



007062  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

'97 OCT 34 "ACATLAN"  
AM 11 16

SECRETARIA DE EDUCACION  
PUBLICA Y CULTURA  
Y COMPETENCIA

**ALCANCES LEGALES DE LAS RECOMENDACIONES  
EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS EN MEXICO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**C E S A R   R O S A S   M E Z A**



1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS.

**El agradecimiento es la memoria del corazón.  
Blaise Pascal**

Doy las más cumplidas y puntuales gracias por su apoyo, colaboración, valiosa y desinteresada cooperación, para que pudiera llevar a buen puerto la elaboración de esta tesis, a las siguientes personas y dependencias:

A mi asesor Licenciado Aarón Hernández López  
por sus conocimientos que generosamente comparte,  
por allanar mi camino y por hacer fácil lo difícil.

A la señora Norma Laura Ortiz Santiago  
por su apoyo mecanográfico, su tiempo y su infinita paciencia.

A Israel Rosas Guzmán  
por su apoyo en la impresión del presente material.

A Alicia C. García Salazar  
por su apoyo logístico ¡ muchas gracias Arquitecta !

A la Biblioteca de la Comisión Nacional de Derechos Humanos  
por tener un personal tan amable y dispuesto. Y por su valioso material  
bibliohemerográfico.

A la Hemeroteca Nacional de la UNAM.  
por su valioso acervo hemerográfico y el apoyo de su personal.

A la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la UNAM.  
por su modernidad, por sus servicios automatizados de consulta y por su valioso  
acervo bibliohemerográfico, del que tan generosamente se puede disponer.

Y en general a las siguientes personas por su estímulo, apoyo moral y por que en  
alguna etapa nuestras vidas tuvimos que convivir (a querer o no).

Sra. Aurora Mendoza Rosales (es difícil dar el primer paso), Dr. Antonio Vega Garrido (por regalarme algún tiempo de trabajo para la elaboración de esta tesis), Sr. Fernando Cedillo Gudiño (por su aguante cuando trabajé con él), Sr. Bernardo Castro Guerrero, Sra. Rocio Domínguez Aguilar (tenían fe en que algún día terminaría este trabajo), y finalmente a la Sra. Lourdes Jiménez Hinojosa (también creyó ¿pueden creer?).

a todos infinitas gracias ¡ de verdad !

## **DEDICATORIAS.**

### **A México**

**Por su grandeza y por que pronto lo gobiernen Mexicanos nacionalistas.**

### **A mi Alma Mater**

**ENEP Acatlan-UNAM  
por su excelencia académica y ética.**

### **Al Instituto Mexicano del Seguro Social**

**Noble institución del pueblo de México, que me da la oportunidad de un trabajo y un ingreso económico y que ha sido también una escuela para mí.**

### **Al pueblo de México**

**Que con su trabajo y su esfuerzo nos proporciona una educación superior y a quien el enorme poeta Chileno Pablo Nuruda le dedico un poema; que puede expresar mejor esta dedicatoria:**

### **Ciudadano de a pie**

**De aquel hombre me acuerdo y no han pasado  
sino dos siglos desde que lo vi,  
no anduvo, ni a caballo ni en carroza:  
a puro pie deshizo las distancias  
y no llevaba espada ni armadura,  
sino redes al hombro  
hacha o martillo o pala,  
nunca apaleo a ninguno de su especie:  
su hazaña fue contra el agua la tierra  
contra el trigo para que hubiera pan,  
contra el árbol gigante para que hubiera leña,  
contra los muros para que hubiera puertas,  
contra la arena construyendo muros  
y contra el mar para hacerlo parir.**

**Lo conocí y aún no se me borra.**

### **A mis padres**

**Roberto Lorenzo Rosas Mazadiego y  
Rosa María Meza Monteagudo**

**Por tantas cosas, pero sobre todo por su apoyo; por su comprensión; por su paciencia de tantos años, pero, evidentemente para ser justo, y porque los que me conocen lo saben, la carga de mi cariño y de mi afecto son para mi madre.**

**A mis hermanos**

**Eduardo, Olivia, Juan Carlos, Mario Alberto y Gabriela**

**A quienes les dedico un verso que habla de las metas comunes y la solidaridad humana y que escribió ese Español universal que es Leon Felipe:**

**Voy con las riendas tensas  
y refrenando el vuelo  
porque no es lo que importa llegar solo ni pronto  
sino llegar con todos y a tiempo.**

**¡hermanos si se pueden cumplir los sueños en la vida!**

**A mi amigo**

**Licenciado Juan Luis Infante Ocampo**

**en ese libro de gran sabiduría que es la Biblia encontré unas líneas que, por supuesto, definen mejor que yo lo que quiero decir:**

**El hombre que tiene amigos ha de mostrarse amigo;  
y amigo hay más unido que un hermano.**

**Proverbios 17:24.**

**que los logros sean un camino y no una meta.**

**A mi barrio**

**Tepito donde vivir es una carrera y  
sobrevivir es ya ejercer una profesión.**

**Octubre de 1997.**

## CONTENIDO

	PAGINA
OBJETIVO GENERAL DE LA TESIS.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I.	
ANTECEDENTES.	
1. Antecedentes Históricos. ....	4
2. Roma. ....	8
3. Inglaterra. ....	12
4. Suecia. ....	15
5. España. ....	18
6. Estados Unidos de América. ....	23
7. Estados Unidos Mexicanos. ....	26
CAPÍTULO II.	
LEGISLACIÓN AL RESPECTO.	
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ....	30
2. Decreto Constitucional, Ley y Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	34
3. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal. ....	36
4. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. ....	39
5. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ....	43
CAPÍTULO III.	
INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.	
1. Presidencia. ....	46
2. Secretaría Ejecutiva. ....	49
3. Visitadores Generales. ....	52
4. Visitadores Adjuntos. ....	55
5. Personal Profesional, Técnico y Administrativo. ....	57

## **CAPÍTULO IV.**

### **PLANTEAMIENTOS DE LAS INTERVENCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

1. Funciones Administrativas del Agente del Ministerio Público. ....	61
2. Como interviene la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	64
3. ¿En qué casos interviene la Comisión Nacional de Derechos Humanos? .....	69
4. Algunos casos en los que ha intervenido la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	74
5. Eficacia Legal de las intervenciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	85
6. Los Informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	96
7. La Trascendencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	99
8. Los Resultados de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ....	103
CONCLUSIONES. ....	107
BIBLIOGRAFÍA. ....	117
LEGISLACIÓN. ....	121
HEMEROGRAFÍA. ....	122

## **OBJETIVO GENERAL DE LA TESIS.**

A partir del surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en, nuestro país se pretende concretar y actualizar las funciones del OMBUDSMAN, respecto de la vigilancia y cumplimiento de los derechos públicos subjetivos; que como gobernados nos otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), sin embargo, esta tutela emanada del organismo público inicialmente señalado encuentra serias limitaciones legales por cuanto hace a sus intervenciones, mismas que es necesario dar fuerza de ley, a efecto de que se justifique en todo lo que vale la existencia de esta Comisión referenciada.



**INTRODUCCIÓN.**

Los instrumentos, instituciones y actividades de las organizaciones internacionales y nacionales de nuestros días tienen sus raíces en la historia filosófica constitucional de muchas naciones a lo largo de muchos siglos. La actividad internacional ha tenido, a su vez, considerable influencia en los procesos constitucionales, jurídicos y políticos de los Estados nacionales.

Creo que el origen de los derechos humanos habría que buscarlo no en el entorno jurídico, sino en el filosófico, de paso resaltaré el hecho de que es aquí donde nace la primera contradicción al tratar de definir y aplicar los derechos humanos; si nos preguntamos ¿cuál es la primera naturaleza de los derechos humanos filosófica o jurídica?, en el desarrollo de esta disertación abundare en el tema.<sup>1</sup> Entre tanto diré, que, en la doctrina los derechos naturales (plural) deben ser cuidadosamente distinguidos del derecho natural (singular) y que a esta distinción se le agrega la visión de las doctrinas clásica y moderna. En la filosofía política clásica, el derecho natural se refiere a la rectitud objetiva de las cosas justas, sea la virtud de un alma, la corrección de una acción o la excelencia de un régimen; sostiene que los hombres están obligados por aquello que es necesario para su perfección considerando que los menos inteligentes y los menos virtuosos estaban naturalmente obligados a los superiores en virtud e inteligencia. El derecho natural clásico era de tendencia inherentemente aristocrática.

De acuerdo con la doctrina filosófica moderna hay muchos derechos naturales, pero todos ellos se derivan de un derecho original, el derecho de todos los hombres a conservar su existencia, todos los restantes derechos naturales, como los de libertad y propiedad, derivan necesariamente del derecho a la propia conservación, o están concebidos como implícitos en el ejercicio de ese derecho fundamental. La suma de estas deducciones es el estado de sociedad civil. Esta doctrina insiste, pues, sobre todo, en el hecho de que cualquier obligación se deriva del derecho que tiene cada hombre a conservar su propia existencia; Es así, que, el individuo, abstractamente considerado, se convierte en titular de derechos, con independencia de las cualidades particulares que pueda tener "todos los hombres han sido creados iguales."<sup>2</sup> como lo afirmaba Rosseau en el siglo XVIII en una asombrosa anticipación a Kelsen<sup>3</sup> que en su "Teoría pura del derecho" pone al hombre como sujeto individual de deberes y derechos.

El derecho natural clásico era de tendencia inherentemente aristocrática. La doctrina moderna de los derechos naturales hace a todos los individuos iguales como fuente de la autoridad legítima, es por tanto, inherentemente democrática en su tendencia.

1 Vid. infra, conclusiones.

2 ROSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, Madrid, Serpe, 1984, p. 25. (Col. "Grandes Pensadores", núm. 2).

3 KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 7 ed., México, Porrúa, 1993, p. 168.

Si estamos de acuerdo que el derecho natural a la vida es el derecho humano más importante por excelencia, concluiremos que el derecho natural es el padre de los derechos humanos y que la doctrina moderna aportada por una burguesía emergente, que en su tiempo fue revolucionaria, y sus voceros ideológicos: Thomas Hobbes, John Locke, Voltaire y Juan Jacobo Rosseau, entre otros, privilegian la individualidad sobre la comunidad y la democracia sobre las monarquías, nos daremos cabal cuenta del hecho de que cuando nacen las democracias y se distingue al individuo, nace la concepción moderna de los derechos humanos.

Lo anterior lo podemos poner de manifiesto en una afirmación de Aristóteles: "Lo que la ley no impone, lo prohíbe."<sup>4</sup> La máxima moderna paralela, limitante del alcance del Estado moderno, sostiene, que lo que la ley no prohíbe, lo permite.

4 ARISTOTELES, Etica Nicomaquea. La política, 12 ed., México, Porrúa, 1989, p. 60. (Col. "Sepan Cuentos", núm. 70).

## CAPITULO I.

### 1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

La expresión "Derechos Humanos", como término específico es de origen reciente, incluso en su fórmula de inspiración francesa, "Derechos del Hombre" (Droits de l'homme), se remonta únicamente a las últimas décadas del siglo XVIII. Sin embargo, la idea de una ley o de un legislador que define y protege los derechos de origen legal de los hombres -principalmente los derechos recíprocos de los miembros de la comunidad- es realmente muy antigua. Sería quizás forzar un poco las cosas, buscar el origen de la protección de los derechos humanos en el Código del Rey Hammurabi de Babilonia (ca. 2130 a 2088 a. C.), el Código más antiguo que conocemos hasta ahora. Las sanciones que establece al tratar de proteger objetivos que implican el reconocimiento de derechos humanos (tales como la administración de justicia, el matrimonio y la familia).

Al final este código promete todo género de bendiciones a sus sucesores si guardan estas leyes y los amenaza, en caso contrario, pidiendo para ellos los castigos de todas las divinidades. La semejanza de esta disposición con el de Moisés en el Deuteronomio, sólo demuestra la costumbre semítica de procurar la guarda de las leyes, por medio de bendiciones y maldiciones a sus cumplidores o infractores. Citaré algunos ejemplos curiosos que muestran de una manera muy gráfica la protección a lo que ya podemos mencionar como derechos humanos.

