidor versus la adquisición de productos o servicios considerados peligrosos o de alto riesgo;

-La educación y divulgación sobre el consumo de aquéllos a fin de asesorar al consumidor para una mejor elección;

-La prevención y sanción por daños patrimoniales y morales;

-La posibilidad de acudir ante las instancias administrativas para la protección y reparación de los derechos del consumidor con el apoyo legal, administrativo y técnico que proceda.

El artículo 24 de la ley en consulta, fija las facultades de la procuraduría: " . . . representar los intereses de los consumidores mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan; representar a los consumidores

ante autoridades jurisdiccionales y administrativas y ante los proveedores; formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor; procurar la solución de diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta ley; denunciar ante el Ministerio Público, los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores; aplicar las sanciones establecidas en esta Ley", etc.

El numeral 25 de la ley establece las medidas de apremio de que dispone la procuraduría para hacer cumplir sus fallos: multa por el equivalente de una hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en la entidad federativa en donde se cometió la infracción, incremento de la multa o bien, el auxilio de la fuerza pública.

Además de las sanciones señaladas, se determina que podrá incrementarse la multa hasta el equivalente a 2,500 veces el salario mínimo y la clausura hasta por 15 días; en los casos de reincidentes, doblar la multa impuesta y clausura hasta por 30 días; también se prevé como medida disciplinaria el arresto administrativo hasta por 36 horas contra el infractor.

Los laudos sometidos al arbitraje ante la procuraduría

presentan el carácter de cosa juzgada, por lo que es posible obligar a los infractores a cumplirlos.

La procuraduría ha respondido a las expectativas que motivaron su creación, dando soluciones sencillas y rápidas que permiten a los proveedores y consumidores, arreglar sus diferencias de manera breve, sin exigencias de mayores requisitos que los exigidos en la legislación mercantil; coadyuvando con los tribunales competentes en la solución de los conflictos entre proveedores y consumidores.

#### D) *El Ministerio Público*

El Ministerio Público cumple una doble función: como autoridad, cuando actúa a instancia de los particulares; y como parte, cuando coadyuva con éstos en la defensa de sus derechos ante los órganos jurisdiccionales.

#### D1) *El Ministerio Público Federal.*

Tiene como fundamento legal el artículo 102 constitucional que dispone: "La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el

ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar precedidos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia." El segundo párrafo se refiere a su competencia en los siguientes términos: "La persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, solicitando ordenes de aprehensión; presentar pruebas en los procesos en que intervenga; agilizar la impartición de justicia; solicitar, asimismo, la aplicación de las penas", etc.

Este numeral se relaciona con el 21 del mismo ordenamiento legal que determina la competencia del ministerio público al hacerlo el sustentador de la acción penal.

La labor del ministerio público federal consiste en el auxilio a la administración de justicia en el ámbito federal; investigación y persecución, ante los tribunales, de los delitos federales; la defensa de los intereses de la Federación y la asesoría jurídica al gobierno; vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad que atañen a su jurisdicción; así como velar porque se cumplan las leyes, tratados y acuerdos internacionales en los que intervenga el gobierno federal.

D2) *El Ministerio Público en el Distrito Federal.*

Tiene su sustento legal de los artículos 21 y 73, fracción IV, base sexta constitucionales; éste último dispone que: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."

Es el Representante Social de los habitantes del Distrito Federal, encargado de la persecución de los delitos ante los tribunales competentes.

El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece y remarca el carácter social que distingue a la institución del ministerio público:

"Artículo 2.- Son atribuciones del Ministerio Público:

" a) Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;

" b) Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

" c) Proteger los derechos de los menores, incapaces, así como

los individuales y sociales en general, en los términos que establezcan las leyes;

d) Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal en la esfera de su competencia y,

e) Las demás que determinen las leyes."

El ministerio público funge de manera indirecta como defensor de algunas garantías individuales, pues no sólo persigue delitos, sino también interviene en asuntos que reclaman su intervención como los divorcios, las adopciones, las sucesiones, las quiebras y, en general, en todo aquello que se le requiera.

En conclusión, es importante la función del ministerio público como representante social, actuando en defensa de algunos derechos del hombre. En la medida en que esta figura depure y perfeccione su actuación, los individuos y la sociedad, estarán tranquilos y seguros de que sus derechos serán siempre protegidos y respetados.

E) *La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal*

La procuraduría emana de la estructura del Departamento del Distrito Federal como un órgano desconcertado, adscrito a la jefatura del mismo, en atención al acuerdo que la crea de 23 de enero de 1989, es un órgano autónomo en lo financiero, técnico, administrativo y operativo, pero no en lo jurídico, por las razones asentadas.

El objeto para el cual fue creada es auxiliar y asesorar a los particulares para que los actos o prestación de servicios que requieran del Departamento o de las entidades sectorizadas al mismo, se lleven a cabo de manera legal, eficiente, honesta y oportuna; también interviene en asuntos de interés colectivo y de vivienda, de acuerdo a los lineamientos expuestos en su Exposición de Motivos que a continuación se transcribe de manera resumida:

"CONSIDERANDO

" Que la actividad de la administración pública del Distrito Federal debe responder cada vez de manera más oportuna y eficaz tanto en la atención de asuntos que le planteen los particulares, como en la prestación de servicios públicos;

" . . . Que es fundamental satisfacer la demanda de la población del Distrito Federal en el sentido de recibir una mejor y más expedita y eficiente atención por parte de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, con motivo de la

gestión de sus trámites o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos;

" . . . Que con ese propósito resulta conveniente contar con una vía expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales, que a la vez no constituya una instancia ejecutiva ni jurisdiccional;

" . . . Que sin perjuicio de los diversos recursos e instancias jurídicas que pueden utilizar los particulares en defensa de sus intereses, así como presentar quejas e inconformidades, además de obtener la orientación e información que requieran, he tenido a bien expedir el siguiente

#### A C U E R D O "

Las funciones que realiza la procuraduría están delineadas en el artículo 4 de este acuerdo que a 'grosso modo' señala:

1.- Recibir quejas e inconformidades sobre actos, omisiones, e irregularidades en la prestación de servicios públicos, que realiza el Departamento por sí mismo o por conducto de las entidades sectorizadas a él; también conoce de las inconformidades que surgan a raíz de concesiones o autorizaciones de servicios públicos, que presten los particulares.

2.- Realizar las investigaciones necesarias tendientes a

esclarecer la verdad o falsedad de la queja presentada, para lo cual contará (la procuraduría) con acceso discrecional a la documentación requerida o bien, podrá exigir de los servidores públicos los informes que estime pertinentes; si no se rinde el informe o se permite el acceso a los documentos requeridos, así se hará constar en el expediente que al efecto lleve la procuraduría y se dará cuenta a la Contraloría General, al margen de las inspecciones oculares que se realicen, pudiendo el infractor atenerse a la aplicación en su contra, de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.- Con base en estas investigaciones, emitir recomendaciones cuyo fin sea dirimir la controversia planteada por los particulares contra las autoridades o prestadores de servicios; formular sugerencias y recomendaciones motivadas y fundadas a las autoridades departamentales, con el propósito de simplificar procedimientos, regular o desregular actividades, mejorar la prestación de servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos;

4.- Presentar informes periódicos sobre sus actividades ante el Jefe del Departamento.

La procuraduría es incompetente sobre quejas o inconformidades:

- a) Anónimas o de mala fe;
- b) Que puedan parar perjuicio a los derechos de terceros;
- c) Resultantes de actos políticos;
- d) Que pongan en riesgo la seguridad del estado;
- e) Conocidas por algún órgano jurisdiccional;
- f) Que deriven de relaciones laborales entre el Departamento del Distrito Federal y sus trabajadores;
- g) Sobre actos que tengan más de seis meses de realizados y el afectado no se hubiese inconformado antes de ese lapso.

La presentación de las quejas o inconformidades no interrumpen la prescripción de las acciones judiciales o recursos administrativos, que prevén las leyes aplicables a cada caso.

La integración de la procuraduría es la siguiente:

- Un Procurador Social, nombrado por el Jefe del Departamento;
- Dos Subprocuradores, uno de Inconformidades y otro de Recomendaciones;
- Comisionados Delegacionales;
- Comisionados Especiales;
- Coordinador Ejecutivo de Informática y Administración;
- Director General de Quejas;
- Director General de Recomendaciones, y
- Unidades auxiliares del C. Procurador Social.

## Procedimiento.

Una vez recibida la queja o inconformidad, se solicita a la autoridad o al prestador del servicio público un informe por escrito sobre la controversia planteada, que debe rendirse dentro de los 5 días que sigan a su formal requerimiento; después se cita a las partes a una audiencia conciliatoria para tratar de solucionar la controversia; en caso de no haber acuerdo y en atención a las constancias recibidas, la procuraduría emitirá su dictamen de recomendación fundado y motivado, dando un plazo razonable a las partes para su cumplimiento.

En caso de que la recomendación no se atiende, se hará del conocimiento del superior jerárquico de la responsable; y si a pesar de ello no se atiende, se le hará saber al Jefe del Departamento.

Es difícil analizar y juzgar la existencia de algún organismo que pretende subsanar irregularidades administrativas; más aún cuando se cuenta con otros que realizan funciones similares o bien, que esas irregularidades se podría subsanar yendo al origen de ellas.

La administración pública ha crecido tanto, que es difícil controlar su buen funcionamiento. El Departamento del Distrito

Federal no es ajeno a estas dificultades, máxime que la capital del país ha crecido desmesuradamente; sus problemas son complejos, arduos, y no es fácil acabar de tajo con ellos.

Además, merced a situaciones ajenas a la propia administración pública, se han generado una serie de vicios, actitudes y compromisos que han degenerado al aparato estatal, convirtiéndolo en una maquinaria gigantesca y temible para los ciudadanos.

De las anteriores reflexiones se puede concluir que la Procuraduría Social tiene ante sí una tarea difícil, desgastante y desigual, porque no cuenta con la fuerza legal para hacer cumplir sus fallos; no cuenta con autonomía jurídica que le permita actuar con la imparcialidad que debiera observar; ni cuenta, aún, con la confianza de los ciudadanos para acudir a ella. Su difusión, logros y objetivos no son conocidos por la sociedad, la cual apenas y sabe de su existencia.

En la medida en que supere estos obstáculos podrá decirse que fue un acierto su creación.

## 2.- Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue, en principio,

una Dirección General de la Secretaría de Gobernación; posteriormente funcionó como un órgano desconcentrado de la misma. Esto limitaba su independencia y le restaba credibilidad, por lo que se pensó que debía convertirse en un organismo con plena autonomía para resolver los asuntos que se le encomendaran. Para conseguir esto tuvieron que reformarse diversas leyes, a fin de garantizarle una estructura propia y la convirtieran en un organismo sólido y confiable ante los gobernados.

La exposición de motivos resume las inquietudes que hicieron precedente su cambio orgánico: "De ahí que -como ya ocurre con las universidades y demás instituciones autónomas de educación superior, así como con la Procuraduría Federal del Consumidor, que realiza funciones similares a las de un Ombudsman- la Comisión ha de adquirir la autonomía que requiere y regirse por su estatuto jurídico. Debe, entonces, dejar de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación."<sup>75</sup>

El artículo 20, de su ley precisa que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Este punto fue motivo de debate en el seno del Congreso de la Unión; algunos legisladores pretendían que la comisión fuese un

---

<sup>75</sup>Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Reformas Legislativas. México 1992. pág. 21

organismo 'ajeno' al estado, para que no tuviera que verse comprometida en sus fallos, es decir, que fuera 'un organismo autónomo' u 'organismo público autónomo'; pero al analizar a esta clase de entes, se comprende que invariablemente deben emanar de la estructura orgánica del estado. No pueden ser ajenos a él, porque entonces se trataría de super órganos y por lo mismo, sin posibilidad legal y jurídica para afectar su situación interna, porque nada puede estar por encima del estado.

Por otra parte, los legisladores que defendieron la postura inicial, es decir, que fuese un organismo descentralizado, hicieron hincapié en que la autonomía de un órgano no debe atenerse a la denominación del mismo, sino al resultado de su gestión, esto es, a la efectividad de sus recomendaciones.

" . . . La autonomía se refiere" ( . . . ) "a las decisiones del órgano y no al órgano mismo" ( . . . ) "nuestra Constitución aplica el término 'autónomos' al 'producto' final del órgano, y no al órgano mismo."<sup>76</sup>

La autonomía del órgano responde a la existencia de una personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera, técnica y operativa.

---

<sup>76</sup>Rabasa Gamboa, Emilio. *Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México.*, Análisis Jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1a. edición. México 1992. pág. 24

Al ser un organismo descentralizado, la comisión nacional presenta las siguientes características:

- a)- Nace a la vida jurídica a través de un acto legislativo, reformando para ello la constitución;
- b)- Tiene régimen jurídico propio;
- c)- Cuenta con personalidad jurídica emanada del acto que la crea;
- d)- Posee una denominación;
- e)- Tiene sede para oficinas y ámbito territorial en donde va a actuar (éste es toda la República Mexicana y aquél el D.F.);
- f)- Se compone de órganos de decisión, administración y representación;
- g)- Goza de estructura administrativa interna;
- h) Tiene patrimonio propio;
- i)- Un objeto, que está señalado en el artículo 2° de la ley

de la comisión: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos" ( . . . ) "tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos";

j)- Finalidad, que es precisamente que se cumpla con el objeto para el cual fue creada, y

k)- Régimen fiscal, que implica la exención del pago de impuestos, pues por los fines no lucrativos que realiza se entiende ésta.

En conclusión, la autonomía de la comisión nacional no deriva del acto que la crea o de su dependencia orgánica de alguno de los órganos estatales, sino de las facultades con que cuenta y la independencia o autonomía con que tome decisiones. Aún más, si se le quiere imponer una etiqueta en cuanto a su naturaleza y si ésta es buena o mala, debe analizarse la totalidad de su articulado, pues no porque un artículo señale que es o no un organismo autónomo debe creerse erróneamente que lo es, o no lo es.

" . . . si en verdad se quiere precisar la naturaleza de un

organismo por su ley, habrá que encontrarla en todo el texto legal, en todo el articulado, en los derechos, obligaciones y atribuciones que se le confieren, en las responsabilidades que se le imponen en su parte orgánica y, sobre todo, en la procedimental, que indica cómo deberá operar, y no sólo en un artículo que aun en el supuesto de que dijera 'organismo autónomo', este no lo sería si el resto está dispuesto de diferente manera."<sup>77</sup>

Esta autonomía se manifiesta de la siguiente manera:

- Autonomía Orgánica. Se refiere a su independencia de cualquiera de los órganos estatales, tanto en su composición como en su función; esto es, que no depende de ellos, tiene vida jurídica propia; las funciones que realiza, son hechas con apego a su régimen interno; la composición de su personal se hace observándose una serie de formalidades y requisitos que su misma ley determina.

"El carácter esencial de un organismo descentralizado es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se le encomiendan."<sup>78</sup>

También se refiere esta autonomía a la no responsabilidad del

---

<sup>77</sup>Rabasa Gamboa. ob. cit., pág. 24

<sup>78</sup>Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 7a. edición. México 1982. pág. 581

presidente de la comisión y los visitadores generales por las opiniones y recomendaciones que formulen durante sus funciones, y a la fe pública de que gozan éstos en los actos en que intervienen.

- Autonomía Financiera. La comisión formula, anualmente, un presupuesto de egresos enviado al Secretario de la Hacienda Pública para su tramitación y asignación. Recibida la partida presupuestal, la comisión lo reasigna y distribuye de acuerdo a sus necesidades materiales y humanas. El fundamento legal de la elaboración y asignación del presupuesto está señalado en el artículo 75 de su ley que dispone: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento."

No es, y en eso radica su autonomía financiera, una partida presupuestal que se le asigna discrecional y condicionalmente, sino que parte de un análisis de necesidades que elabora la comisión y es ejercido libremente.

- Autonomía Técnica. Se refiere a la facultad de la comisión para desempeñarse como mejor lo crea conveniente, en su actuación. Es decir, es la autonomía operativa para cumplir sus funciones.

La autonomía técnica se dice: "Es la capacidad jurídica

fundamental para individualizar las normas constitucionales y legales sobre la materia de los derechos humanos que se expresará por medio de una recomendación, acuerdo de no responsabilidad o resolución . . . "79

- Autonomía Política. Que es la independencia con que, tomando en consideración su autonomía orgánica, financiera y técnica, finalmente emite sus recomendaciones, acuerdos de no responsabilidad o recursos, es decir, es el resultado final de su gestión, la manera como se exterioriza su actuación.

Este resultado final puede ir más allá de un caso concreto, ya que puede proponer soluciones o puntos de vista sobre la expedición o reforma de leyes en materia de derechos humanos o prácticas administrativas, para tratar de mejorar su protección y respeto. La vía que se utiliza para exponer esto, son los informes anuales que debe rendir el presidente de la comisión ante el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal.

3.- Ordenamiento jurídico al cual está sujeta.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos nace a la vida jurídica con el carácter que ya se ha indicado, por la adición al

<sup>79</sup>Rabasa Gamboa. ob. cit., pág. 31

artículo 102 constitucional, de un apartado B.

"DECRETO por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"DECRETO"

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que le confiere el artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"ARTÍCULO ÚNICO- El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a este un apartado B para quedar como sigue:

ARTICULO 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 esos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.."

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

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

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 1992, su contenido es el siguiente:

Consta de seis títulos, divididos a su vez en capítulos y distribuidos en 76 artículos.

El título I trata lo relativo a Disposiciones Generales, esto es, una breve semblanza de los propósitos que se persiguen con la presente ley y los lineamientos a los cuales debe apegarse la comisión.

Cabe destacar el numeral primero que determina: "Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país."

Esto quiere decir que no existe discriminación en cuanto a las personas que protege, ya que cualquiera de ellas, sin distinción étnica, social, cultural o política, puede acudir ante la comisión a exponer su queja.

El título II se refiere a su integración y facultades.

El título III, regula el procedimiento a seguir ante la comisión nacional, y está señalado en los artículos 25 a 66 inclusive.

Respecto a las personas que pueden iniciar el procedimiento, pueden ser físicas o morales (por conducto de sus representantes legales), así como las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos que estén legalmente constituidas.

- Las quejas no pueden presentarse en cualquier tiempo, salvo casos excepcionales y a juicio de la comisión nacional, en los demás casos, el límite es de un año a partir de que se hubiese sufrido la violación a los derechos humanos o que las personas tengan conocimiento del acto reclamado.

La queja se presenta por escrito y debe ser ratificada ante la persona que conozca de ella, dentro de los tres días siguientes a su presentación; también se puede hacer uso de la tecnología para hacer saber la queja verbigracia, teléfono, fax, telegrama, correo, etc.

En el caso de las personas que tengan limitaciones culturales, es decir, que no sepan escribir o los menores que no puedan expresar su queja correctamente, se les podrá asesorar para que lo hagan; y si son extranjeros, se les proporcionará un traductor para que pueda auxiliarlos.

El artículo 32 dispone que la presentación de las quejas y denuncias, así como las recomendaciones o resoluciones que emita la comisión nacional, no suspenden ni limitan el ejercicio de los derechos con que cuentan las personas para acudir ante otras instancias; tampoco suspende ni interrumpe la prescripción o la caducidad o algún otro plazo preclusivo.

Admitida la queja, se hace del conocimiento de la autoridad infractora solicitándole, en un plazo de 15 días naturales, un informe detallado y, si es posible, que acompañe la documentación que justifique su actuación; la falta de este informe, de la documentación requerida o su tardanza, harán presumibles los hechos que se reclaman, además de la responsabilidad a que se hará acreedora la autoridad infractora.

En este lapso de 15 días, los visitadores de la comisión nacional deben presentarse en las oficinas de las autoridades responsables para tratar de conocer más a fondo el asunto y procurar una conciliación que termine el problema.

Cuando la presunta violación a derechos humanos no implique violación a derechos considerados de primera importancia o de imposible reparación si es que la violación se consuma, el Visitador General podrá proponer una conciliación entre las partes en conflicto, tendiente a dirimir este. En este supuesto, se presentará una propuesta de conciliación a la autoridad señalada como responsable la que a su vez, contará con un plazo de 15 días naturales para que exprese su adhesión o rechazo a la propuesta. En caso de que se acepte la propuesta pero la autoridad no la cumpla en un plazo de 90 días o bien que no la acepte, la comisión nacional ordenará la reapertura del expediente y se avocará a elaborar el anteproyecto de recomendación.

Cuando se requieran providencias para evitar que se consume el acto reclamado o que éste se haga irreparable o de difícil reparación, el Visitador General cuenta con las facultades necesarias para hacerlo, vía las medidas precautorias o cautelares convenientes.