No es lícito repudiar a la mujer enferma, sino que el marido la ha de mantener, pero puede tomar otra.

Se reconocen gananciales concediendo a la mujer la mitad de los bienes adquiridos durante el matrimonio.

La herencia paterna se divide con igualdad entre los hijos, puede el padre mejorar a uno por una donación entre vivos.

En general el derecho penal es lo más bárbaro de esta legislación, no sólo por la clase de las penas, sino por la desproporción entre ellas y las culpas. Ejemplo:

El médico que tenga una intervención desafortunada y causare la muerte del paciente se le cortarán las manos.

El incesto con la madre se castiga quemándolos a ambos; el cometido con la hija, con el destierro perpetuo; el que lo perpetra con la nuera, es echado al río atado.

El arquitecto que construya una casa si se cayera y mata a su dueño, se le dará muerte, y si cayéndose ésta matare al hijo del dueño, maten al hijo del arquitecto.

El falso testimonio, el sacrilegio, el hurto, tienen pena de muerte.

Considérense especialmente estos dos bellos ejemplos de equidad y solidaridad social:

El robado que no pueda coger al ladrón, mediante juramento de lo que se le haya robado obtendrá la restitución que le harán el pueblo y sus magistrados en cuya jurisdicción se cometió el robo.

**Si alguien por deudas se ve obligado a vender a su mujer e hijos, éstos no deben servir a su amo más de tres años, al cuarto quedan libres.<sup>5</sup>**

Se encuentran en estos ejemplos el germen de los Derechos humanos, pero, repito, en general el derecho penal es lo más bárbaro de esta legislación por la desproporción entre ellas (las culpas) y las penas que son excesivamente crueles.

Puedo afirmar que han existido a través de los siglos comunidades en las que al menos una parte de lo que hoy se consideran derechos humanos fundamentales estaban bien protegidos por cuerpos de normas complejos y de refinada técnica.

#### ÉPOCA MODERNA.

Comprende aproximadamente el final del siglo XV hasta el final del siglo XVII, terminando con la Edad Media. Dos poderosos movimientos culturales que cimbraron hasta sus cimientos a la sociedad y terminaron con la ya citada Edad Media y su sistema económico conocido como Feudalismo, estas corrientes culturales son conocidas como el Renacimiento y el Humanismo, ambas corrientes consideraban que la gran cultura grecolatina, sus obras literarias, sus modelos escultóricos, la arquitectura, la filosofía y la ciencia clásica debían ser estudiadas con mayor ahínco, que eran temas vitales, pero no fue una copia servil, se produjeron cambios de carácter intelectual, artístico, literario, moral, filosófico, material; que dieron al mundo europeo un nuevo valor histórico y contribuyeron al advenimiento de la Edad Moderna, en este contexto en la Inglaterra del siglo XVII se libraron las batallas en defensa de los antiguos derechos de los ingleses y contra la falta de respeto a los mismos. De estas luchas nacieron dos grandes documentos: la "Petition of Rights", de 1628, y el "Bill of Rights", de 1689. En el punto 3 dedicado a Inglaterra volveré sobre este tema.

#### ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

Es corriente señalar el año de 1789 como el año en que concluyó la Época Moderna y comenzó la Época Contemporánea se inició la Revolución Francesa, que se toma como punto de referencia obligada; el tránsito de una a otra de dichas épocas se significó por la existencia de grandes cambios sociales.

En el centro de estos cambios, ocurridos en el siglo XVIII, es factible percibir el desarrollo de tres grandes movimientos que fueron los que mejor que nada, sirvieron para señalar las nuevas rutas a muchos países de Europa, de América y del resto de las naciones en los demás continentes. Tales movimientos, que fueron verdaderas revoluciones, pueden ser denominadas así:

- A) La Revolución Norteamericana (o Independencia de los Estados Unidos de América)
- B) La Revolución Francesa
- C) La Revolución Industrial

<sup>5</sup> WEISS, Juan Bautista, Historia Universal, Barcelona, Tipografía de la educación, 1927, [s.p.]

Las ideas de las reinvidicaciones inglesas del siglo XVII, e incluso sus palabras, se reflejaron, en la obra de los revolucionarios norteamericanos y franceses del siglo XVIII: En los pasajes inmortales de la Declaración de Independencia Norteamericana; En la Declaración de Derechos de Virginia de 1776; En la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

En el curso de los siglos XIX y XX, el ejemplo dado por EUA y por Francia fue seguido por todo el Continente Europeo, extendiéndose el movimiento a las Américas, a Asia y a Africa.

Las ideas constitucionales de occidente se concibieron con el fin de evitar toda intromisión en los derechos fundamentales, por parte sobre todo aunque no exclusivamente, de la autoridad pública.

#### LOS DERECHOS HUMANOS DESPUÉS DE LA 2a. GUERRA MUNDIAL

Hasta que el mundo hubo pasado por los trágicos acontecimientos de la 2a. Guerra Mundial y hubo presenciado los actos de barbarie cometidos por los regímenes totalitarios de la época, no se atribuyeron determinadas responsabilidades en materia de derechos humanos a la organización universal de la comunidad internacional, las Naciones Unidas.

La Carta de San Francisco de 1945 reafirmó su fe en los "Derechos Humanos Fundamentales", no definió tales derechos, ni estableció un mecanismo internacional específico par el cumplimiento de sus disposiciones. En materia de derechos humanos creó la comisión correspondiente. En 1948 la Asamblea General de la ONU promulgó en una resolución, la primera parte de dicha declaración de derechos como "Declaración Universal de los Derechos Humanos" es, pues, el único documento oficial de ámbito mundial en el que se proclaman los derechos humanos adicionando los derechos económicos, sociales y culturales.

En 1959 Sir Hersch Lauterpacht se refirió a la estrecha conexión existente entre los derechos humanos y el derecho internacional diciendo que:

El derecho de las naciones, que puede concebirse simplemente como un orden superior al orden jurídico de los estados soberanos, no es únicamente un derecho que rige sus relaciones mutuas, sino también, en último análisis, el derecho universal de la humanidad, en el cual el ser humano individual se erige, como suprema unidad de él; en soberano sobre la provincia limitada del Estado.\*

Posterior a la declaración de 1948 se han adoptado también declaraciones y convenciones adicionales de derechos humanos algunas de las cuales enumero sólo como dato informativo:

6 LAUTERPACHT, Hersh, *Internacional Law and Human Rights*, New York, Praeger, 1950, [a. p.]

- Declaración de los Derechos de los Niños.
- Declaración de Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Colonizados.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre Eliminación de todas las formas de Declaración Racial.
- Convención sobre la Libertad de Expresión.
- Convención sobre el Genocidio.
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención sobre la Abolición de la Esclavitud.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

También se han pactado acuerdos regionales, sobre todo en esta época de globalización y de bloques económicos, reflejados en formas de tratados de libre comercio, como una exigencia de los países más fuertes económicamente hecha a los países débiles (vgr. caso México-EUA-Canadá) para regular la protección de los derechos humanos, la OEA ha tratado de establecer instituciones interamericanas para promover el respeto a los derechos humanos como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá).

- Convención Interamericana de los Derechos del Hombre.

Gracias a una serie de seminarios sobre remedios judiciales y de otro tipo o al ejercicio ilegal de la autoridad administrativa se difundió el conocimiento de la institución del Ombudsman (literalmente "Defensor del pueblo") fuera de los países escandinavos, implantándose primeramente sólo en dos países (Inglaterra y Nueva Zelanda).

Es importante señalar que la conferencia de Kabul (Afganistán) celebrada en 1964 se dedicó al estudio de los derechos humanos en los países en desarrollo, se concluyó y convino algo que es digno de reflexión y que transcribo del autor Egon Schwelb.

"No puede haber ejercicio auténtico de muchos derechos humanos en un país en que los recursos son escasos y en que la masa de la población vive en condiciones límite de subsistencia [...] algunos ponentes se preguntaron si los gobiernos de ciertos países en desarrollo no mostraban una excesiva preocupación por la seguridad interna y externa del Estado y si no aplicaban restricciones innecesarias de los derechos humanos".?

Lo anterior, que, ocurrió en 1964, creo que es vigente y aplicable en esta época de gobiernos neoliberales como es el caso actual de México.

## 2. ROMA.

Si alguna aportación de Roma fue de particular trascendencia para el haber cultural de la humanidad, puede mencionarse, como la de mayor valía, el derecho romano.

Roma creó un orden, una estructura social y un estilo de vida, pero mucho de todo eso descansó en el genio del pueblo que permitió crear un patrimonio jurídico que se prolongó por siglos, y que sirvió, más tarde, para fundamentar la vida legal de multitud de pueblos en Europa y en América, las naciones tienen acentuada influencia latina. Al desbordarse hacia el nuevo mundo España, Portugal, Francia proyectaron efectivamente sus elementos culturales a las tierras descubiertas por Colón, y eso explica porque el derecho romano ha sido base esencial de las fisonomías jurídicas en pueblos como los latinoamericanos, modelados, en este sentido, bajo la influencia de la vieja Roma. A continuación haré una breve reseña histórica de Roma.

El pueblo romano se asentó en la península italiana que tiene tal variedad de climas que van desde los más fríos y extremados del norte, hasta los más suaves y húmedos del sur y del centro, pasando por los de tórrida condición en el verano, sus primeros pobladores fueron inmigrantes indoeuropeos; la corriente migratoria se extendió desde el año 2000 hasta el siglo IX a. C. en el siglo VIII (c.a. 752 o 753 a. C.) se fundó Roma y hasta la caída final del imperio, se desarrolló la historia romana, dividida en tres etapas básicas:

- La Monarquía, de 752 o 753 a. C. a 510 a. C.
- La República, de 510 a 27 a. C.
- El Imperio, de 27 a. C. -cuando Octavio se convirtió en Príncipe vitalicio-, a 476 d. C.

Para el tema que nos ocupa parece importante citar las palabras del historiador Alvear:

Con tino, Octavio concedió libertades municipales a las ciudades de provincia, con lo que favoreció el desarrollo de éstas y un mayor goce de sus derechos políticos. Otros emperadores hicieron todavía más extensivas las potestades ciudadanas. Vespaciano, por ejemplo, concedió la ciudadanía romana a no pocos provincianos, y finalmente Caracalla, el año 212 d. C., dispuso en célebre edicto que todos los hombres libres del imperio eran ciudadanos, con igualdad de derechos, de modo que a partir de esa fecha la única diferencia legal entre los habitantes de los territorios sujetos a Roma, fue la de seres libres y seres esclavos.<sup>8</sup>

Observemos que estas disposiciones fueron un gran avance en el reconocimiento de la dignidad humana y obviamente en la tutela de sus derechos.

## EL DERECHO ROMANO.

En el campo del derecho, como en tantos pueblos primitivos, existían normas de costumbres prácticas y hábitos que servían para resolver los problemas. No obstante a mediados del siglo V a. C. hubo la necesidad de tener leyes escritas y para esto fueron nombrados diez patricios para que redactaran los principios legales convenientes inspirándose en las normas que entonces estaban vigentes.

A estos patricios se les llamó Decenviros y su obra quedó concluida en el año de 451 a. C., su obra quedó consignada en normas que tras su aprobación por el senado, fueron grabadas en planchas de bronce, fijadas en el foro y se les conoció con el nombre de "La Ley de las Doce Tabas" esta ley acogió muchas de las costumbres que regían la vida romana, pero las actualizó e innovó en otras.

La ley de las doce tabas aunque no consagró una absoluta igualdad jurídica de plebeyos y patricios si puso límites a ciertas prerrogativas o actitudes de superioridad, elementos tales como la necesidad del consentimiento libre de la mujer para casarse, fue notorio que la ley supuso un adelanto inculcable y su vigencia fue de casi trescientos años.

Un siglo más tarde se quitó a los cónsules sus poderes de tipo judicial y se le confirió a un funcionario llamado Praetor urbanus que atendía asuntos propios de la ciudad y después a otro llamado Praetor peregrinus para los asuntos en los que contendían ciudadanos romanos con extranjeros. Estos hechos tuvieron una gran repercusión jurídica como se verá: al comenzar los pretores, que eran electos, debían presentar un Edictum que era una declaración de las reglas conforme a las cuales pensaban interpretar la ley de las doce tabas. Con tales materiales se fue formando lo que llegó a llamarse el Ius civile, a instancias de las directrices dispuestas por el Praetor urbanus, y el Ius gentium, a consecuencia de las normas dictadas por el Praetor peregrinus. El Ius gentium en la práctica era más equitativo, amplio y flexible, de modo que en la práctica este derecho influyó en la integración y desarrollo del Ius civile.

Cabe anotar, en fin, que desde el decreto de Caracalla (212 d. C.) que hizo ciudadanos romanos a todos los habitantes del imperio, desapareció la distinción entre el Ius civile y el Ius gentium, como ya había comentado, este decreto y sus consecuencias jurídicas fueron importantísimas, habida cuenta de que creó una igualdad ciudadana que trajo consigo igualdad de deberes y derechos y mejor tutela de lo que en esta época calificamos como derechos humanos: vida, patrimonio, estado civil, defensa contra los abusos de autoridades, etcetera.

Como lo registra el Jurista Francés Villeys:

Los juristas romanos habían distinguido los principios de un arte de lo justo, definiendo sus finalidades, su aspecto preciso, su método; forjando su lenguaje: los términos fundamentales que utiliza todavía la ciencia del derecho:



**propiedad, sucesiones, obligación, mandato, sociedad, son invención suya.<sup>9</sup>**

**A decir verdad el mecanismo actual de la presunta efectividad de las recomendaciones de la tutela de los derechos humanos es una antigua práctica jurídico-social de los romanos; como nos lo describe Villey.**

**En su pequeño terreno agrícola por encima de todas la cosas de las que es propietario, el Pater familias, posee una completa y exclusiva soberanía, que se ha comparado a veces con la soberanía de un Estado en su territorio, y cuyo origen se ha buscado en las soberanías de las antiguas tribus en sus tierras. Esto no quiere decir que la moral, el interés general de la ciudad no obliguen al padre de familia a utilizar sus bienes de una manera útil y razonable; si no lo hiciera, la opinión pública, los sacerdotes, el censor, podrían hacer caer sobre él, el deshonor.<sup>10</sup> (el subrayado es mío).**

Es sorprendente descubrir que no hay nada nuevo bajo el sol, si se cambiara sacerdotes y censores por Ombudsman y dejamos a la opinión pública igual, se tendría el panorama actual de la dinámica en que actúa la CNDH y Pater familias por autoridad, veríamos que si no cumple con ética se le castiga con la "infamia" que siempre será pública, entendida la infamia como "que no tiene honra, crédito, estimación."<sup>11</sup> igual que las autoridades que no cumplen con una recomendación de la CNDH a las cuales hace "caer el deshonor".

Lo antes anotado ya me permite concluir este brevísimo análisis del derecho romano con el enfoque de lo que se llama "ideología de los derechos humanos", no sin antes apoyarme en las conclusiones del alemán Ihering; que describió algunos brotes y ciertas cualidades del derecho moderno que estaban ya presentes en la antigua Roma. Voy a extraer de su obra, que es un monumento a la gloria del derecho antiguo de los romanos algunas reflexiones acerca del valor del antiguo derecho quirritario.

Reconocemos dos cualidades importantes y por otra parte solidarias. En primer lugar, reconoce y favorece la libertad, la verdadera libertad [...] cada padre de familia posee un espacio de actividad independiente; el romano es el único responsable del modo de ejercer sus derechos sobre su propiedad sobre su familia. El estado lo reconoce sin reservas y sin matices su zona propia de autonomía [...] salvo los problemas de moral, de las costumbres, de opinión pública; pero estos problemas no jurídicos, exteriores al ámbito judicial, sólo se refieren a su honor, y respetan su libertad. (el subrayado es mío).

<sup>9</sup> VILLEY, Michel, ¿Qué es el Derecho Romano, México, Publicaciones Cruz-O, 1993, p. 35.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 60

<sup>11</sup> READER'S DIGEST, Diccionario Inverso Ilustrado, México, Reader's Digest, 1992, p. 368.

**Prosigo con Ihering:**

En segundo lugar, el Ius civile quiritarium es un derecho bien delimitado. Hay en él poco lugar para las arbitrariedades del Juez, en la repartición de los derechos. [...] será suficiente que el actor establezca la existencia de esta condición fácilmente verificable, y no se podrá oponer ninguna sutil controversia [...] este es el carácter de certidumbre y de precisión del antiguo derecho romano aislado de la moral con reglas llenas de matices y complejidad.<sup>12</sup>

Termino el tema de Roma con la siguiente reflexión: si sentimos la vanidad y la mentira de los tópicos ideológicos de actualidad en la opinión presente, acerca de los medios y los fines de la justicia social, incluidos los derechos humanos, quizá nos bastaría seguir el ejemplo de los juristas romanos, permitaseme esta paradoja, quizá algún día los romanistas regresen por su humilde parte, a la cima de la actualidad jurídica.

12 IHERING, Rudolph Von, El espíritu del derecho romano. Cit. por VILLEYS, Michael, op. cit. nota 9. p. 62.

### 3. INGLATERRA.

En las postrimerías de la Edad Media, cuando aparecieron los primeros síntomas del absolutismo moderno, los reyes, que habían contado con las ciudades en sus pugnas con la nobleza, procuraron a su vez restar fuerza a los congresos, para dar paso a una situación final, salvo Inglaterra, -en aspectos básicos- en que la palabra del rey llegó a ser la norma legal.

Dos fuerzas estaban en lucha en la Inglaterra del siglo VIII. Por un lado los reyes apoyados por buena parte de la nobleza, tendían a establecer una monarquía absoluta a semejanza de las monarquías europeas de la época. Por otro lado, los puritanos apoyados en la clase media y en el sistema parlamentario, que con sus dos casas (la de los Lores y la de los Comunes) fundadas a fines de la Edad Media, querían limitar el poder real. La Inglaterra del siglo VII asiste a la primera lucha moderna entre Estatismo y Democracia. Durante un buen tiempo parece triunfar el Estatismo. La política de Jaime I es, en general, antiparlamentaria. La de su hijo Carlos I, exagera todavía más las tendencias estatistas y la defensa de las prerrogativas reales.

Entre los años 1629 y 1640 Jaime gobierna a Inglaterra después de disolver el parlamento. Contra su política se dan la mano tres fuerzas: la de una tradición democrática basada en la Carta Magna del siglo XIII, la de los puritanos y la de una nueva economía expansionista y colonial que se funda en la empresa privada de marineros y piratas. Cuando Oliver Cromwell derrota a las tropas reales en Naseby (1645) y se establece en el poder como protector de Inglaterra no funda un Estado democrático. Las fuerzas de Cromwell anulan el parlamento y gobiernan sobre la base de una ficción parlamentaria con un grupo mínimo de representantes. Al poder absoluto de los reyes, Cromwell sustituye el poder absoluto de los puritanos. No dura mucho el gobierno de Cromwell. A su muerte en 1658 el ejército que había fundado queda sin cabeza. Vuelve la monarquía que oscila entre el sistema parlamentario y la defensa de las prerrogativas reales. Hasta la época de Jaime II triunfa ya definitivamente el sistema parlamentario que habrá de prevalecer hasta nuestros días. El nuevo sistema que conduce a una alternancia entre conservadores y liberales -Tories y Whigs- se basa, desde 1689, en los dos primeros documentos de la democracia moderna; la Declaration of Rights y el Bill of Rights, gracias a los cuales el parlamento tiene a la vez el poder Legislativo y, a través del gobierno que nombra, el Ejecutivo.

En el campo de la filosofía no fue menos apasionante esta lucha entre las dos concepciones del ejercicio del poder estatismo-absolutismo versus parlamentarismo-democracia; las cabezas visibles de esta batalla son los filósofos Thomas Hobbes (1588-1679) y John Locke (1632-1704). En efecto como lo destaca Xirau "Hobbes se inclina a pensar que el hombre es malo por naturaleza. El hombre natural está lleno de deseos de poder."<sup>13</sup> y como el propio Hobbes lo manifiesta:

"en primer lugar colocó como inclinación general del género humano un deseo perpetuo de poder tras poder que solamente cesa con la muerte."<sup>14</sup>

13 XIRAU, Ramón. Introducción a la historia de la filosofía, 9 ed., México, UNAM, 1983, p. 228.

[...] “vive una guerra de todos contra todos.”<sup>15</sup> de lo cual resulta que “el Estado natural es un estado de anarquía, del temor y de muerte. ¿cómo fundar un Gobierno y un Estado bien establecido? ¿sobre qué bases podrá ser un Estado permanente?”<sup>16</sup>

Según Hobbes “El hombre abandonado a sí mismo es lobo del hombre.”<sup>17</sup> (**Homo homini lupus**). Para resolver este estado de naturaleza habrá que sustituir a él un estado artificial, hecho a base de la decisión de los hombres que transfieran sus derechos a un gobierno que les garantice su derecho a la paz tal es el sentido del contrato social, Hobbes menciona la palabra soberano sosteniendo el derecho absoluto de los reyes y la monarquía absoluta; En palabras de Alvear:

“Hobbes era partidario de un Estado fuerte y de un Gobierno absoluto [...] en la obediencia ciega de los súbditos se fundaba la soberanía del Estado. Este lo representaba Hobbes con un gran Leviatan (vocablo usado en el libro de Job, en la Biblia, para designar un monstruo marino), especie del gigante formado por todos los hombres que encierra el poder soberano y la unidad absoluta”.<sup>18</sup>

Según Hobbes el conflicto es imposible cuando los derechos individuales son transferidos a una sola persona, que no tenga deseos contrarios: esta persona detentadora del poder, es el monarca absoluto.

En oposición a Hobbes, Locke define el derecho natural como el derecho de la razón, piensa que el estado natural es el de la igualdad, en esta igualdad de razón y libertad ve la única garantía de la supervivencia. Una política basada en la fuerza no es solamente amenazadora sino que es ya de hecho, destructora de la vida personal. El principio básico de las ideas políticas de Locke debe buscarse en su concepto de libertad:

Tengo razones para creer que aquel que me tuviera en su poder sin mi consentimiento, usaría de mí como mejor le placiera, y me destruiría también cuando se le antojara; porque nadie puede desear tenerme en su poder a menos que quiera coaccionarme por la fuerza contra aquello que es el derecho de mi libertad [...] ser libre de tal fuerza es la única seguridad de mi conservación.<sup>19</sup>

El contrato social no es creador de un nuevo derecho. Es, simplemente, el perfeccionamiento del derecho que todos poseemos individualmente por naturaleza razonable y libre; como muy bien lo resume Alvear “Locke sostenía que las autoridades debían ser nombradas por el pueblo [...] en caso de que el gobierno atacase los derechos del individuo, el pueblo podría rebelarse contra tal gobierno”.<sup>20</sup>

14 HOBBS, Thomas. *Leviatán: o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*. 2 ed., Madrid, Alianza editorial, 1991. p. 83 (AU, núm. 576).

15 *Ibid.*, p. 84.

16 XIRAU, Ramón, op. cit., nota 13, p. 229.

17 HOBBS, Thomas, op. cit., nota 14, p. 83.

18 ALVEAR ACEVEDO, Carlos, op. cit., nota 8, p. 382.

19 LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Aguilar, 1983, p. 12. (Biblioteca Aguilar de Iniciación Política).