Las pruebas que se presenten deben ser valoradas en su conjunto como en todo procedimiento jurisdiccional o administrativo, atendiendo a las reglas de la lógica y la experiencia.

Finalmente, las conclusiones a que llegue la comisión nacional, deben atenerse únicamente a los elementos que aporten las partes y que obren en el expediente; es lo que se denomina "la verdad del expediente."

Las causas de conclusión de las quejas son las siguientes:

- Por incompetencia de la comisión nacional;
- Por no existir violación a derechos humanos;
- Por la existencia de una recomendación dictada sobre el caso planteado, aun cuando ésta no se halla cumplido;
- Por haberse dictado ya un documento de no responsabilidad;
- Por desistimiento del quejoso;
- Por falta de interés de éste;

- Por existir acumulación de expedientes, y
- Por haberse solucionado la queja.

- Los medios de inconformidad que prevé la ley en cita contra las resoluciones que emita la comisión nacional son: la queja y la impugnación.

- El recurso de queja procede contra omisiones o inacción de los organismos estatales protectores de los derechos humanos; debe ser presentado por el quejoso o el que sufra un perjuicio grave y que sea con motivo de los procedimientos que se llevaron a cabo en la tramitación de origen. Se presenta dentro de los seis meses que sigan a la presentación de la queja ante el organismo estatal. Cuando ya existe recomendación, el recurso de mérito no es procedente.

Se presenta por escrito u oralmente o por cualquier medio de comunicación, debiendo ser ratificada dentro de los tres días siguientes a su presentación; precisando los hechos que le consten al quejoso y anexando la documentación en que base la misma.

Admitida la queja se le corre traslado al organismo estatal para que rinda su informe en el término de 10 días hábiles,

acompañando la documentación que estime necesaria para justificar su actuación.

Dispone la ley que si no rinde el informe dentro del plazo señalado, se tendrán por ciertos los actos o hechos reclamados, salvo prueba en contrario.

Una vez integrada y estudiada la queja, se debe pronunciar la resolución que proceda en un término no mayor de 60 días contados desde que empezó a conocer de ella la comisión nacional, y hacerlo del conocimiento del organismo estatal para que manifieste, en un término de 15 días, su aceptación o rechazo. En caso de cumplimiento, acompañar la documentación que lo compruebe.

La resolución puede darse en alguno de los siguientes sentidos:

- I. Recomendación que se hace a la Comisión estatal,
- II. Elaboración de documento de no responsabilidad o
- III. Acuerdo de atracción de queja.

Sobre este último aspecto, la comisión nacional ejerce facultades de atracción cuando estima que los organismos estatales tardan demasiado tiempo en acatar la recomendación - basada en la queja que aquélla emita-, y siempre y cuando a su

juicio, el asunto requiera de su intervención.

- El recurso de inconformidad procede contra resoluciones definitivas dictadas por los organismos estatales de derechos humanos; el contenido de éstas que a juicio del quejoso no reparen la violación denunciada, e informaciones definitivas de las autoridades locales que surjan con motivo o en cumplimiento de recomendaciones emitidas por aquéllos.

Se presenta ante los organismos estatales por los mismos medios señalados, en un plazo de 30 días naturales computados desde que se tuvo conocimiento de la resolución dictada por la comisión estatal o de que el quejoso tuvo conocimiento de la información definitiva de la autoridad local. Contendrá un análisis pormenorizado de los hechos y razonamientos que lo apoyen, acompañando al mismo la documentación que se estime pertinente. La autoridad que conozca del recurso debe enviarlo en un plazo de 15 días naturales a la comisión nacional, acompañando las constancias que estime adecuadas para justificar su actuación.

Admitido el recurso, se corre traslado a la autoridad local o al organismo estatal para que rinda su informe en el plazo de 10 días naturales. Si no lo hace, se tendrán por ciertos los hechos que se reclaman, salvo prueba en contrario.

Ya que se ha agotado el procedimiento, se emite la resolución en alguno de los siguientes sentidos:

- a) Confirmando la resolución dictada por el organismo estatal;
- b) Modificando la resolución y formulando, a la vez, una recomendación al organismo estatal en la que marcará los lineamientos que se deben seguir en la formulación de la nueva recomendación;
- c) Declarando que la recomendación está suficientemente cumplida;
- d) O bien, que no lo está, formulando también una recomendación al organismo local para que este determine si lo acepta y lo cumple.

Los recursos de queja o impugnación no admiten posteriores recursos.

#### 4.- Composición y organización

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se compone de un Consejo, un Presidente, una Secretaria Ejecutiva, 5 Visitadores Generales, Visitadores Adjuntos, y el personal profesional,

técnico y administrativo que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

4a).- El Consejo se integra con 10 personas mexicanas, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y con buena reputación social e intelectual; sus cargos son honorarios; sus nombramientos son expedidos por el Presidente de la República, previa aprobación de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos de aquélla.

Sus sesiones son ordinarias (una vez al mes) o extraordinarias (cuando se requieran por la importancia del asunto); las resoluciones que se tomen se harán por mayoría de votos.

Considero que la actual composición del Consejo es perfectible, por lo que propongo las siguientes modificaciones, adiciones o derogaciones a la ley y el reglamento interno de la comisión nacional, a fin de fortalecer la autonomía de aquél.

Artículo 17 de la ley (actual).- "El Consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como

servidor público".

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

Se propone variar la composición del Consejo ya que considero que sus integrantes deben ser gentes que estén más en contacto con los problemas que se generan en la sociedad; así el artículo deberá quedar como sigue:

Artículo 17.- "El Consejo . . . estará integrado por un médico, un trabajador social, un sociólogo, un licenciado en derecho, un maestro, dos periodistas, dos representantes de organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, tres investigadores académicos, además del Presidente de la Comisión Nacional que lo presidirá. Los cargos de los miembros del Consejo serán honorarios salvo el del Presidente.

Para poder ser miembro del Consejo se requiere ser ciudadano de la República Mexicana con residencia mínima de tres años, gozar de reconocido prestigio social, intelectual y moral y no desempeñar, al menos seis de ellos, ningún cargo o comisión como servidor público.

A excepción del presidente de la comisión nacional, cada tres años será renovado este Consejo".

Artículo 18 de la ley (actual).- "El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión . . . "

Los nombramientos de los principales funcionarios del Gobierno Federal continúa siendo una facultad exclusiva del Presidente de la República, lo cual considero incorrecto; debe existir mayor participación a este respecto por parte del Congreso de la Unión. Así entonces, la designación de los miembros del Consejo de la comisión nacional debe realizarse de la siguiente manera:

Artículo 18.- "El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por la Cámara de Diputados y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores. En los recesos de éstas el nombramiento y la aprobación serán hechos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión."

Y se propone adicionar otro párrafo como sigue:

"En caso de faltas temporales de los miembros del Consejo, el Presidente de la Comisión Nacional lo hará del conocimiento de la Presidencia de la Cámara de Diputados y, en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a fin de que se tomen las medidas pertinentes para cubrir las ausencias."

"los miembros del Consejo sólo podrán ser destituidos y, en su caso, sujetos a responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Artículo 46 del reglamento interno (actual).- "El Consejo tendrá competencia para establecer los lineamientos generales de actuación y los programas anuales de trabajo del Organismo. Las funciones del Consejo son las que se establecen en el artículo 19 de la Ley."

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

Se propone renovar cada tres años este consejo a fin de hacerlo

más dinámico y darle mayor participación a la sociedad, por lo que el artículo de marras debe quedar así:

Artículo 46.- " . . . . .  
. . . . .

El Presidente de la Comisión Nacional presidirá las reuniones del Consejo" ( . . . ) "A excepción del Presidente de la Comisión Nacional, cada tres años deberá ser renovado el Consejo."

Las funciones del Consejo son las siguientes:

- Fijar los lineamientos en que debe desenvolverse la Comisión Nacional;
- Asentir su reglamento interno;
- Conocer del informe anual del Presidente de la Comisión Nacional y emitir su opinión; misma función cuando se trate del presupuesto de egresos que se elabore;
- Pedir información adicional respecto a los asuntos que conozca la Comisión Nacional que se encuentren en proceso o de los que ya haya emitido alguna recomendación.

El Consejo cuenta para su apoyo de un Secretario Técnico designado por aquél, previa su proposición por parte del

Presidente de la Comisión Nacional.

Las funciones del Secretario Técnico son, entre otras:

- Apoyar a los consejeros para que éstos desempeñen sus funciones de una manera más expedita;
- Coordinar todo lo relacionado con la celebración de las sesiones ordinarias o extraordinarias;
- Supervisar todo lo relativo a publicaciones que emita la Comisión Nacional;
- Acordar lo conducente con el Presidente de la Comisión Nacional, etc.

4b).- El Presidente de la Comisión Nacional debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos, tener buena reputación, 35 años de edad como mínimo y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal mayor de un año, además de no ejercer simultáneamente algún cargo público o privado.

El nombramiento de éste es hecho en los mismos términos que para los miembros del Consejo; dura en su cargo 4 años y puede ser reelecto por una sola vez . Goza de inmunidad con motivo de las funciones que realiza, y solamente puede ser destituido cuando su conducta se apege a lo dispuesto por el Título Cuarto

de la Constitución, es decir, que con su conducta incurra en responsabilidad oficial.

Para fortalecer la figura del Presidente de la Comisión Nacional se proponen las siguientes modificaciones, adiciones o derogaciones a su ley y reglamento interno.

Artículo 9° de la ley (actual).- "El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. ( . . . . . )
- III. ( . . . . . )."

Se propone eliminar el requisito de que el Presidente de la Comisión Nacional deba ser por fuerza ciudadano mexicano por nacimiento, para darle cabida a ciudadanos mexicanos ejemplares que, sin embargo, no lo son por nacimiento, sino por naturalización. Entonces, este artículo debe quedar de la siguiente manera:

Artículo 9°.- "El Presidente . . . . .

.....  
I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio . . . . . "

II. ( . . . )

III. ( . . . )

Artículo 10 de la ley (actual).- "El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión."

Por lo que respecta al nombramiento del presidente de la comisión nacional y en atención a los argumentos expuestos en el punto anterior, someto a consideración lo siguiente:

Artículo 10.- "El nombramiento del" ( . . . ) "será hecho por la Cámara de Diputados de entre una terna de diez personas que le proponga el titular del Poder Ejecutivo y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ambas, el nombramiento y la aprobación serán hechos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión."

Adición: "El Presidente de la Comisión Nacional no podrá ser

removido de su cargo, salvo en los casos previstas por esta ley".