20 ALVEAR ACEVEDO, Carlos, op. cit., nota 8, p. 382.

¿Pero en el ámbito jurídico que ocurría? en Inglaterra los partidarios del régimen parlamentario y los católicos se opusieron al absolutismo y a la tesis del derecho divino de los reyes (defendido por Hobbes Ut supra). En Inglaterra desde 1215 regía la Carta Magna que los nobles impusieron a Juan sin Tierra que tenía normas jurídicas de sumo interés, en efecto, el monarca no podría establecer impuestos sin el consentimiento de los Barones; Que éstos no podrían ser juzgados sino por sus iguales; Que no podría nadie ser condenado sino mediando el consentimiento de un jurado; Que nadie podría permanecer en prisión sin ser sometido a juicio; Y al igual, otras disposiciones en virtud de las cuales la clase noble aseguraba de la monarquía el reconocimiento a sus privilegios. Es dable ver en ella el más vigoroso antecedente del régimen constitucional, en 1250 los Estatutos de Oxford impuestos a Enrique III -hijo de Juan sin Tierra- conforme a los cuales le fue preciso gobernar con un consejo de quince Barones que podían nombrar a los funcionarios del reino.

Lo anterior no implicaba que se deseara la República, que no duró mucho instaurada por Cromwell en el siglo XVIII (apenas duró siete años); pero aun así después de la "Gloriosa Revolución de Cromwell" dio ocasión a el Bill of Rights, o Declaración de Derechos de 1689. Este documento establecía que era ilícita la suspensión de las leyes sin el consentimiento del parlamento; La recaudación de impuestos era ilegal, si no había consentimiento parlamentario; Los súbditos tenían derecho de elevar peticiones al rey, el parlamento debía consentir que hubiese ejército permanente; Las elecciones de miembros del parlamento eran libres, las multas o fianzas no podían ser excesivas; Los castigos no debían ser inhumanos y crueles; No debía coartarse la libertad de palabra; Si se acusaba a alguien no podía multársele o confiscarle, si no se comprobaba su culpabilidad.

Institución importante para asegurar el cumplimiento de los derechos personales frente a las autoridades fue el Habeas corpus -expresión latina- que equivale a "que tengas tu cuerpo" por virtud de la cual nadie puede ser detenido más de veinticuatro horas sin ser sometido a juicio.

Inglaterra derivó a la Edad Moderna por el sistema parlamentario, contitucional y de limitación al poder del rey, los negocios públicos quedaron en manos del primer ministro, designado por el parlamento restando aun más importancia política al monarca, lo que se tradujo en la frase de que "el Rey reina, pero no gobierna".

Me he extendido un poco en este tema, pero considero que las circunstancias que se dieron en Inglaterra son el antecedente más claro y documentado de la limitación del poder del Estado frente al individuo y la circunstancia anterior a las declaraciones de derechos del hombre (entiendase derechos humanos) en EUA y Francia.

## 5. SUECIA.

Es un Estado monárquico de Europa del norte, situado en la parte oriental de la Península Escandinávica tiene una superficie de 449,964 km<sup>2</sup>, una población de 8,981,000; aproximadamente 20 habitantes por km<sup>2</sup>; su capital es Estocolmo; su estatus político es de país independiente y es miembro de la ONU; el promedio de vida de sus habitantes es de 78 años y su ingreso promedio anual Per capita es de más de 5,500 dólares (datos actualizados al 1 de enero de 1995).<sup>21</sup> confrontese con México en que sus habitantes tienen un promedio de vida de 65 años e ingreso promedio anual Per capita de 3,610 dólares.<sup>22</sup>

Durante la Edad Media, Suecia, dividida en varios estados, fue unificándose progresivamente entre los siglos VI y VII, y cristianizada durante el IX por la Unión de Calmar (1397), Suecia formó parte de la Federación Escandinávica, con Noruega y Dinamarca, pero se retiró en 1521.

Gustavo Vasa I, fue proclamado Rey y reestableció la monarquía hereditaria y convirtió al país al protestantismo. En el siglo XVII con Gustavo Adolfo II y Carlos XII, Suecia llegó a ser el Estado más poderoso del norte de Europa, cuyas costas dominó. Pero agotada por las guerras en que intervino acabó perdiendo sus provincias exteriores. En 1818 subió al trono la dinastía Bernadotte, y Noruega, que ya lo estaba desde 1814, continuó unida a la Corona Sueca hasta 1905.

En 1889 se fundó el Partido Social Demócrata; su crecimiento fue rapidísimo, de forma que pudo presionar para la adopción de distintas reformas tales como el sufragio universal (1909), la jornada de 8 horas (1918) y en 1920 llegó por primera vez al poder, no participó en ninguna de las dos guerras mundiales. La prolongada estancia de gobiernos Socialdemócratas (1920-76) se caracterizó por una política de redistribución de rentas, plasmada en la extensión y calidad de los servicios sociales. La crisis económica de 1968-70 provocó un despertar de la agitación obrera (huelga de 1971) la consecuencia fue la pérdida del poder de los social demócratas a manos de una inestable coalición de partidos de derecha y centro, sin embargo, no lograron corregir la situación económica, lo que posibilitó la victoria Socialdemócrata de nuevo en 1982.

La Socialdemocracia europea hizo de Suecia un modelo social además "socialista" y transplantable a otros estados del mundo. A despecho del inmenso esfuerzo redistribuidor de rentas y de la amplitud de las prestaciones sociales, suele olvidarse que la industria sueca está vertebrada en torno a gigantescas multinacionales privadas (especialmente en los campos de la electrónica, el armamento y automotriz) con amplios intereses mundiales. Por lo demás se trata de un país muy bien organizado, neutral en su política y a prueba de convulsiones.

Es importante escribir de Suecia, porque la materia del presente trabajo, son los

21 READER'S DIGEST, Atlas universal, mapas de Rand McNally, New York, Reader's Digest, 1995, p. 58-9.

22 ALMANAQUE MUNDIAL 1997; Diccionario geográfico, México, Edit. Televisa, 1996, p. 328.

derechos humanos que aunque no se declararon por primera vez en Suecia, si podría declarar que se tutelaron por primera vez de una manera concreta y práctica estas normas jurídicas ¿cómo? mediante la creación de una institución que es representada por un individuo que literalmente es un "defensor del pueblo", pero ¿cómo es que se dio esta circunstancia y precisamente en esta país? creo que por ser un país democrático en forma y fondo con una estabilidad política real y bien planeada y un régimen verdaderamente constitucional en el cual cada derecho escrito necesariamente tiene que ser vigente y positivo y no mera retórica o buenas intenciones, en conjunción con el carácter práctico de este pueblo; Esta institución es ahora conocida mundialmente como Ombudsman.

(voz sueca) funcionario elegido por el parlamento para verificar las quejas y reclamaciones de los ciudadanos contra los organismos públicos y sus funcionarios. La figura es de origen nórdico y se halla en Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia. Posteriormente se ha creado en países como Gran Bretaña y España".<sup>23</sup>

Esta definición muy general e incompleta citada por una enciclopedia nos da la importancia de la dimensión que tiene este término; al grado de que este vocablo ya forma parte del lenguaje mundial, como lo indica el Dr. Carpizo "hoy en día Ombudsman es un vocablo internacional con una connotación precisa como la puede tener foot-ball o picnic, o en materia jurídica Habeas corpus".<sup>24</sup>

Transcribo una cita acerca del origen y la historia de la institución, hecha por Donald C. Rowat Ombudsman del Canadá.

El Ombudsman original creado por la Constitución de 1809 para "supervisar la observancia de la ley", se le dio el nombre Justitieombudsman, lo que significa Ombudsman para la justicia, y su función principal en el siglo XIX era vigilar y controlar la administración de justicia, incluyendo el trabajo de jueces, fiscales, policía y carceleros. Aunque en la actualidad Suecia cuenta con cuatro Ombudsman, la principal función sigue siendo ésta.<sup>25</sup>

Pero este Ombudsman "original" ha sufrido cambios; es decir la institución llamada así como lo informa el investigador argentino Maiorano:

En la actualidad existen cuatro Ombudsman con las notas clásicas de la institución. Luego las sucesivas modificaciones introducidas en 1976 y 1981, se han configurado de la siguiente forma: Uno es jefe responsable del organismo y quien decide las principales políticas; Imparte instrucciones de carácter general, se ocupa de la publicidad de los documentos públicos y de los asuntos relacionados con la administración local; Otro revisa todo lo referente a la justicia, a la policía y a las cárceles; El tercero tiene a su cuidado las fuerzas armadas y todos los asuntos

<sup>23</sup> GRIJALBO, Nuevo Diccionario Enciclopédico, v. 4, Barcelona, Grijalbo, 1991, p. 1346.

<sup>24</sup> CARPIZO, Jorge, Derechos humanos y Ombudsman, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CNDH, p. 25.

<sup>25</sup> ROWALT, Donald C., "La supervisión del Ombudsman en las cortes", en CNDH, El Ombudsman judicial: perspectivas internacionales, México, CNDH, 1993, p. 69.

civiles que no sean competencia de sus colegas. Finalmente el cuarto supervisa los ámbitos impositivos y de la seguridad social.<sup>26</sup>

Esquematizando la Organización del Ombudsman sueco se comprenderá de una manera gráfica su estructura administrativa y las materias de su competencia.

1. Ombudsman Responsable.

- Imparte instrucciones.
- Le da publicidad a los documentos públicos.
- Vigila los asuntos administrativos.

2. Ombudsman Judicial.

- Revisa asuntos de justicia.
- Revisa asuntos de policía.
- Revisa asuntos de cárceles.

3. Ombudsman en Materia Militar.

- Revisa asuntos de las fuerzas armadas.
- Revisa asuntos civiles que no sean competencia de los otros Ombudsman.

4. Ombudsman Social.

- Revisa los ámbitos impositivos.
- Revisa el ámbito de la seguridad social.

Para concluir este capítulo referido a Suecia, quiero resaltar una característica que da una diferencia cualitativa y cuantitativa de gran dimensión, que la hace una institución seria y de verdad efectiva: los Ombudsman suecos poseen el derecho de procesar. Es un sistema en donde el Ombudsman gravita sobre las determinaciones judiciales, y está facultado para incoar cualquier procedimiento ante la Suprema Corte respecto de un delito cometido por algún juez. Y si todo lo anterior no fuera suficiente, otra prueba más de la seriedad de esta institución y su profesionalización es que " los Ombudsman son también jueces casi siempre, así que la judicatura no los puede acusar de no ser expertos en el procedimiento judicial."<sup>27</sup>, es decir la ley es heteronoma y coercible.

26 MAIORANO, Jorge Luis. "¿Es el Ombudsman un medio para fortalecer la justicia?", op. cit. nota 24, p. 19-20.

27 ROWAT, Donald C., op. cit., nota 24, p. 71.



## 5. ESPAÑA.

La importancia de España para México y los países de Iberoamérica en general, es evidente, habida cuenta que empezando por el idioma, la religión y la cultura de occidente, nos legó el derecho quirritario, motivo por el cual se debe analizar cual ha sido la evolución histórica y jurídica de manera muy esquemática.

El Imperio Romano ya carcomido por sus fallas internas cayó ante el impacto de los pueblos germánicos, pero a la larga se alcanzó una nueva fisonomía política en la que fue posible obtener la fusión jurídica de algunos de los valores clásicos con los nuevos elementos bárbaros, como ocurrió por ejemplo con el mundo de las leyes. El viejo derecho romano fue admirado e imitado por los mismos que habían destruido el imperio, y ese derecho, unido a algunas leyes bárbaras sirvió de base a la legislación de los nuevos Estados que trabajosamente se fueron estructurando, como ocurrió por ejemplo con el Código de Eurico, en España aparecido a fines del siglo V.

Pero ausente toda autoridad civil de alcances generales, la Iglesia católica fue la única institución social que sobrevivió con vigor y fue histórica y culturalmente el punto de enlace entre el Imperio romano, que desapareció y a las primeras etapas de la Edad Media.