La presidencia de la comisión nacional se apoya en las siguientes dependencias internas para realizar sus funciones de una manera más eficiente:

- Una Secretaría Particular;
- Una Coordinación de Asesores;
- Una Dirección General de Quejas y Orientación;
- Una Dirección General de Administración;
- Una Dirección General de Comunicación Social;
- Una Coordinación General de seguimiento de recomendaciones;
- Una Contraloría Interna y
- Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional son las siguientes:

- Es el representante legal de la Comisión Nacional;
- Es el coordinador administrativo de la misma, tanto en lo que se refiere al personal bajo su mando, como a los nombramientos que realiza;

- Delega facultades a los Visitadores Generales para un mejor resultado en su gestión;
- Presenta su informe anual de actividades ante el Congreso de la Unión y el Presidente de la República;
- Elabora el anteproyecto presupuestal de egresos de la Comisión Nacional;
- Coordinarse con autoridades académicas o con organismos defensores de los derechos humanos para celebrar convenios que tiendan a una superación en la defensa de aquéllos;
- Aprueba y emite las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los Visitadores.

4c).- La Secretaría Ejecutiva está a cargo de un ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos, que goce de buena reputación y mayor de 30 años.

Sus funciones son:

-Someter a la consideración del Consejo y del Presidente de la Comisión Nacional las políticas que en materia de derechos humanos deben de observarse en las relaciones que surjan entre la comisión nacional y los organismos estatales y los no gubernamentales, sean internos o externos, de derechos humanos.

-Robustecer las relaciones entre la comisión nacional y los diversos organismos defensores de los derechos humanos;

-Analizar todo lo relativo a los tratados y convenios internacionales que versen sobre la materia de los derechos humanos;

-Con base en los estudios y recomendaciones que emita la comisión nacional, elaborar anteproyectos de iniciativas de leyes buscando con ello, que se corrijan situaciones anormales en la actuación del aparato estatal;

-Coadyuvar con el Presidente de la Comisión Nacional en la formulación de los informes anuales que debe rendir éste ante el órgano legislativo y el titular del poder ejecutivo.

4d).- Los Visitadores Generales, además de los requisitos señalados para el cargo de Secretario Ejecutivo, deben contar con título de Licenciado en Derecho y cuando menos 3 años de ejercicio profesional. Los mismos requisitos deben cumplir los Visitadores Adjuntos que actúan como auxiliares de aquéllos, excepto el de la edad mínima, ya que para éstos es la de 21 años.

Los Visitadores Generales son designados y removidos libremente por el Presidente de la comisión nacional. Los

Visitadores Adjuntos son designados por éste último, previa su propuesta por parte de los primeros.

Para el mejor desempeño de sus funciones, la comisión nacional cuenta con tres Visitadurías Generales precedidas cada una por un Visitador General; Se designan como Primera, Segunda y Tercera Visitaduría General. Las dos primeras conocen de presuntas violaciones a derechos humanos, excepto las que se refieran a cuestiones penitenciarias o provenientes de los Centros de Reclusión, que son competencia exclusiva de la tercera.

Respecto a las facultades de los Visitadores Generales destacan:

-Dar trámite a las quejas e inconformidades que se presentan ante la comisión nacional, sea admitiéndolas o rechazándolas según proceda;

-Dar inicio a las investigaciones que versen sobre los hechos denunciados o de que tenga conocimiento, a fin de lograr que no se violen los derechos humanos o procurar una conciliación entre la autoridad infractora y el quejoso;

-Elaborar los estudios pertinentes para estar en posibilidades de presentar anteproyectos de recomendaciones que luego se pondrán a consideración del Presidente de la Comisión Nacional para su aprobación final.

5.- Funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las funciones que realiza la Comisión Nacional, de acuerdo al artículo 6o, de su ley son, a "grosso modo", las siguientes:

I.- Acoger las quejas que sobre violación a los derechos humanos se le presenten;

II.- Con estos antecedentes, realizar las indagaciones pertinentes para buscar su respeto en los siguientes casos:

-Por actos u omisiones de las autoridades administrativas federales;

-Tratándose de conductas ilícitas realizadas por los particulares que sean solapadas por las autoridades o bien que estas últimas se nieguen, de manera injustificada, a cumplir con las funciones que legalmente les competan más cuando se afecte la integridad física de las personas;

III.- La formulación de las recomendaciones, en términos del artículo 102 constitucional en su apartado B;

IV.- También conocerá de los recursos que procedan de acuerdo a la ley de la comisión nacional, en los términos indicados en el punto tres de este trabajo;

VI.- Tratar de conciliar los intereses entre el quejoso y la autoridad infractora;

VII.- Exhortar a las autoridades federales para que cumplan las recomendaciones emitidas o las observaciones que sobre procedimientos generales se les hagan;

VIII.- Dar impulso a la educación, divulgación y estudio de los derechos humanos;

IX.- Realizar programas preventivos en derechos humanos;

X.- Vigilar que se respeten los derechos humanos en los centros de readaptación social y penitenciario del país;

XI.- Intervenir coordinadamente con las autoridades locales, federales e internacionales en la elaboración de programas, planes, tratados o convenios que sobre derechos humanos se elaboren;

XII.- En esta línea, sugerir al Presidente de la República lo que más convenga al país para la asignación de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, es decir, servir como consejera del gobierno federal;

XIII.- La elaboración de su reglamento interno, etc.

## 5a) Incompetencia

Existen limitaciones a la actuación de la comisión nacional tratándose de asuntos agrarios (excepto los actos de carácter administrativo), ecológicos\*, electorales, laborales, jurisdiccionales (estos de fondo), conflictos entre particulares, quejas extemporáneas, las que sean competencia del Poder Judicial Federal, las que lo sean de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, aquellas que vulneren su autonomía y autoridad moral, así como las consultas que le formulen los particulares, las autoridades o las entidades en relación a interpretaciones legales o constitucionales.

\*Sólo puede conocer cuando antes hubiera emitido una resolución la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La incompetencia jurisdiccional, electoral y laboral existente en la comisión nacional ha recibido apoyos y críticas.

- Los que apoyan esta incompetencia exponen los siguientes razonamientos:

a) No puede dotarse a la comisión nacional de competencia laboral, jurisdiccional o electoral porque habría duplicidad de funciones con los tribunales competentes en esas materias;

b) Por la duplicidad mencionada no existiría firmeza en el fallo que se pronuncie por alguno de los tribunales; es decir, no cabría la cosa juzgada;

c) Los tribunales que ya existen cuentan con años y en algunos casos, con siglos de experiencia en sus funciones, por lo que no es dable que un organismo nuevo los sustituya, por su propia inexperiencia;

d) La incompetencia electoral se justifica en razón de que la comisión nacional es un órgano apolítico y al intervenir en estas cuestiones se perdería su imparcialidad;

e) La incompetencia laboral se apoya en el hecho de que no interviene la autoridad en los conflictos, sino únicamente los particulares; y,

f) La incompetencia jurisdiccional se antepone por la independencia de que goza el Poder Judicial Federal en la resolución de los conflictos que se le encomiendan; se alude también para apoyar esta incompetencia a la soberanía y probidad moral de este órgano estatal.

"El Doctor Carpizo" ( . . . ) "dijo" ( . . . ) "que la comisión sí podría intervenir cuando se violen garantías

individuales de algún ciudadano o durante el proceso judicial, pero sin vulnerar la soberanía de la máxima instancia judicial de nuestro sistema político."<sup>80</sup>

"Al externar la necesidad de contar con este organismo explicó: al adquirir el rango constitucional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no intenta convertirse en un súper tribunal, no pone en peligro a ninguno de los tres poderes y tampoco pretende rebasar la legalidad institucional en su lucha por la dignidad del hombre."<sup>81</sup>

"El objetivo central de la propuesta es elevar al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, coadyuven a hacer realidad, promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno, tanto en el ámbito federal como en los estados de la República."<sup>82</sup>

"En principio los representantes de la oposición dieron su voto a favor de la iniciativa en lo general, porque consideraron que los nuevos organismos para la protección de los derechos humanos serán la versión mexicana de la institución conocida a nivel mundial como ombudsman, que por su propia naturaleza está

---

<sup>80</sup>Carpizo Mc Gregor, Jorge, citado en *Crónica Legislativa*. Órgano de Información y Comunicación de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. Poder Legislativo Federal. año 1. número 1. abril de 1992. pág. 22

<sup>81</sup>Ibidem., pág. 22

<sup>82</sup>Ibidem., pág. 23

al servicio de los gobernados. Se trata de una instancia de la sociedad civil, una nueva pieza al servicio del pueblo y no un nuevo instrumento a favor de la pirámide burocrática."<sup>83</sup>

- Opiniones en contra de la exclusión competencial, tanto de partidos políticos como de organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos (ONG):

" . . . de aceptarse dejar fuera al Poder Judicial, estaremos dando un paso negativo en el concierto internacional del derecho. Y a nivel nacional, se estará contribuyendo a crear un coto de caza, una ínsula de poder que por ningún motivo puede ni debe crearse en México" ( . . . ) "El Poder Ejecutivo estará sujeto en sus actos administrativos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también el Poder Legislativo a la revisión de sus actos. Pero el Poder Judicial se aferra a que sus actos no sean revisados."<sup>84</sup>

"El Partido Acción Nacional y el de la Revolución Democrática intervinieron varias veces, en la comparecencia que hiciera el entonces Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Doctor Jorge Carpizo Mc Gregor el 27 de noviembre de 1991, para censurar que la Comisión se declarara incompetente para

<sup>83</sup> Periódico Excelsior. 14 de diciembre de 1991. 1a. sección. pág.

<sup>84</sup> Ibidem., pág. 8

intervenir en asuntos electorales".<sup>85</sup>

"El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana" ( . . . )  
"fue el primero en quejarse por la exclusión de los temas electorales y por la imprecisión del mecanismo que asegure imparcialidad y libertad al Presidente de la Comisión. También señaló que la incorporación al derecho positivo mexicano de la figura del ombudsman -término usado en los países escandinavos para designar al defensor del pueblo- responde a la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de control que no llegan en la actualidad a constituir un vallado suficiente para frenar los abusos del estado".<sup>86</sup>

"Por su parte, el Partido Popular Socialista señaló: se considera limitado que la Comisión se circunscribiera al ámbito de las garantías individuales y propuso una redacción donde se explicara que se trata de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano".<sup>87</sup>

"Los diputados del PRD externaron su preocupación porque las restricciones contenidas en la adición constitucional no recogen la lucha de la sociedad civil por ampliar la cultura de respeto a los derechos humanos y por garantizar la independencia de la

<sup>85</sup>*Crónica Legislativa.*, pág. 24.