Surgieron ciudades llamadas burgos que alcanzaron gran desarrollo en no pocos países y sus habitantes los "ciudadanos" o "burgueses", procuraron contar con gobiernos libres electos por ellos mismo. Se les otorgó leyes y privilegios, por parte del Rey, que en España tuvieron el nombre de "fueros" que favorecían a las ciudades y constituyeron ámbitos de una democracia viva y dinámica y eficaz al punto de que se adoptó la práctica de que el Rey jurara respetar tales privilegios al acceder al trono. Esto es el germen del Gobierno municipal electo por quienes residían en la ciudad. Otro hecho político fue el de la creación de organismos colegiados especie de Congreso, en donde se obtenía el consentimiento para la fijación de impuestos; conocido este organismo con el nombre de Cortes. En principio no era válido ningún acuerdo que tal Congreso no aprobara, pero en las postrimerías de la Edad Media los reyes, que habían contado con las ciudades en sus pugnas contra la nobleza restaron fuerza a los Congresos para dar paso a la circunstancia de que la palabra del Rey fue norma legal; en toda Europa, salvo Inglaterra, este sistema fue conocido como el Absolutismo. A finales de la Edad Media el poder de los Reyes se fue desarrollando como expresión de los nacionalismos, el derecho romano volvió a recobrar auge y mereció una buena acogida de parte del monarca Alfonso el Sabio de Castilla y su célebre recopilación "Las siete partidas", dada la importancia de este personaje conviene reseñar brevemente su vida y su obra:

Alfonso el Sabio [1221-84] Rey de Castilla y León nació en Toledo y murió en Sevilla hijo de Fernando; casó con una hija de Jaime el Conquistador; conquistó Murcia; fomentó las ciencias y las letras, protegiendo a sabios hebreos y árabes; es el verdadero creador de la prosa romance; hizo traducir la Biblia, el Coran, el Talmud, el Califa Edimna, el Septenario, etc. Preparó el Código de las Siete Partidas; escribió obras poéticas; entre ellas las Cantigas de Santa María y promovió la

redacción de muchas obras jurídicas, históricas y científicas, por ejemplo: la Grande e General, los Libros del Sabor de Gastronomía y sobresalen las Tablas Alfonsinas.<sup>28</sup>

Este monarca, auténtico polígrafo, fue en España y en la Edad Media un auténtico campeón de los derechos humanos, que, por supuesto, no se conocían con este nombre, pero no de otra manera se le puede llamar a esa libertad religiosa que existió durante su reinado y al respeto que le dispensó a los diferentes grupos raciales que profesaban diferentes religiones; el fomento de la cultura y la promulgación de leyes justas que tutelaban los derechos del ciudadano o "burgués". Este personaje histórico adquiere grandes dimensiones humanísticas sobre todo por la época de oscurantismo en que vivió.

#### REFORMA Y CONTRARREFORMA EN ESPAÑA.

España ganó una bien merecida fama como nación contrarreformista, oscurantista; no omito mencionar a esa institución temible y represora que fue la Inquisición y al tristemente célebre Tomás de Torquemada (1420-98) que fue primer Inquisidor de Castilla, fue un sujeto represivo e intolerante que combatió con tenacidad a judíos y judaizantes y consiguió su expulsión de España a él se debe la compilación legislativa que constituye el Código de la Inquisición, este personaje sería hoy en día la delicia de cualquier comisión de derechos humanos por la cantidad de recomendaciones que se le pudieran fincar, también surgieron movimientos en el seno de la Iglesia católica que reformaban no la doctrina, sino la disciplina interna haciéndola cada vez más rígida y severa en una tarea de depuración y mejoramiento. Una nueva orden religiosa la Compañía de Jesús, instrumento *Ad hoc* de la Iglesia católica para hacer frente a la herejía, fue fundada por Ignacio de Loyola, en momentos en que la autoridad papal era rudamente combatida. Por disposición de Loyola se colocaron al servicio de los sucesores de San Pedro; iniciando verdaderas guerras religiosas estos autollamados "Soldados de Cristo", guerras que fueron demostración de violencia e intolerancia por ambos bandos: católicos y protestantes. Pero asombrosamente está demostrado históricamente que antes que en Alemania y Suiza con el Luteranismo y el Calvinismo, fue en España en donde surgió la primera manifestación de reforma religiosa que propugnaba por una auténtica defensa de los derechos humanos, precisamente en el siglo XIII; cuando Alfonso el Sabio gobernaba España a tal propósito citaremos al historiador español Atienza:

A la decadencia de Cluni siguió la Reforma de Cister [Reforma Cistercifonce] que transmitió un nuevo brio a la orden Benedictina [...] Bernardo de Claraval fue el principal promotor de esa reforma [...] estos monjes establecidos, con toda su fuerza política y militar en Aragón y Cataluña, influyó de modo decisivo en la política de expansión territorial, posteriormente influirían definitivamente en la política española a través de las Cortes.<sup>29</sup>

28 READER'S DIGEST, Gran Diccionario Enciclopédico, v. 1, 16 ed., México, Reader's Digest, 1979, p. 113.

29 ATIENZA, Juan C., Los supervivientes de la Atlántida, Madrid, Edit., America Ibérica, 1994, p. 35 (Col. "Biblioteca Fundamental Año Cero", núm. 12).

Ni que decir tiene, la importancia de este tipo de reformas en el desarrollo de la democracia y la reivindicación de los derechos humanos sobre todo en una época en que la cerrazón religiosa oprimía todos los derechos ciudadanos. Aunque como se vio anteriormente estas reformas y otras manifestaciones de civildad, tolerancia y respeto a los derechos fundamentales del hombre, fueron cancelados por la Inquisición y posteriormente por la contrarreforma. Esta cerrazón e intolerancia las "exportó" España a las tierras de América.

Pero España en el siglo XIX hubo de volver a caminar camino histórico, como si la rueda de la historia se hubiera regresado a los siglos XVI y XVII, las Cortes españolas volvieron a tener importancia; en 1810 un consejo supremo llamado de la Regencia convocó a las Cortes Constituyentes de España que promulgaron en Cádiz la Constitución del 19 de marzo de 1812. En 1813 José Bonaparte se vio obligado a abandonar España y Fernando III obtuvo su libertad, al volver a España se negó a reconocer la autoridad de las Cortes de Cádiz y nulificó la Constitución de 1812. Desde 1814 hasta 1820 gobernaron los absolutistas que suprimieron -obviamente- la libertad de prensa, restablecieron la Inquisición, y desterraron o encarcelaron a los más eminentes liberales, pero el 1 de enero de 1820 el Comandante Riego, al frente de unidades militares destinadas a combatir los movimientos independentistas americanos, proclamó la Constitución de 1812 y Fernando VII se vio obligado a jurar aquella Constitución, pero 3 años después y por medio de un manifiesto que prometía perdón general y gobierno moderado, este Rey restauró un gobierno absolutista, se persiguió despiadadamente a los liberales incluso con pena de muerte, con el reinado de Fernando VII coincidió la emancipación de las colonias en América, la propagación de las ideas de la Revolución Francesa y el interés de las potencias extranjeras en hundir el imperio colonial Español, se conjugaron para dar nacimiento a un movimiento emancipador en América.

Ya en este siglo XX Miguel Primo de Rivera, Capitán General de Cataluña derribó por un golpe militar a un Gobierno de coalición presidido por García Prieto, esto sucedió el 13 de septiembre de 1923 otra vez vuelta de la rueda de la historia y curiosamente exactamente un siglo después suspendió la Constitución y disolvió las Cortes. Varios conflictos de gobierno con diversos sectores del país intelectuales de gran prestigio y los estudiantes crearon un clima desfavorable que hizo dimitir a Primo de Rivera el 28 de diciembre de 1930 y se restableció la normalidad constitucional.

El 14 de Marzo de 1931 se fundó la Segunda República, la Constitución Republicana fue aprobada. El asesinato de José Calvo Sotelo encendió el alzamiento militar el día 17 de julio de 1936 y se crearon dos bandos los Republicanos constitucionalistas y los Nacionalistas con una junta de defensa presidida por el General Francisco Franco Bahamonde, que se enfrentaron en una sangrienta guerra civil; el bando republicano ayudado por la URSS y brigadas internacionales y el bando Nacionalista ayudado por los regímenes de Alemania e Italia que le proporcionaron armas y hombres. El 28 de marzo de 1939 triunfó el bando nacionalista, en el fondo lo que se dirimía en esta guerra civil era una lucha ideológica entre el socialismo y el totalitarismo fascista que finalmente triunfó sumiendo a España en una época de represión, intolerancia, violación

de los derechos humanos y la nulificación de la sociedad civil por parte de un gobierno autoritario y militarista. En 1975 falleció el General Franco y fue proclamado como Rey Juan Carlos I; se formó el Primer Gabinete de la monarquía. En junio de 1976 el Rey decretó la libertad de asociación política, se aprobó la ley para la reforma política y una coalición centro-derechista ganó las primeras elecciones y las Cortes Generales elaboraron la Constitución vigente. En la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa estuvo en el poder el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presidido por Felipe González; periodo en el cual se reformó la Constitución incorporándose el Artículo 54 que dio entrada a la institución del Ombudsman y por ser de interés para el presente trabajo académico, lo transcribo textualmente:

Artículo 54. Una ley orgánica regulará la institución del defensor del pueblo como alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las Cortes Generales.<sup>30</sup>

Obviamente se suscitaron posiciones críticas alrededor de esta posible supervisión sobre la administración de justicia, problema que en todos los países en que se ha implantado el Ombudsman gravita siempre y se discute de manera cíclica si viola o no la autonomía del poder judicial. Situación, que creo, no se ha acabado de dirimir.

Pero al igual que en Suecia la institución "defensor del pueblo" (Ombudsman), en España tiene la fuerza de ley como para ser parte activa en un proceso judicial y aun solicitar al Ministerio Fiscal ejercicio de acciones oportunas en contra del funcionario que no cumpla con lo que le solicite el defensor del pueblo. Como se puede apreciar claramente en el siguiente precepto extraído de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo:

Artículo. 24.2 El funcionario que obstaculizarare la investigación del defensor del pueblo mediante la negativa o negligencia en el envío de los informes que éste solicite, o en facilitar su acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para investigación, incurrirá en el delito de desobediencia. El defensor del pueblo dará traslado de los antecedentes precisos al Ministerio Fiscal para el ejercicio de acciones oportunas.

De otra parte y como para reforzar lo anterior por la vía de la justicia constitucional, el defensor del pueblo ha intervenido para que, a través del recurso de amparo, se busque la restitución del derecho constitucional negado o vulnerado por la resolución judicial. Se deduce que la ley que tutela la defensoría del pueblo es heterónoma y coercible con imperio, como debe ser toda ley que quiera ser positiva.

Se concluye que el Ombudsman en España es una institución que tiene fuerza de ley para hacer prevalecer sus criterios; si sirve o no, es motivo de otro análisis, pero es importante que tenga un marco jurídico que le permita ser parte activa en el proceso judicial si se tiene la pretensión de ser serio y no solo jugar al "Estado de derecho".