<sup>86</sup>*Ibidem.*, pág. 24

<sup>87</sup>*Ibidem.*, pág. 25

Comisión frente al Poder Ejecutivo".<sup>88</sup>

"A su vez, los diputados panistas señalaron: que se trataba de una iniciativa positiva aunque digna de mejoría. Enfatizaron la peculiaridad del nuevo órgano en cuanto instrumento de la sociedad civil, de los gobernados. Asimismo pidieron un marco legal que regulara el funcionamiento de las comisiones de derechos humanos y se unieron a la preocupación por los derechos políticos."<sup>89</sup>

Mariclaire Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos opina: ". . . otra gran limitación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el que no puede intervenir en problemas políticos, laborales y jurisdiccionales. No se puede privilegiar un derecho humano por encima de otros. Todos son interdependientes. En lo político, por ejemplo, la problemática electoral mexicana es fuente de grandes violaciones a los derechos humanos. No le estamos pidiendo a Carpizo que en una contienda electoral declare que tal o cual partido fue ganador o perdedor. No, únicamente que defienda los derechos políticos de los mexicanos. Que cumpla con el artículo 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos y con el 21 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, de los cuales México es signatario"<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup>Ibidem., pág. 25

<sup>89</sup>Ibidem., págs. 26

<sup>90</sup>Proceso. Semanario de Información y Análisis. número 803. 23 de marzo de 1992. México. pág. 12

"Según la reforma constitucional, la Comisión tampoco puede intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, lo cual significa que todo lo que es competencia del Poder Judicial queda fuera del ámbito de la Comisión. Como si el Poder Judicial no violara los derechos humanos.

La Comisión también está maniatada para defender los derechos laborales. Ahí se incluye el derecho de asociación, fundamental para elegir el sindicato que más convenga al trabajador; éste es un derecho que permanentemente se está violando en México."<sup>91</sup>

Jorge Luis Sierra, José Barragán y Rafael Ruz Harrell opinan que: "Por medio de sus recomendaciones la Comisión atiende casos y no fenómenos, propone medidas para resolver la violación a las garantías individuales de una persona, se dirige a autoridades específicas sobre casos particulares, pero no elabora ni emite recomendaciones globales que pudieran implicar la reestructuración total de una dependencia identificada por sus constantes violaciones a los derechos humanos, o bien la obtención de modificaciones de fondo."<sup>92</sup>

"José Barragán, en su ensayo 'La Comisión Nacional de Derechos

---

<sup>91</sup>Ibidem., pág. 13

<sup>92</sup>Ibidem., pág. 14

Humanos y la legalidad en México., Una aproximación a su naturaleza jurídica', afirma: 'La Comisión Nacional de Derechos Humanos no es ningún ombudsman, no es ninguna Defensoría, ni ninguna Procuraduría, ni tan siquiera se asemeja a las que existen en otros países, como es la del Defensor del Pueblo de la Constitución citada de España. ¡Ojalá lo fuera;" ( . . . ) "es un órgano gubernativo, político, como todas las instituciones de defensa y de protección que conoció el Derecho Indiano: todas ellas gubernativas y políticas; todas ellas acomodadas a la realidad del momento histórico; todas ellas limitadas por unos mandatos legales expresos, dictados a la medida del interés del gobierno entonces cuestionado y sólo sucedáneamente defensor de los indios."<sup>93</sup>

"La reforma al artículo 102 constitucional limitó la competencia de la Comisión Nacional y otros organismos gubernamentales en materia laboral, electoral y jurisdiccional. De esta manera, en opinión de los organismos no gubernamentales de derechos humanos, sindicatos y de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, quedó reconocida constitucionalmente una concepción limitada del universo de los derechos humanos y se afectó derechos adquiridos por los mexicanos en los convenios y pactos internacionales en la materia, que México ha firmado."<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup>Barragán, José, citado por Proceso. Semanario de Información y Análisis. número 803. 23 de marzo de 1992. págs. 15-16

<sup>94</sup>Ibidem., pág. 17

- Pienso que la incompetencia de la comisión nacional respecto de algunos derechos positivos no es justificada por lo siguiente:

a) No se trata de dotar a la comisión nacional de competencia que ya tienen otros órganos, sino de que vigile a éstos para que actúen apegados a derecho y dentro de la legalidad, según palabras del propio Doctor Carpizo;

b) Por lo mismo, ni sustituir a los tribunales, ni crear inseguridad jurisdiccional, ni en el fallo, pues la comisión nacional no juzga, únicamente vigila que respeten los derechos humanos los órganos estatales. Es decir, al concluir en la recomendación no vinculatoria que se violaron derechos humanos, no está dando una orden para que se cumpla, sino únicamente está señalando las irregularidades cometidas por los servidores públicos, y éstos pueden o no acatarla.

Aún más, soy partidario de que los vicios y errores que existen en los órganos del estado, se corrijan de origen, es decir, depurando todo aquello (trámites, personas y dependencias) que vulneren los derechos humanos;

c) La incompetencia electoral tampoco se justifica, ya que México es signatario de diversos pactos, tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos y dentro de éstos se hace referencia al respeto al voto, a elecciones libres, a formar parte en el gobierno del país, a las asociaciones

políticas, a procedimientos electorales limpios, etc.;

Pero además, no se pretende que la comisión nacional declare vencedor a determinado partido político, sino que vigile que se respete el voto ciudadano, al margen del gusto partidista.

d) La incompetencia laboral también es cuestionada en virtud de que la materia laboral no se refiere únicamente a conflictos obrero-patronales, sino que incluye también el derecho a formar sindicatos y el de huelga, y quien declara sobre la existencia o inexistencia de uno y la legalidad o no de la otra, no es el patrón, sino la autoridad laboral; por ello, si hay violación a derechos del gobernado reconocidos en la constitución y en los instrumentos jurídicos internacionales y,

e) La incompetencia jurisdiccional es cuestionada ya que los integrantes del poder judicial también violan derechos humanos en sus actuaciones.

En conclusión, independientemente del órgano estatal que cometa la transgresión a los derechos humanos y de las instancias con que cuenten los particulares para alcanzar su protección, la comisión nacional fue creada precisamente para procurar la protección y observancia de esos derechos conculcados.

Precisamente por el carácter no vinculatorio de las recomendaciones emitidas por la comisión nacional, se opina que estas no van a crear inseguridad jurisdiccional o del fallo, pues la comisión nacional no está ordenando que se reponga el procedimiento o se dicte una nueva resolución por ejemplo, sino únicamente está señalando las violaciones cometidas en los derechos de los gobernados por parte de las autoridades; y si éstas, en plenitud de su jurisdicción desean subsanar esas violaciones, esto será alentador, mas no tienen obligación de hacerlo. Y aun en el caso de que la comisión nacional esté juzgando sobre determinado caso, esto es lógico, pues no puede emitir una recomendación que carezca de fundamentación y motivación.

Para poder ampliar la competencia de la comisión nacional, y con base en lo externado antes, propongo las siguientes modificaciones constitucionales y legales:

Artículo 102 constitucional actual.--

"A. ( . . . . . )

"B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de

actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen esos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

Propuesta:

Artículo 102.--"

"A. ( . . . )

"B. El Congreso de la Unión" ( . . . ) "provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos".  
" Formulará recomendaciones" ( . . . ) "ante las autoridades respectivas."

Artículo 3o de la ley actual.-- "La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas

a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación . . . "

Propuesta:

Artículo 3º.-- "La Comisión Nacional" ( . . . ) "imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal."

Artículo 7º de la ley (actual).-- La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

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

Propuesta.

Artículo 7º.-- "La Comisión Nacional no podrá conocer de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras

entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales o legales."

Artículo 80 de la ley actual.-- "En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo."

Propongo derogar este artículo ya que al ampliarse la competencia de la comisión nacional en los términos señalados antes, este artículo resultaría incongruente con el planteamiento hecho.

Artículo 16 del reglamento interno actual.-- "Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 30. y 60. de su ley, la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación."

Propuesta:

Artículo 16°.- "Para los efectos" ( . . . ) "y servidores públicos de carácter federal."

Artículo 19° del reglamento interno actual.- "Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 7°, fracción II de la ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- I. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia.
- II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso.
- III. 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 o legal.
- IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores."

"Todos los actos u omisiones procedimentales de los poderes judiciales serán considerados con el carácter de administrativos, de acuerdo al artículo 8° de la ley y, en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante las Comisiones Estatales de

Derechos Humanos vía queja o ante la Comisión Nacional cuando medie el recurso correspondiente."

Se propone derogar este artículo por las razones asentadas en el punto anterior.

Artículo 20 del reglamento interno actual.-- "Para el efecto de lo dispuesto por el artículo 7o., fracción III, de la ley, se entiende por conflictos laborales los suscitados entre un patrón o varios y uno o más trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal."

Se propone derogar este artículo por las razones ya explicadas.

Artículo 21 del reglamento interno actual.-- "Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, acusará recibo de la misma al quejoso, pero no admitirá la instancia, debiendo enviar el escrito de queja de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Comisión Nacional notificará al quejoso acerca de la remisión de su queja, a efecto de que este pueda darle el seguimiento que corresponda.

Si en una queja estuvieran involucrados tanto servidores públicos o autoridades federales, como miembros del Poder Judicial Federal, la Comisión Nacional hará el desglose correspondiente y turnará lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del párrafo anterior. A la vez, radicará el expediente y admitirá la instancia por lo que se refiere a la autoridad o servidor público federal de carácter administrativo."

Se propone derogar este artículo porque al ampliarse la competencia de la comisión nacional, las únicas limitaciones competenciales se harán de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 7° de la ley y 124 del reglamento interno que se someten a consideración.

Artículo 124 del reglamento interno actual.-- "No se surte la competencia de la Comisión Nacional tratándose de:

- I.- Los asuntos jurisdiccionales,
- II.- Los conflictos entre particulares;

- III.- Los asuntos laborales;
- IV.- Los asuntos electorales;
- V.- Las quejas extemporáneas;
- VI.- Los asuntos de la competencia del Poder Judicial Federal;
- VII.- Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y en los cuales no se haya ejercido la facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley;
- VIII.- Los asuntos de naturaleza agraria, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- IX.- Los asuntos ecológicos, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento;
- X.- Los asuntos que vulneren su autonomía y autoridad moral de conformidad con el artículo 35 de la Ley; y,
- XI.- Las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales o legales."

Propuesta:

Artículo 124.-- "No se surtirá la competencia de la comisión nacional tratándose de:

- I.- Los conflictos entre particulares;

- II.- Las quejas extemporáneas;
- III.- Los asuntos de la competencia de las Comisiones Estatales
- . . .
- IV.- Los asuntos ecológicos . . .
- V.- Los asuntos que vulneren . . .
- VI.- Las consultas formuladas . . .

6.- Recomendaciones, naturaleza y alcance de ellas.

6a.- Acuerdos de trámite. Son obligatorios para las autoridades y se refieren a solicitud de documentos o comparecencias, a las autoridades señaladas como responsables; su incumplimiento origina la aplicación de las sanciones previstas en los artículos 70 a 73 inclusive de la ley de la comisión nacional.

Esta responsabilidad que puede ser penal o administrativa cuando por los actos u omisiones durante la tramitación de la queja, se incurra en ella, se materializa con las denuncias que presente la comisión nacional ante las autoridades competentes; a igual responsabilidad se harán acreedores los particulares que incurran en faltas o delitos con motivo de las quejas que presenten y durante su tramitación. Adicional a esta responsabilidad, se hará uso de la amonestación pública o

privada, ante el titular de la dependencia correspondiente.

6b) Por lo que corresponde a las recomendaciones, una vez que ha concluido la investigación, el Visitador Adjunto elabora un proyecto de recomendación y lo someterá a la consideración del Visitador General, el que a su vez lo someterá a la aprobación final del presidente de la comisión nacional; esta recomendación contendrá:

- Un estudio pormenorizado de los hechos denunciados; - Las evidencias de la violación a derechos humanos; - La situación jurídica del quejoso creada por esas violaciones y la manera como se cometieron; - La adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en que se apoye la recomendación, además de los elementos que arroje la misma para tratar de esclarecer si se violaron los derechos humanos o no; - Contendrá, asimismo, las medidas procedentes para buscar su cumplimiento.

La resolución podrá ser condenatoria o absolutoria (acuerdo de no responsabilidad) si es que no se comprobó la violación denunciada.

Ya que se ha aprobado la recomendación se hace inmediatamente del conocimiento de la autoridad responsable para tratar de buscar su cumplimiento; también se hace del conocimiento del quejoso dentro de los seis días que sigan a su emisión.

Una vez que se hace del conocimiento de la responsable la resolución dictada, se le otorga un plazo de 15 días hábiles para que manifieste si se conforma con ella y, en caso afirmativo, tendrá otros 15 días para comprobar con la documentación correspondiente, que sí ha cumplido con ella. Contra estas recomendaciones no procede ningún recurso.

Las recomendaciones no son obligatorias para las autoridades, es decir, no son imperativas. No pueden modificar, anular o dejar sin efecto las resoluciones administrativas que dicten las responsables; esta es la característica de éstas, o sea el dejar a la "buena voluntad" de las autoridades su cumplimiento; o bien a la mala publicidad o al rechazo popular.

Algo importante respecto a las recomendaciones, es que las autoridades responsables no pueden basarse en ellas para tratar de solucionar asuntos similares, ya que aquéllas son individualizadas, es decir, emitidas para casos concretos.

Pero los Visitadores Adjuntos sí tienen la obligación de consultar precedentes sobre casos análogos o similares, para de esta manera tener un criterio congruente en la formulación de recomendaciones posteriores.

### 6c) Documentos de No Responsabilidad.

Concluida la investigación y si de ésta se desprende que no hay violación a derechos humanos o bien, no se acreditó la inculcación de éstos, la comisión nacional procederá a elaborar un documento de no responsabilidad. Para la elaboración de éste se seguirá la misma técnica que para las recomendaciones.

El contenido de éstos documentos es el siguiente:

- antecedentes de los hechos;
- enumeración de evidencias;
- examen de los hechos que permiten concluir la no responsabilidad de las autoridades y,
- conclusiones.

Su notificación y publicidad seguirá la misma tónica que las recomendaciones.

Para reforzar aún más la actuación de la comisión nacional, propongo que se le otorguen facultades económico-coercitivas a fin de que se pueda obligar a las autoridades responsables a que rindan los informes solicitados, entreguen la documentación requerida, permitan el acceso a archivos y dependencias a los

funcionarios de la comisión nacional e informen sobre el cumplimiento o rechazo de las recomendaciones emitidas por ésta última dependencia, y las causas de ello. Esto puede ser posible con la modificación, adición o derogación de los siguientes artículos:

Artículo 46 de la ley actual.-- "La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia."

"En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite."

Se propone modificar el segundo párrafo antes transcrito como sigue:

Artículo 46.-- "( . . . )"

"Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta o no dicha recomendación. Estos informes son obligatorios, su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el título IV, capítulo II de la presente ley. Entregará, en su caso . . . . " .

Se propone adicionar un artículo 71 bis en los siguientes términos:

Artículo 71 bis.-- "Las autoridades señaladas como responsables se harán acreedoras a una sanción, consistente en multa hasta por el equivalente a quince días de salario mínimo general vigente en la entidad federativa en donde se encuentren, cuando no rindan los informes o acompañen la documentación requerida a que se refieren los artículos 38 y 43 de la presente ley, así como los numerales 111 y 119 del reglamento interno de la comisión nacional."

"Cuando después de un segundo requerimiento las autoridades responsables persistan en su actitud omisiva, la multa se incrementará hasta por el equivalente a cuarenta y cinco días de salario mínimo general vigente en la entidad federativa en donde se encuentren, en términos del artículo 108 del reglamento

interno."

"Cuando se trate de los informes a que se refiere el artículo 46 de la presente ley, la sanción consistirá en multa hasta por el equivalente a sesenta días de salario mínimo general vigente en la entidad federativa en donde se encuentre la autoridad responsable."

Artículo 107 del reglamento interno actual.-- "Durante la fase de investigación de una queja, los Visitadores Generales, los Adjuntos o los funcionarios que sean designados al efecto, se podrán presentar a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios. Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o los archivos respectivos.

En caso de que la autoridad estime con carácter reservado la documentación solicitada, se estará a lo dispuesto por el artículo 68 de la ley.

La falta de colaboración de las autoridades a las labores de

los funcionarios de la Comisión Nacional podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra, independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar de la solicitud de amonestación a la que alude el artículo 73 de la Ley."

Se propone modificar la parte final de éste artículo en los siguientes términos:

Artículo 107.-- "Durante la fase de investigación . . . . .  
. . . . .  
. . . . .

"La falta de colaboración" ( . . . ) "será motivo de las sanciones y responsabilidades a que se refiere el título IV, capítulo II de la Ley."

Artículo 109 del reglamento interno actual.-- "Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables."

Se propone suprimir la parte final del presente artículo ya que al dotar de facultades económico-coactivas a la comisión nacional, la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se limitará a aplicar las sanciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Entonces, este artículo debe quedar como sigue:

Artículo 109.-- "Cuando una autoridad" ( . . . ) "se instaure el procedimiento administrativo que corresponda."

Artículo 137 del reglamento interno actual.-- "La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación, dispondrá de un plazo de quince días hábiles para responder si la acepta o no.

En caso negativo, así se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso afirmativo dispondrá de un plazo de quince días contados a partir del vencimiento del término del 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."

Se propone adicionar otro párrafo a este artículo en los siguientes términos:

Artículo 137.-- " . . . . .  
. . . . .

"Estos informes son obligatorios para las autoridades, su incumplimiento las hará acreedoras a las sanciones y responsabilidades previstas en los artículos 70 a 73 inclusive de la ley de la comisión nacional y 109 de su reglamento interno."

Hasta aquí por lo respecta al estudio jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual nos ha permitido adentrarnos en la naturaleza de éste organismo y tratar de entender su función, de tal suerte, que los comentarios que a manera de conclusiones se expresen más adelante, sean objetivos, con la mejor intención, apegados a la realidad y con el propósito de fortalecer la encomiable tarea que pretende cumplir éste organismo.

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS,  
CIFRAS Y DATOS AL 29 DE OCTUBRE DE 1993

En éste punto se abordarán aspectos de estadística en relación al organismo que estamos analizando, con la finalidad de conocer su funcionalidad.

<i>SESIONES DEL CONSEJO</i>	
ORDINARIAS	40
EXTRAORDINARIAS	12
HORAS SESIONADAS	272
TESIS, ACUERDOS, DECLARACIONES Y COMUNICADOS	29

QUEJAS RECIBIDAS	23,410
QUEJAS CONCLUIDAS	20,740

<b>CAUSAS DE CONCLUSIÓN DE LAS QUEJAS</b>		
<b>RESUELTAS DURANTE SU TRAMITACIÓN U ORIENTACIÓN AL QUEJOSO</b>		<b>12,520</b>
<b>NO COMPETENCIA DE LA CNDH, SIN POSIBILIDAD DE ORIENTACIÓN</b>		<b>5,580</b>
<b>FALTA DE INTERÉS DEL QUEJOSO EN LA CONTINUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO</b>		<b>1,193</b>
<b>RECOMENDACIONES DEDUCIDAS DE EXPEDIENTES DE QUEJA</b>		<b>619</b>
<b>DESISTIMIENTO DEL QUEJOSO</b>		<b>285</b>
<b>DOCUMENTOS DE NO RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES, DEDUCIDOS DE EXPEDIENTES DE QUEJA</b>		<b>269</b>
<b>ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES</b>		<b>274</b>
<b>TOTAL</b>		<b>20,740</b>

QUEJAS MÁS FRECUENTES	TOTAL
DETENCIÓN ARBITRARIA	1830
TORTURA	1217
HOMICIDIO.	158
ABUSO DE AUTORIDAD	1691
LESIONES	316
AMENAZAS	79
FALSA ACUSACIÓN	1225
VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO	1338
DILACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	46
DENEGACIÓN DE JUSTICIA	898
DILACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO	182

	DESPOJO	155
	PRELIBERACIÓN	29
	PRESUNTOS DESAPARECIDOS	82
	ALLANAMIENTO DE MORADA	28
	INCOMUNICACIÓN	177
	TRASLADO PENITENCIARIO	52
	VIOLACIÓN A LOS DERECHOS DE LOS RECLUSOS	892
	EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO	166
	INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA O LAUDO	16
	INTIMIDACIÓN	360
	ROBO	60
	DELITOS COMETIDOS CONTRA LA	