30 Ley Orgánica 2/1981, del 6 de abril de 1981, del Defensor del Pueblo, op. cit., nota 24, p. 85.

Como apunte final de este tema se nota que la institución Ombudsman es una "moda" en muchos países, algo así como un adorno democrático, pero lo que no ha sido "moda" es el otorgarle ese imperio de la ley a la referenciada institución lo que da la apariencia de ser sólo un espejismo, especie de trampa, termino este punto temático con un apunte, por demás interesante del Ombudeman canadiense Donald C. Rowat: "además de Suecia y Finlandia, Austria y España se cuentan entre los pocos países en donde se ha otorgado al Ombudsman un poder explícito para supervisar a los tribunales, incluyendo a los jueces".<sup>31</sup>

31 ROWAT, Donald C., op. cit., nota 24, p. 72.

## 6. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

La importancia de este país para la concepción moderna de los derechos humanos y su ulterior desarrollo quizá no ha sido valorada y ponderada en toda su magnitud, casi siempre o siempre que se trata el tema de los derechos humanos se habla de Francia y de la Revolución Francesa de 1789 alentada por una burguesía naciente y en su tiempo revolucionaria cuyos principales figuras ideológicas y militares fueron gentes como Voltaire, Diderot y muchos otros y en el plano militar Robespierre, Danton y muchos más. Pero en la Colonia inglesa que eran los EUA ya existían las ideas parlamentarias de la Inglaterra del siglo XIII por derecho histórico propio, en el siglo XVII. Por lo que se puede decir que los EUA como Colonia nacieron adultos y modernos, claro que no se puede ocultar que sin duda también los EUA tuvieron influencia francesa, tan así fue que los franceses apoyaron a la Colonia en contra del autoritarismo y dominación inglesa, siendo figura representativa y destacada el General Marie Joseph La Fayette (1757-1834) que en 1771 marchó a América y se unió a los insurgentes norteamericanos. A su regreso a Francia formó parte de la Asamblea Nacional donde propuso una declaración europea de los derechos del hombre de más está decir la relación de estas declaraciones con los derechos humanos; Liberal y francmasón participó en la toma de la Bastilla, de la misma manera activistas norteamericanos participaron en el desarrollo de la Revolución Francesa personajes históricos tan importantes como Thomas Jefferson (1743-1825) que llegó a ser el tercer Presidente de los EUA y que ocupó el cargo de Ministro en Francia y Benjamín Franklin (1706-90) que fue Embajador Plenipotenciario de los EUA ante Francia, ambos personajes fueron miembros del Comité Redactor de la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776, trece años antes de la Declaración de los Derechos del Hombre en Francia, como se podrá ver en este sentido los Estados Unidos son pioneros históricos en el ámbito de los derechos humanos como a continuación detallaré en las declaraciones de derechos que se produjeron en los EUA.

La acción colonizadora de Inglaterra en América tuvo esa doble vertiente de territorios en los que era mayoritaria la población británica, y de colonias en las que una población no blanca -india o negra- era la que se hallaba en mayor número; en el primer caso se estructuraron sociedades en donde prácticamente no hubo mestizaje y las formas culturales inglesas persistieron, con las naturales adaptaciones a la nueva tierra; lengua, religión, tradiciones jurídicas, costumbres, estilo general de vida, todo fue una proyección británica de particular importancia, como ocurrió con las trece colonias de Norteamérica y después en el Canadá Británico.

Las trece colonias norteamericanas -Massachussets, Virginia, Mariland, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia, Pennsylvania, Connecticut, Nueva York, Nueva Hampshire, Rhode Island, Nueva Jersey y Delaware- no sólo fueron el germen nacional de los futuros Estados Unidos, sino también, porque el tipo de civilización que ahí se fue madurando tuvo enorme influencia en los destinos del resto de América. Nacieron como un trasplante inglés en América, con la misma lengua, raza, leyes y costumbres. Es preciso recalcar, asimismo, que los colonos ingleses eran individuos que habían llevado consigo los principios democráticos derivados de la historia británica. Creían que era necesario respetar ciertas libertades en cada hombre. Procuraban evitar el abuso de la

autoridad. Los enérgicos colonos practicaron desde un principio el gobierno democrático y representativo y fue Virginia la primera colonia que tuvo una asamblea electa, en el siglo XVIII; todas las colonias tenían sus asambleas o "pequeños parlamentos".

La independencia de Estados Unidos trajo a la par del nacimiento de una futura gran nación, el asentamiento de principios sociales y políticos que trascendieron sus fronteras.

En el siglo XVIII Jorge III despojó a las colonias de sus asambleas locales, dejándolas solamente sujetas al parlamento de Inglaterra en el que los colonos no estaban representados, con motivo de las llamadas "leyes intolerables". Agudizada la pugna de una simple reclamación jurídico-política derivó hacia una franca proclamación del derecho a la independencia y a la exaltación de su propia personalidad nacional. De tal manera que los políticos de Norteamérica dejaron de hablar de "los derechos del hombre inglés", para insistir sobre todo en los "derechos naturales" del hombre, como elementos que era preciso defender a toda costa. Así la insistencia de John Locke en cuanto a postular como "derechos naturales" los correspondientes a la vida, a la libertad y a la propiedad conseguida por el trabajo, tuvo amplia acogida, lo mismo que su pensamiento según el cual los gobiernos existen para dar protección a esos derechos, de suerte que si no lo hacen, pueden ser combatidos por el pueblo. Reflejo de tales ideas fue el texto de declaración de independencia - llamada la Declaración de Derechos de Virginia- redactada por Thomas Jefferson y promulgada por el congreso el 4 de julio de 1776, esta declaración postulaba los derechos de los seres humanos. Como se puede observar en las siguientes citas:

[...] Todos los hombres nacen iguales [...] dotados de ciertos derechos, entre los que se cuentan el derecho a la vida, a la libertad [...] para asegurar estos derechos, los hombres instituyeron gobiernos, derivando sus justos poderes del consentimiento los gobernados; que cuando una forma de gobierno llega a ser destructora de estos fines es un derecho del pueblo cambiarla o abolirla, e instituir un nuevo gobierno [...] cuando una larga cadena de abusos y usurpaciones [...] hacen patente la intención de reducir al pueblo a un despotismo absoluto, es un derecho del hombre, es su obligación arrojar a ese gobierno y procurarse nuevos guardianes para su seguridad futura.<sup>32</sup>

Al principio las trece colonias se convirtieron en trece estados independientes a la postre optaron por hacer suya la forma de régimen federal en la que tanto insitieron personajes como George Washington, Benjamín Franklin y Alejandro Hamilton, fruto de estos esfuerzos fue la Convención Constitucional de Filadelfia que estructuró a las colonias en un país. La Constitución elaborada entonces fue resultado de un pensamiento público maduro, experimentado y realista. Desde 1787 en que se redactó, no ha sido sustituida por otra, aunque se le ha hecho objeto de reformas o "enmiendas" según la terminología norteamericana, la Constitución acogió la idea de una vinculación íntima entre los

32 ALVEAR ACEVEDO, Carlos, op. cit., nota 8, p. 414-5.

nuevos Estados y estableció una República Democrática, representativa y federal, con respecto a los gobiernos locales de cada uno de los Estados. El poder ejecutivo fue entregado a un presidente capaz de intervenir en la vida pública general y en el ejercicio del poder limitado a cuatro años con la posibilidad de ser reelecto para gestiones posteriores; El poder Legislativo se confió a un Congreso compuesto por dos Cámaras: la de Diputados, representante de determinado número de habitantes, y la de Senadores que representaban a los Estados; El organismo superior del Poder Judicial fue la Suprema Corte de Justicia y en cada Estado habría igualmente tres poderes. Los habitantes del país serían finalmente titulares de sus derechos como individuos.

El análisis de estos antecedentes demuestra que los EUA fueron el primer país que públicamente consigno en un documento una lista de los "derechos del hombre", antes que esto ocurriese en Francia, y fue asimismo el primer país que adoptó tendencias liberales en el mundo occidental, como parte de su patrimonio político. Además el presidencialismo, tuvo un primer modelo en los Estados Unidos y se vio repetido prácticamente en todas las naciones del Nuevo Mundo. "Presidencialismo" en el que se reconoce un rasgo muy contrastante con las prácticas políticas europeas. Los EUA prefirieron en la esfera del derecho público, el sistema de una Constitución escrita y en el campo del derecho privado mantuvieron sus tradiciones jurídicas de normas a base de costumbres -derecho consuetudinario- como parte esencial de su vida social, fue notorio que líneas sustanciales del Federalismo norteamericano sirvieron como incentivo -y a veces como un patrón copiado con excesiva fidelidad- a otros países que incluso llegaron a llamarse "Estados Unidos", al modo de lo que ocurrió con México y con Brasil.



## 7. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México fue asiento de grandes culturas que desarrollaron complejas organizaciones sociales, aunque no se podría afirmar con toda propiedad que en su territorio existía un sólo estado, como lo es actualmente, lo que en realidad existía eran ciudades-estado, -algo similar a lo que fue Grecia- y más aun eran diferentes etnias: Mayas, Mixtecos, Teotihuacanos, Toltecas y Mexicas. Finalmente la cultura que prevaleció sobre todo culturalmente, por su afán imperialista fue la de los Mexicas, mejor conocidos como Aztecas, hasta antes de la Conquista española.

Se ha idealizado a la sociedad Azteca, como una sociedad casi perfecta, que si bien tenían un gran apego al deber cívico y practicaban una moral rígida, en su organización social existía una clara desigualdad social que, hasta antes de la conquista española, tenía una tendencia a acentuarse. Como se verá brevemente en el siguiente esquema; cuatro clases pueden distinguirse dentro de la organización social de los Aztecas:

- A) La Militar.
- B) La Sacerdotal.
- C) La de los Mercaderes.
- D) El Pueblo.

Las tres primeras clases gozaban de ciertas preeminencias y derechos inaccesibles para los de la cuarta clase y dentro de esta última aun existían diferencias sobre todo en el modo de propiedad de la tierra. Había quien poseía la tierra comunitariamente y a esta modalidad se le conocía como Calpulli -que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje- junto a la propiedad colectiva existió la propiedad privada de la tierra que pertenecía a la nobleza. Y en la base de la pirámide social existían los Mayeques que eran desposeídos que no tenían tierras propias. No se podían ir de unas tierras a otras, estaban perpetuamente ligados a la tierra que labraban y al heredarse esta tierra incluía en ella a los Mayeques, en calidad de bienes hereditarios. Por último, en las capas más bajas de la escala social, estaban los Tlamemes y los esclavos. Los primeros eran verdaderas bestias de carga, su trabajo era de los más rudos. En cuanto a la institución de la esclavitud, al existir la dominación de unos miembros por otros de la sociedad Mexica (o Azteca) por sí sola desmiente la pretendida organización tribal de los Aztecas.

A la llegada de los españoles iniciaron la conquista de los territorios ocupados por estas ciudades-estados, la conquista de América fue avalada por la autoridad papal, otorgando a España y Portugal lo que no era suyo; la iglesia respaldó, como institución, el saqueo de América. Al encontrarse divididos en tribus enemigas, los indígenas se vieron privados de la ventaja numérica que hubieran podido oponer a los europeos.

Se pueden distinguir tres etapas de la dominación española en nuestro país:

## PRIMERA ETAPA.

En el siglo XVI, se caracteriza por el saqueo desenfrenado, la rapiña, la masacre y la disminución acelerada de la población indígena. Se implantan las encomiendas (es decir la tutela de los indios) que sirven para ocultar lo que era una verdadera esclavitud. Se presta especial atención a la minería, descuidándose a la agricultura. Las riquezas obtenidas así forman parte de la acumulación originaria de capital en Europa.

## SEGUNDA ETAPA.

De principios de siglo XVII a la primera mitad del siglo XVIII se consolida el dominio colonial. La agricultura se desarrolla gracias a las mercedes reales (reparto de tierras) y a los esfuerzos de la Corona por arraigar a los conquistadores; aparece el peonaje por deudas (antecedente de las tiendas de raya porfiristas). La dependencia colonial toma cuerpo en el monopolio comercial español. Destaca el antagonismo entre hacendados y campesinos indígenas así como el inicio de la pugna entre criollos y españoles. El Virreinato sólo llega a encontrar una fuerza capaz de enfrentarse en la iglesia que trata de amoldar al indígena a la sociedad colonial, convirtiéndolo en mano de obra dócil para la hacienda y la mina y es prácticamente la única institución crediticia que junto a su poder ideológico sobre las masas, conforma su influencia económica, política y social.

## TERCERA ETAPA.

De mediados del siglo XVIII hasta la Independencia. Existe un auge económico propiciado por la reforma mercantil de Carlos III, continúan desarrollándose los elementos capitalistas en la Nueva España como los obrajes, que son embriones capitalistas pero tras esta fachada de prosperidad la crisis del sistema semifeudal acecha, la independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa golpean al sistema feudal en Europa y al colonialismo en América. Las colonias americanas sienten cada vez más la necesidad de romper con la camisa de fuerza que les impone la Corona Española. Las contradicciones entre criollos y españoles llegan a un punto crítico, al mismo tiempo la lucha entre los hacendados y los campesinos, entre obreros de obrajes y pequeños artesanos contra patrones criollos y españoles precipita la crisis que le dará la independencia a la Nueva España y un futuro incierto a ese naciente país llamado México.