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	28
<hr/>	
DENEGACIÓN DE ATENCIÓN MÉDICA	284
<hr/>	
TRÁFICO DE INFLUENCIAS	20
<hr/>	
DILACIÓN EN EL PROCESO JURISDICCIONAL	399
<hr/>	
DILACIÓN EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA	1392
<hr/>	
INCONFORMIDAD CON SENTENCIA	
LAUDO O RESOLUCIÓN	172
<hr/>	
INEJECUCIÓN DE RESOLUCIÓN O SENTENCIA	233
<hr/>	
RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS	283
<hr/>	
EXTORSIÓN	22
<hr/>	
NEGATIVA DE ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO	237
<hr/>	
DILACIÓN EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO	290
<hr/>	
NEGATIVA AL DERECHO DE PETICIÓN	332
<hr/>	
INCONFORMIDAD CON RESOLUCIÓN	
ADMINISTRATIVA	344

INCUMPLIMIENTO DE ORDEN DE APREHENSIÓN	113
NEGLIGENCIA MEDICA	188
<i>SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES</i>	
NO ACEPTADAS	21
ACEPTADAS, CON PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO TOTAL	467
ACEPTADAS, CON PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO PARCIAL	554
ACEPTADAS, SIN PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO	5
ACEPTADAS, CON CUMPLIMIENTO INSATISFACTORIO	3
EN TIEMPO DE SER CONTESTADAS	32
ACEPTADAS, EN TIEMPO PARA PRESENTAR PRUEBAS	12

---

CON TERMINO VENCIDO PARA SER CONTESTADAS	3
---	---

---

<b>TOTAL DE RECOMENDACIONES</b>	<b>1901</b>
---------------------------------	-------------

---

DOCUMENTOS DE NO RESPONSABILIDAD	274
----------------------------------	-----

---



---

PERSONAS ORIENTADAS SIN APERTURA DE EXPEDIENTE	8777
---	------

---



---

ATENCIÓN A ORGANIZACIONES O GRUPOS	885
------------------------------------	-----

---



---

SITUACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN  
A AUTORIDADES

ENVIADAS	CONTESTADAS	DEMORADAS	EN TIEMPO
23,084	20,575	1,551	958
AMIGABLE COMPOSICIÓN			
			TOTAL
BRIGADAS			266
EXPEDIENTES PRESENTADOS A AUTORIDADES			2,957
CONCLUIDAS			2,028
EN TRAMITE			827
NO ACEPTADAS			102

**LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD**

**TIPO DE SANCIONES A SERVIDORES PÚBLICOS POR  
RECOMENDACIONES Y AMIGABLE COMPOSICIÓN**

	RECOM.	A. C.	TOTAL
EJERCICIO DE ACCIÓN PENAL	324	40	364
INICIO DE AV. PREVIA	-	197	197
INHABILITACIÓN PARA EL CARGO	51	3	54
DESTITUCIÓN	143	19	162
SUSPENSIÓN	157	74	231
AMONESTACIÓN O APERCIBIMIENTO	61	29	90
MULTA	9	2	11
<b>TOTAL</b>	<b>745</b>	<b>364</b>	<b>1,109</b>

---

**LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD**

---

	RECOM.	A. C.	TOTAL
FEDERALES	399	121	520
ESTATALES	327	237	564
MUNICIPALES	19	6	25
TOTAL	745	364	1,109

---

**PROGRAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL**

---

**CASOS ATENDIDOS**

---

PRELIBERACIONES*	4,317
TRASLADOS PENITENCIARIOS**	485
VIOLACIÓN A DERECHOS DE RECLUSOS***	817

SOLICITUD DE ATENCIÓN MEDICA****	339
TOTAL	5,958

\* **Preliberaciones:** Se recibió respuesta en diversos sentidos: se otorgó la libertad; se revisará el caso; se señala la fecha del probable beneficio; o se especifican los motivos por los que no se pueden conceder.

\*\* **Traslados Penitenciarios:** Respuesta de las autoridades en el sentido de que va a hacerlos si los cupos lo permiten.

\*\*\* **Violación a derechos de los reclusos:** En todos los casos se ha realizado la investigación correspondiente, con alguno de los siguientes resultados: respuesta satisfactoria de la autoridad que permite considerar que la violación ha cesado; no hubo violación a derechos humanos; emisión de una recomendación.

\*\*\*\* **Solicitud de Atención Médica:** Todos los casos se han atendido mediante visitas u oficio a la autoridad, dando como resultado: la respuesta de la autoridad atendiendo al problema de salud o la improcedencia del quejoso.

Se obtuvieron 305 libertades

---

RECOMENDACIONES EMITIDAS	
RECOMENDACIONES	AUTORIDADES DESTINATARIAS
659	739

---

CLASIFICACIÓN DE RECOMENDACIONES	
ASUNTOS PENITENCIARIOS	224
DEFICIENCIAS EN LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA	117
APREHENSIÓN O DETENCIONES ILEGALES	61
HECHOS DE TORTURA	51
INCUMPLIMIENTO DE ORDENES DE APREHENSIÓN	50
INCOMUNICACIÓN O PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD	24
AGRAVIOS A PERIODISTAS	15

---

365	ASUNTOS INDÍGENAS	36
374	PRESUNTOS DESAPARECIDOS	10
383	CARÁCTER ECOLÓGICO	6
392	IRREGULARIDADES EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	15
401	HOMICIDIOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS	7
410	EXCESO DE TERMINO CONSTITUCIONAL PARA DICTAR SENTENCIA	11
419	ASEGURAMIENTO INDEBIDO DE BIENES	5
428	ASUNTOS AGRARIOS	3
437	TRATAMIENTO CARCELARIO A MENORES	2
446	RESOLUCIONES SOBRE INCONFORMIDADES (COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS)	7
455	IRREGULARIDADES EN EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES	4

ABUSO DE AUTORIDAD	4
INEJECUCIÓN DE SENTENCIA	1
ASUNTOS DE NEGLIGENCIA MEDICA	1
LESIONES COMETIDAS POR SERVIDORES PÚBLICOS	1
OTRAS	28
TOTAL	659

TRATAMIENTO DE LAS INCONFORMIDADES RESPECTO A LAS  
COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

RECURSOS	RECIBIDAS	CONCLUIDAS
QUEJA	56	45
IMPUGNACIÓN	99	45
TOTAL	155	90

---

65 EN TRAMITE AL 29 DE OCTUBRE DE 1993:

11 RECURSOS DE QUEJA Y 54 DE IMPUGNACIÓN

---

CAUSAS DE CONCLUSIÓN DE LOS RECURSOS DE QUEJA

---

INFUNDADAS 42

---

ORIENTACIÓN 1

---

DOCUMENTOS DE NO RESPONSABILIDAD 2

---

TOTAL 45

---

CAUSAS DE CONCLUSIÓN DE LOS RECURSOS DE IMPUGNACIÓN

---

RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL ORGANISMO ESTATAL 2

---

ORIENTACIÓN 2

---

QUEJA ATRAÍDA 2

---

---

RECOMENDACIÓN DIRIGIDA A LA AUTORIDAD	5
---------------------------------------	---

---

CONFIRMACIÓN DE RESOLUCIÓN DEFINITIVA	13
---------------------------------------	----

---

IMPUGNACIONES INFUNDADAS O IMPROCEDENTES	18
--	----

---

FALTA DE INTERÉS DEL QUEJOSO	2
------------------------------	---

---

EXTEMPORANEIDAD	1
-----------------	---

---

TOTAL	45
-------	----

---

---

QUEJAS ENVIADAS A LAS COMISIONES ESTATALES  
DE DERECHOS HUMANOS

---

BAJA CALIFORNIA	7
-----------------	---

---

CAMPECHE	12
----------	----

---

COAHUILA	32
----------	----

---

COLIMA	10
--------	----

---

CHIAPAS	144
---------	-----

---

	CHIHUAHUA	27
2/26	DURANGO	26
2/26	GUANAJUATO	55
2/26	GUERRERO	50
2/26	HIDALGO	75
2/26	JALISCO	91
2/26	MÉXICO	325
2/26	MICHOACÁN	69
2/26	MORELOS	48
2/26	NAYARIT	16
2/26	NUEVO LEÓN	11
2/26	OAXACA	190
2/26	PUEBLA	153

QUERÉTARO	16
QUINTANA ROO	20
SINALOA	14
SAN LUIS POTOSÍ	40
SONORA	27
TABASCO	31
TAMAULIPAS	26
TLAXCALA	30
VERACRUZ	152
YUCATÁN	5
ZACATECAS	16
TOTAL	1,718

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

" NON NOVA, SED NOVE "

( NO COSAS NUEVAS, SINO DE UNA MANERA NUEVA )

PRIMERA.- Los derechos humanos y las garantías individuales comparten la misma naturaleza. Estas últimas se encuentran previstas en las constituciones; mientras que los primeros son inherentes al hombre por su sola condición humana.

SEGUNDA.- El juicio de amparo ha resultado el mejor medio para defender los derechos humanos.

TERCERA.- A partir del medievo se inicia formal y materialmente la protección a los derechos humanos, con la instauración de la célebre *Charta Magna en Inglaterra*. Para ello tuvo que derramarse mucha sangre; sin embargo, el estado de derecho que prevalece actualmente en casi todos los países del mundo, justifica esta épica hazaña.

CUARTA.- La modernidad y las interrelaciones humanas precisan que al hombre se le proteja más allá de las fronteras estatales.

El surgimiento de las organizaciones y de las instituciones internacionales protectoras de los derechos humanos pretenden cumplir este cometido.

Las constantes violaciones a derechos humanos que se presentan todos los días, precisan una actitud más enérgica por parte de éstas organizaciones, para lo cual es imprescindible la participación y apoyo por parte de la comunidad internacional.

QUINTA.- En el ámbito nacional la agudización de los problemas, sobre todo los relacionados con los servicios públicos e impartición de justicia, han precisado la creación de órganos de orientación, apoyo y asesoría a los gobernados, contra las actuaciones atentatorias de derechos humanos por parte de las autoridades.

Su creación ha sido necesaria, aunque en realidad no se están atacando causas sino fenómenos. Es necesario que se atiendan los problemas en su esencia, pues se han convertido en un cáncer que afecta a todo el organismo social. De no atenderlos y atacarlos de lleno, acabarán por corromper todo el cuerpo social, lo cual provocará una anarquía en la que *homo hominis lupus* (el hombre será el lobo del hombre).

SEXTA.- La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos responde a un propósito básico: la protección y observancia de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

SÉPTIMA.- En este orden de ideas, la mejor manera de apoyar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos es:

- Fortalecer su estructura interna;
- Ampliar su competencia a todos los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha signado y ratificado;
- Dotándola de facultades económico-coactivas para obligar a las autoridades señaladas como presuntas violadoras de derechos humanos, a que contesten en tiempo prudente los requerimientos que les haga la comisión nacional;
- Dotándola de facultades económico-coactivas para exigir a los superiores de las autoridades señaladas como responsables, que apliquen las sanciones administrativas, civiles o penales a que se hayan hecho acreedoras éstas por su conducta negligente.

OCTAVA.- En lo que respecta al fortalecimiento de la estructura interna de la comisión nacional que propongo, mi idea es la de modificar diversos artículos de la ley y del reglamento interno de la comisión nacional a fin de que en la integración del Consejo, por ejemplo, participen los sectores sociales; es decir, aquéllos que están más en contacto con los problemas que afectan a la sociedad, no los que de manera indirecta los perciben.

Por otro lado, es imprescindible que la designación de los miembros del Consejo y del presidente de la comisión nacional, sean hechos por el Poder Legislativo -en los términos explicados en el capítulo respectivo-, para de esta manera acercar más a la comisión nacional a la institución del ombudsman, de la cual toma forma.

NOVENA.- La competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para conocer de presuntas violaciones a derechos humanos debe ser total, por las siguientes razones:

- Como ya se ha manifestado, la creación de la comisión nacional responde a la necesidad de proteger los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado, por lo que debemos considerar que se hace referencia por igual a las

llamadas garantías individuales, que a los derechos políticos , a los laborales, etc. Por lo que no es dable limitar constitucionalmente la esfera de los derechos humanos positivos. No se puede privilegiar un derecho por encima de otro.

- Al dotar de competencia jurisdiccional, laboral, electoral, agraria, ecológica, etc., a la comisión nacional, no se va a duplicar ésta como se ha señalado, ni se va a crear inseguridad jurisdiccional ni en el fallo, pues por el carácter no vinculatorio de las recomendaciones emitidas por la comisión nacional, las autoridades a las que van dirigidas no están obligadas a acatarlas. Las recomendaciones no tienen imperio y por lo mismo, no se está dando alguna orden para que se cumpla, como sí sucede, por ejemplo, en el cumplimiento de las ejecutorias de amparo.

DÉCIMA.- La voluntad de las autoridades para acatar las recomendaciones, su publicidad y el rechazo popular a aquellas no son suficientes para lograr el respeto a los derechos humanos como es el propósito de la comisión nacional; es necesaria la aplicación de penas pecuniarias a las autoridades responsables, no para que cumplan las recomendaciones, sino para que informen y proporcionen la documentación solicitada, el acceso a archivos, a dependencias, etc; y en su caso, el por qué no es dable cumplir con la recomendación formulada.

Lo ideal es que las autoridades faciliten y colaboren con la Comisión Nacional de Derechos Humanos para conjuntamente tratar de solucionar los problemas que se generan en las dependencias de gobierno, y no obstaculizar su labor. En la medida en que se consiga esta cooperación y apoyo, la función de la comisión nacional será valiosa para la sociedad. -DIXI-

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

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*. Editorial Porrúa. 5ª edición actualizada. México 1983.

ALVAREZ DE LARA, ROSA MARÍA. *LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Folletos. México 1991/18.

ARELLANO GARCÍA, CARLOS. *DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.*, Volumen I. Editorial Porrúa. 1ª edición. México 1983

----- *DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.*, Volumen II. Editorial Porrúa. 1ª edición. México 1983.

BAUER GARCÍA, CARLOS. *LOS DERECHOS HUMANOS, PREOCUPACIÓN UNIVERSAL*. Editorial Universal. Guatemala 1966.

BAZDRESCH, LUIS. *GARANTÍAS CONSTITUCIONALES*. Editorial Trillas. 4ª edición. México 1992.

BELLINI, PIERO. *DERECHOS FUNDAMENTALES DEL HOMBRE*. Revista de Derecho Privado. junio 1981. Madrid, España.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES*. Editorial Porrúa. 2° edición. México 1954.

----- . *EL JUICIO DE AMPARO*. Editorial Porrúa 28ª edición. México 1991.

CAMPILLO SAINZ, JOSÉ. *DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA HUMANA*. Editorial Jus. México 1952.

CASTAN TOBEÑAS, JOSÉ y USCATESCU, JORGE. *DERECHOS DEL HOMBRE (LOS)*. Revista de Estudios Políticos. Editorial Hergon. septiembre-octubre 1969. número 167. Madrid, España.

CASTRO, JUVENTINO V. *GARANTÍAS Y AMPARO*. Editorial Porrúa. 7ª edición. México 1991.

CASTRO ZAVALA, LIC. SALVADOR. *65 AÑOS DE JURISPRUDENCIA MEXICANA 1917-1981., APÉNDICE II*. 1ª edición. México 1984.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *CUARENTA MESES EN CIFRAS*. diciembre 1993. México.

----- . *PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS HUMANOS*. México 1992.

----- . *DOS AÑOS Y MEDIO EN CIFRAS*. junio-noviembre 1992. México.

CONCADO TRINIDAD DE, ANTONIO AUGUSTO. *UNA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: EVALUACIÓN CRÍTICA*. Jurídica número 16. México 1984.

*CRÓNICA LEGISLATIVA. ÓRGANO DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LA V LEGISLATURA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS. CONGRESO DE LA NACIÓN. PODER LEGISLATIVO FEDERAL. año 1. número 1. abril 1992.*

*DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE. Cursos Monográficos., Volumen III. 1953.*

DE PINA, RAFAEL. *DERECHO CIVIL MEXICANO. INTRODUCCIÓN- PERSONAS-FAMILIA*. Editorial Porrúa. México 1975

DÍAZ MULLER, LUIS. *EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: LA DECLARACIÓN Y LA CONVENCIÓN AMERICANAS*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. año 1., enero-abril 1986. número 1. México.

DIONISIO J, KAYE. *LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, COMENTADA Y CONCORDADA*. Editorial IEE. 2a edición. México 1981.

FAYA VIESCA, JACINTO. *ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*. Editorial Porrúa. 2a edición actualizada. México 1983.

FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, GERMÁN. *LA DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS*

*DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.* Revista de Investigaciones Jurídicas., Tomo I. año 8. número 8. México 1984.

*GACETA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.* Reformas Legislativas. México 1983.

GÓMEZ LARA, CIPRIANO. *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO.* UNAM. 7ª edición. México 1991.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.* Tomo II A-CH. UNAM. 2ª reimpresión., México 1987.

*JURISPRUDENCIA: APÉNDICE 1975.,* 8ª Parte. Pleno y Salas.

*JURISPRUDENCIA 187 (QUINTA ÉPOCA).* APÉNDICE 1917-1975., Volumen 19. Tercera Sala. Cuarta Parte.

LASKI HAROLD, J. *LOS DERECHOS HUMANOS.* Editorial Universidad de Costa Rica. San José de Costa Rica 1978.

MONTERO C. JORGE ARTURO. *MEMORIA DEL PRIMER CONGRESO MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS.,* Volumen V. Derechos Humanos en la Administración de Justicia Penal. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica 1984.

MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO. *ESTUDIO SOBRE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.* Editorial Porrúa. 3ª edición facsimilar. - - -

México 1979.

NORIEGA, ALFONSO. *LECCIONES DE AMPARO*. Editorial Porrúa. 3ª edición. México 1991.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, SERVICIOS DE INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA. *DERECHOS HUMANOS (PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL TEMA)*. 25º Aniversario. 10 de diciembre de 1973.

ORTÍZ AHLF, LORETTA. *DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO*. Editorial Harla. México 1984.

PADILLA, JOSÉ R. *SINOPSIS DE AMPARO*. Cárdenas, Editor y Distribuidor. 2ª edición. México 1978.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. *DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA*. Imprenta Nacional. México 1814.

*PERIÓDICO EXCÉLSIOR*. 14 de diciembre de 1991.

*PROCESO, SEMANARIO DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS*. 23 de marzo de 1992, número 803.

PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO. *TEORÍA DEL ESTADO*. Editorial Porrúa. 4ª edición. México 1966.

RABASA GAMBOA, EMILIO. *VIGENCIA Y EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.*, Análisis Jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1a edición. México 1992.

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO. *LA LIBERTAD HUMANA, VALOR DEL ESTADO.*, Tomo VIII. enero-marzo 1946. números 29-32.

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO. *LA PERSONA HUMANA FRENTE AL DERECHO.*, Tomo VIII. octubre-diciembre 1946. número 32.

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO. *FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICA DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.*, Tomo XXVII. julio-diciembre 1977. números 107-108.

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO. *LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.*, Tomo VII. enero-diciembre 1945. números 25-28.

REVISTA MEXICANA DE DERECHO PUBLICO. *DECLARACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y SU PROTECCIÓN MEDIANTE EL AMPARO (LA).*, Volumen I. Editorial ARS. abril -junio 1947. número 4.

SEARA VÁZQUEZ, MODESTO. *DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.* Editorial Porrúa. 10a edición. México 1984.

*SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.- QUINTA ÉPOCA-* Tomo LVI.

SEPÚLVEDA, CESAR. *DERECHO INTERNACIONAL.* Editorial Porrúa. 16

edición actualizada. México 1991.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. *DERECHO ADMINISTRATIVO*. Editorial Porrúa.  
7ª edición. México 1982.

SIQUEIROS, JOSÉ LUIS LIC. *DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS*. Lecturas Jurídicas. Universidad de Chihuahua. Escuela de Derecho. enero-marzo 1960. número 2.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO*. Editorial Themis. 2ª reimpresión. México 1989.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. Editorial Porrúa.. 19ª edición. México 1983.

- - - - - . *LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO*. Editorial Porrúa. 3ª edición. México 1967.

TRUEBA URBINA, ALBERTO y TRUEBA BARRERA, JORGE. *NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA*. Editorial Porrúa. 50ª edición actualizada. México 1989.

VENEGAS ÁLVAREZ, SONIA. *ORIGEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN ¿UNA INSTITUCIÓN ENCOMIABLE?*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1988.

## LEYES Y CÓDIGOS

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 25 DE ENERO DE 1989.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 6 DE JUNIO DE 1990.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 28 DE ENERO DE 1992.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 23 DE JUNIO DE 1992.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 29 DE JUNIO DE 1992.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 24 DE DICIEMBRE DE 1992.
- LEGISLACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS, COLECCIÓN PORRÚA 1992.
- MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 17 DE JULIO DE 1989.