Sin temor a equivocarme puedo decir que el México contemporáneo nació en el siglo XIX, resultado no de un simple cambio político de emancipación del yugo colonial, sino de una verdadera revolución popular en una cruenta lucha de clases. Hidalgo y con más energía Morelos imprimiría este sello popular con reivindicaciones sociales que iban más allá del simple cambio político: abolición de los sistemas denigrantes de castas y de esclavitud; Supresión de contribuciones a los indios y de las cajas de ahorro; Eliminación de estancos (monopolios comerciales) reparto y restitución de tierras. Conviene citar aquí las palabras de José María Morelos y Pavón pronunciadas el 14 de septiembre de 1813 en el primer congreso que conoció México y en el antecedente más lejano de lo que

después serían las constituciones mexicanas. El llamado Congreso de Chilpancingo y el documento conocido como los Sentimientos de la Nación expresa que:

Se le quite la máscara a la independencia eliminando la mención del rey [...]a todo el mundo le es lícita la apelación; no hay motivo para denegársela a los naturales de este reino [...] los indios no deben pagar diezmos ni primicias de los frutos propios de este reino [...] a un reino conquistado le es lícito reconquistarse y a un reino obediente le es lícito no obedecer a su rey, cuando es gravoso en sus leyes que se hacen insoportables [...] que nuestro ánimo no es atropellar, sino conservar a cada uno ileso en su derecho [...] sólo la virtud ha de distinguir al hombre [...] que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto [...] que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda.<sup>33</sup>

En efecto varios puntos trata Morelos como la supresión de la esclavitud, la distinción de castas y del tributo, reducción de impuestos, la supresión de la tortura y el respeto al domicilio personal y aparecen puntos novedosos, la proclama de la Independencia, la clara división de los tres poderes, la restricción del sustento al clero, la reducción de los fueros de modo que “las leyes comprendan a todos”. Todas estas ideas habrían finalmente de plasmarse en la Constitución de Apatzingán promulgada el 22 de octubre de 1814; en la que se consagraron las garantías individuales y los derechos ciudadanos. Verdadera síntesis de los derechos humanos es el artículo 24 de dicha constitución:

Artículo 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

Aunque después el mismo Morelos hubo de confesar que la Constitución “le pareció mal por impracticable”.

Las sucesivas constituciones sólo habrían de recoger estas ideas adecuándolas a las circunstancias temporales, pero sin grandes cambios.

El antecedente mexicano más lejano de lo que actualmente se conoce como Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 que Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí con las siguientes características:

Tres procuradores que se ocupaban de la defensa de las personas desvalidas contra cualquier agravio que sufrieran el orden judicial, político y militar por parte de alguna autoridad. Tenían a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la

33 HERREJÓN PEREDO, Carlos, Morelos, México, Edit., Clio, 1996, p. 43. (Serie “la Antorcha Encendida”, núm. 2).

opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplieran sus recomendaciones, pero si el hecho merecía pena de gravedad, ponía al responsable a la disposición del juez competente. Ya en este siglo se han creado organismos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados. Esta tendencia a crear este tipo de instituciones ha ido en aumento: sólo como mero dato informativo enumero a continuación a dichos organismos:

1. Procuraduría de los Pobres de 1847. En San Luis Potosí. (Antecedente histórico ya inexistente)
2. Procuraduría Federal del Consumidor (1975).
3. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, en el Estado de Nuevo León. (3 de enero de 1979).
4. Procuraduría de Vecinos, en el Ayuntamiento de la Ciudad de Colima. (21 de noviembre 1983)
5. La Defensoría de los Derechos Universitarios, en la UNAM. (29 de mayo de 1985).
6. Procuraduría de la Defensa Indígena, en Oaxaca (septiembre de 1986).
7. Procuraduría Social de la Montaña, en Guerrero. (abril de 1987).
8. Procuraduría de Protección Ciudadana, en Aguascalientes. (14 de agosto de 1988).
9. Defensoría de los Derechos de Vecinos en el Municipio de la Ciudad de Querétaro. (22 de diciembre de 1988).
10. Procuraduría Social del DDF. ( 25 de enero de 1989).
11. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. ( abril de 1989).
12. La Comisión Nacional de Arbitraje Médico. (3 de junio de 1996).

La Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico aunque son de naturaleza diferente, tienen idénticos fines que son la defensa de los gobernados, aunque no primordialmente frente al poder público, caso de la Procuraduría Federal del Consumidor o sólo tangencialmente frente a este poder, caso de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico porque la práctica médica puede ser privada o pública; como la que prestan las instituciones del Sector Salud; Secretaría de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, Desarrollo Integral de la Familia, Servicios Médicos del DDF, pertenecientes al Gobierno.

Mención aparte merece la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuyo antecedente directo es la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. El 6 de junio de 1990, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, crea mediante decreto presidencial a la CNDH como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente el Ejecutivo "constitucionalizó" a la Comisión por medio de un proyecto de reforma el 18 de noviembre de 1991 y el decreto respectivo apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, ubicándose constitucionalmente con una adición al artículo 102 con un apartado B donde se faculta a la Comisión para expedir recomendaciones públicas, autónomas no obligatorias para la autoridad y crea un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

## CAPÍTULO II.

### LEGISLACIÓN AL RESPECTO.

#### 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

A partir del movimiento de Independencia de los EUA y de la Revolución Francesa, la Constitución de los Estados modernos ha tomado la forma un código o ley escrita, considerada como una ley fundamental, superior en fuerza a todas las demás leyes o normas que rigen la convivencia del hombre -individuo- en un estado. Esta ley es inclusive superior al propio Estado o Gobierno que la origina y por tanto este mismo debe estar sujeto a sus mandatos, en atención a lo anterior, transcribo la definición que de una Constitución nos da Carrillo:

La ley fundamental que crea y organiza los poderes públicos supremos de un Estado, señalando sus facultades y obligaciones y el límite de acción y determinando igualmente los derechos, facultades y deberes del grupo social en que dicho Estado se integra.<sup>34</sup>

Brevemente mencionaré los antecedentes históricos y las características de nuestra Constitución. El antecedente más lejano de la norma fundamental en México es un documento llamado Elementos para la Constitución, elaborado por los hermanos Rayón en el año de 1812, a el cual le siguió la Constitución de Apatzingán de 1814, posteriormente la Constitución Liberal de 1857, que en los aspectos sociales retrocedió, y en este siglo la Constitución de 1917, que avanza en los aspectos sociales, incorporando los programas políticos del Partido Liberal Mexicano que el 1 de julio de 1906 sintetizó en un documento llamado "Manifiesto del Partido Liberal", que puso el acento en materia laboral; El Plan de San Luis, promulgado por Madero; El Plan de Ayala de noviembre de 1911, expedido por Zapata; Que resaltaron la materia agraria. En diciembre de 1914, Carranza adicionó El Plan de Guadalupe y en él se autorizaba -él mismo- para dictar todas las leyes para satisfacer las necesidades económicas, políticas y sociales del país.

Durante la lucha armada de 1913-6, los jefes militares expedieron decretos de carácter social de los que se pueden mencionar los siguientes: en agosto de 1914, en Aguascalientes, se estableció el descanso semanal y jornada máxima de trabajo de ocho horas; en San Luis Potosí se estableció salario mínimo, supresión de tiendas de raya y abolición de deudas de los trabajadores; en Jalisco se estableció el derecho a vacaciones. El momento culminante en la búsqueda de la justicia social se dió en el debate sobre el proyecto del artículo quinto constitucional en el Congreso Constituyente de 1916-17 de ese debate nació la primera declaración en el mundo de los derechos sociales incluida en una Constitución y abrió la era del Constitucionalismo social. El 5 de febrero de 1917 fue promulgada la ley fundamental que nos rige: "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

34 CARRILLO ZALCE, Ignacio, *Apuntes para el curso de introducción al estudio del derecho*, México, Edit., Banca y Comercio, 1991, p. 32.

Nuestra Constitución está integrada por dos partes:

- 1) La parte dogmática trata de los derechos fundamentales del hombre; contiene las limitaciones de la actividad del Estado frente a los particulares. Es decir las llamadas garantías individuales que son el respeto a los derechos del hombre; "la facultad de los individuos para disfrutar de la igualdad, de la libertad, de la propiedad y de la seguridad."<sup>35</sup>

Las garantías individuales están contenidas en el título primero, capítulo I de la Constitución, en los 29 primeros artículos. Las garantías individuales pueden clasificarse de la siguiente forma:

- A) Igualdad [Const. Pol. Mex., arts. 1, 2, 4, 12 y 13]  
 B) Libertad [Const. Pol. Mex., arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 24 y 28]  
 C) Propiedad [Const. Pol. Mex., art. 27]  
 D) Seguridad Jurídica [Const. Pol. Méx., arts. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 27]
- 2) La parte orgánica tiene por objeto organizar el poder público, estableciendo las facultades de sus órganos.

Nuestra Constitución por su forma jurídica es codificada por estar escrita en un volumen o código; por sus reformas es rígida por exigir un procedimiento especial y un órgano específico; por su nacimiento es pactada por haber sido elaborada por diferentes grupos sociales pactando en someterse todos a una ley suprema.

Es un punto a resaltar que dentro de nuestra organización constitucional, los derechos públicos -léase derechos humanos- tienen (y tenían) una amplia y eficaz protección: el juicio de amparo. Mediante éste se plantea ante la autoridad judicial federal, una controversia con ocasión de que una autoridad viole algún derecho público. Esta controversia debe concluir con una sentencia que declare si hubo o no violación, en cada caso concreto, pero sin hacer declaración general respecto a la ley materia de la violación, esto es resultado de que el juicio de amparo no es un juicio dentro de otro juicio, ni resolución interlocutoria, sino que es un juicio autónomo e independiente. En el juicio de amparo intervienen cuatro partes: el quejoso, la autoridad responsable, el tercero interesado (si es que lo hay) y el Ministerio Público (como representante de la sociedad), tanto si son actos de autoridad judicial violatorios de la ley procede el amparo directo, como si son actos de autoridad administrativa violatorios de normas administrativas públicas o administrativas judiciales solicitándose ante un juez que funge como autoridad judicial de primer grado, la sentencia que éste pronuncie es revisada por la Suprema Corte, como tribunal de segundo grado, por eso se llama amparo indirecto, o en revisión. El interés de mencionar esta institución jurídica, cuyo marco legal está regulado por la Const. Pol. Méx., arts. 103 y 107, fr. VIII y IX; y su ley reglamentaria, es para llamar la atención sobre el asunto de la violación de los derechos

35 FLORESCÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO Gustavo, *Nociones de derecho positivo mexicano*. México, Porrúa, 1983, p. 62.

públicos que ya nuestro marco legal sancionaba y preveía, y no sólo eso, sino que existen los elementos reglamentarios para su aplicación en el derecho positivo y vigente por lo que adelanto, ya desde ahora, que las reformas y adiciones que se le han hecho a la Constitución y específicamente al artículo 102, apartado B -es decir reforma y adición- por el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari por decreto el 27 de enero de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, parece por decir lo menos, que era innecesaria la creación de la CNDH, por lo menos desde el punto de vista jurídico, en atención a que la citada comisión pretende combatir actos de autoridad violatorios, cuando menos en el ámbito administrativo, que sean cometidos por funcionarios judiciales o administrativos. Me parece que duplica, de manera defectuosa e inefectiva, la función de la institución jurídica llamada "juicio de amparo" y gravita de manera incorrecta sobre los actos del poder público -léase burocracia- y del poder judicial, que este último, ya de suyo tiene bastantes contrapesos: tribunales de alzada, consejos de la judicatura, etcétera. Oscureciendo la aplicación de la ley que por sí misma ya es bastante técnica y complicada. A continuación cito las opiniones del jurista mexicano Armando I. Quirasco:

La presencia de la administración pública de improvisados o de jóvenes con estudios en países extranjeros, ha provocado en materia jurídica un vómito legislativo [sic] [...] se legisla con ligereza y con afán de oportunidad. Desdeñando nuestra historia, nuestro nacionalismo y las instituciones que nos ha costado crear y perfeccionar; se ha pretendido trasladar modelos exóticos a nuestra legislación o atender recomendaciones extranjeras para implantarlas en nuestro régimen jurídico. A la fecha la Constitución ha tenido 617 reformas y adiciones. Y sólo en la pasada administración se produjeron 118 y en esta, se han publicado más de 60 y están por añadirse 27 más con motivo de la reforma política.<sup>36</sup>

Si a lo anterior se le añaden las numerosísimas modificaciones que se le han hecho a nuestra Carta Magna que se podrían adjetivar de compulsivas alteraciones, y de las cuales cito curiosos datos estadísticos que resultan reveladores, es posible afirmar que poco queda del documento legal de 1917, considérese lo siguiente:

A la fecha las reformas al artículo 130 y las modificaciones al 28, ya afectaron su esencia su espíritu [...] después de que nuestra octogenaria ley suprema ha sufrido más de 500 reformas, modificaciones y derogaciones y sólo le restan 39 artículos intocados [...] apenas habían transcurrido cuatro años de su promulgación en 1917, cuando la Constitución sufrió su primera reforma en 1921 [...] en sus 80 febreros de vida sólo en 23 años no se le tocó, sobre todo en la década de los cincuenta [...] tampoco fue modificada en los años 70, 73, 89 y 91. [...] En el sexenio de Miguel de la Madrid hubo 66 [cambios]; seguido del periodo de Carlos Salinas de Gortari con 60. En este sexenio, al 15 de diciembre de 1996 ya iban 47. Las reformas han involucrado a 97 artículos hasta ahora [...] el artículo que ha sido más reformado es el 75 en 38 ocasiones; el 123

36 MARTINEZ, Luis Enrique, "Entrevista. Armando I. Quirasco", *La Prensa*, México, 21 de agosto de 1986, p. 5. (Suplemento, "Archivos Secretos de Policía").

reformado 19 veces, el 27 reformado 16 veces; el 107 reformado 11 veces, los 74, 89 y 115 en diez ocasiones cada uno. El artículo que ha sido reformado una sólo vez es el 130, en el pasado sexenio.

Y termina la cita con esta conclusión por parte del articulista:

Las reformas del sexenio pasado las ha ido explicando la historia: las necesidades de legitimación, las del neoliberalismo, las aspiraciones futuristas de continuidad en el poder. Así entre muchos, se reformaron los artículos 130, 82 y 27.<sup>37</sup>

Yo deduzco de las anteriores consideraciones que no sólo los gobiernos calificados de neoliberales, sino todos los que han gobernado al país han adecuado nuestra Constitución a sus programas políticos y de gobierno y no al contrario; es decir que estos se adecuen a la Constitución. Muchas de las reformas que se le han hecho han sido inútiles, por que pretenden resolver los problemas con el simple hecho de llevarlas al texto constitucional. En apoyo a estas ideas consigno aquí la lógica opinión de la jurista austriaca Evelyn Messner:

La polémica acerca de incorporar a la Constitución un derecho fundamental [...] no tiene sus raíces en el rechazo a los derechos sociales como tales, más bien, prominentes expertos constitucionales sostienen que [...] la incorporación de derechos constitucionales garantizados y exigibles por decisiones del tribunal constitucional, no pueden alinearse con nuestro sistema constitucional [i.e. El sistema austriaco]. Esto se debe al hecho que la Constitución no solamente exige que las leyes sean válidas, sino que tengan el mayor nivel posible de exigibilidad e implementación, lo que a su vez requiere de un mecanismo jurídico de control [...] quienes se oponen ala codificación de los derechos sociales, sostienen que la aceptación de meras frases legales, sin efecto obligatorio sobre la legislatura o la administración pondría en peligro al sistema constitucional mismo y debilitaría su fuerza para exigir su cumplimiento.<sup>38</sup> (el subrayado es mío)

Confróntese lo anterior con lo siguiente La CNDH: “formulará recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias”. Const. Pol. Mex. art. 102, apdo. B. (el subrayado es mío) es decir, para citar las mismas palabras de la jurista Messner, no tiene la recomendación “efecto obligatorio”, ni un “nivel de exigibilidad”, por lo cual estoy de acuerdo con la jurista austriaca.

37 MARIN, Nidia, “Han Reformado 97 de los 136 Artículos de la Constitución”, Espectador, 4 de febrero de 1997, p. 1.

38 MESSNER, Evelyn, “La función del Ombudsman judicial en la protección e incremento de los derechos humanos”, op. cit., nota 24, p. 53-4.



## 2. DECRETO CONSTITUCIONAL, LEY Y REGLAMENTO DE COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Al principio del sexenio Salinista se creó una dirección dependiente de la Secretaría de Gobernación: La Dirección General de Derechos Humanos. El paso siguiente se dio el 6 de junio de 1990, el ex Presidente Carlos Salinas, creó mediante un decreto presidencial a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Una vez creada la comisión se cuestionó su marco jurídico así como la facultad presidencial para crearla, aunque, existen bases legales ya que la ley faculta al ejecutivo la creación de órganos desconcentrados y curiosamente ninguno de estos órganos así creados había sido impugnado con tal virulencia como lo fue la CNDH, pero esto era una reacción natural porque se percibió como una cuña más metida a la fuerza por parte del ejecutivo en el poder judicial y una presión más un órgano del control sobre la administración pública y no parece muy equivocada esta apreciación habida cuenta que la CNDH con todo y su pretendida autonomía; no deja de ser parte del Poder Ejecutivo.

Ahora bien para "constitucionalizar" a la CNDH y parar un poco la avalancha de críticas el ex Presidente Salinas envió el proyecto de reforma el 18 de noviembre de 1991; que fue aprobado por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados por 229 votos a favor, 55 aprobatorio, pero con reservas y 3 en contra. Curiosamente la ubicación constitucional de la CNDH no se incorporó en la declaración sustantiva de las denominadas garantías individuales -los primeros 29 artículos constitucionales- situación que no deja de ser extraña, pues si entonces se estaba creando una institución que "garantizaba las garantías" el sentido común hubiera aconsejado colocar su fundamento legal en la declaración sustantiva de las garantías individuales. Aunque el Dr. Carpizo defendió la iniciativa presidencial diciendo que "se consideró que no era adecuado que en la parte de las garantías individuales se incorporaran las bases de uno de los procedimientos de su defensa" [sic] pero no da ninguna otra razón de su hermenéutica constitucional y como para justificarse más adelante señala que "nuestra Constitución fue redactada en 1917, y es difícil encontrar una ubicación perfecta a nuevas instituciones como es la del Ombudsman; y por ello siempre se podrán encontrar inconvenientes a cualquier colocación".<sup>39</sup> De cualquier manera el decreto aprobado fue publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1992 y la ley reglamentaria de la CNDH publicada en el Diario Oficial el 29 de junio de 1992. Podemos ver que del 18 de noviembre de 1991 en que se envía el proyecto de reforma al 29 de junio de 1992, pasaron sólo siete y medio meses, lo cual no deja de ser extraño, como hasta el mismo Carpizo lo declara.

Hemos de manifestar que en la CNDH considerábamos que el período que sería necesario para presentar un proyecto de ley a la consideración del Congreso de la Unión sobre esta institución sería aproximadamente de tres años y otros dos o más para lograr su inclusión en la Constitución.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> CARPIZO, Jorge, op. cit. nota 24, p. 119.

<sup>40</sup> Ibid. p. 117.

Pero visto a la luz de los acontecimiento políticos no parece tan extraño, en realidad, como lo demuestran los hechos, se legisó al vapor y por orden vertical y jerárquica del ex Presidente; Sobre todo para afianzar su imagen de cara al exterior porque la CNDH vestía políticamente al régimen con ropas democráticas para que pudiera llevar adelante su proyecto tecnocrático de nación, manifestado en su pretensión de firmar un Tratado de Libre Comercio con los EUA y con Canadá para que entramos al primer mundo súbitamente. También para legitimar su estancia en el poder, pues no olvidemos que su llegada a la presidencia fue cuestionada por "la caída del sistema" y la posterior quema de las urnas en la sede del Congreso de la Unión, por lo que se presume que esta reforma constitucional y la creación de la CNDH sólo fueron hechas por razones políticas de estado y no por razones jurídicas.

No omito consignar que el artículo donde se ubicó a la CNDH fue el artículo 102 constitucional adicionándole un apartado "B", en la exposición de motivos de la iniciativa se señala que:

El artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público en su carácter de representante de los intereses de la sociedad [...] se propone que después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaria y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.<sup>41</sup>

Se ubicó pues la CNDH en el mismo artículo en que esta el Ministerio Público si establecieramos una institución similar al ministerio público en el Common law norteamericano, esta institución sería la del Fiscal que se encarga de acusar y mostrar la culpabilidad del presunto delincuente -o inidiciado- entonces parecería que la CNDH más que coadyuvar con el Ministerio Público, como fue la intención de la iniciativa, en la práctica es una institución que se le enfrenta y me atrevo a decir que le dificulta su función, no queremos decir que el Ministerio Público Federal no se equivoque y tampoco estamos de acuerdo en que sólo esta institución tenga el ejercicio de la acción penal, pero la Comisión por no tener autoridad jurídica sólo entorpece la aplicación de la ley, la percepción de algunos tratadistas es que la CNDH defiende y protege a delinquentes. Extrañamente el ministerio público no tiene una ley orgánica que lo norme siendo una institución que sí posee facultad, derecho y acción y la CNDH sin tener coercibilidad jurídica sí tiene ley orgánica. Abundaré sobre este tema cuando se traten las funciones administrativas del Agente del Ministerio Público.

La ley de la CNDH declara que esta institución es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional, define a la CNDH como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y el reglamento interno de la CNDH, publicado en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1992, reglamenta la ley de la CNDH y regula su estructura, facultades y funciones como organismo descentralizado.

41 CONCHA MALO, Miguel, "La reforma constitucional en materia de derechos humanos", La Jornada, México, 3 de octubre de 1992, p. 3.

### 3. CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA MEXICANA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

¿Es nuestro Código Penal vigente en toda la extensión de la palabra? ¿Está acorde con los tiempos actuales?

Nuestro Código Penal es del año de 1931, expedido durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, el 2 de enero de 1997 cumplió 66 años. Ha sufrido ya innumerables modificaciones que lo han dejado irreconocible desde que se publicó por primera vez, hasta el presente.

La opinión de este sustentante es de que es necesario crear un nuevo código penal que sancione el Congreso de la Unión, pero creado por especialistas en derecho penal, acorde a los tiempos actuales. Un código, hasta donde sea posible, con tipos penales que sean exactamente aplicables y que no se presten a interpretaciones por parte del juzgador, que incorpore nuevos tipos penales que existen en los hechos, pero no en el papel, como por ejemplo el tan llevado y traído "lavado de dinero" que sólo se aplica porque éste ilícito esta referido únicamente en el Código Fiscal y solamente con la intervención previa de la autoridad hacendaria se puede iniciar una indagatoria. Es decir, el Código ya resulta obsoleto, habida cuenta del cambio en las circunstancias sociales y el avance tecnológico que obviamente crean hechos no previstos por la ley, pero que se pueden calificar de delictuosos. En 1931 quien se podría imaginar el "lavado de dinero" y además que fuera un delito tan grave y que permea a grupos de poder político y económico.

Es por esto que nuestro ordenamiento legal en materia penal se debe rehacer para que el cumplimiento sea lo más exacto posible y no propicie casos de impunidad, lenidad y obviamente de violación a los derechos humanos.

El Código Penal resulta ahora un catálogo de tipos penales, insuficiente; O los tipos penales son insuficientes o los tipos penales han sido duplicados o yuxtapuestos en otras leyes como lo hace notar el tratadista García Domínguez: "los delitos especiales federales contenidos en 46 leyes que tienen capítulo o preceptos aislados que tipifican conductas delictivas [...] dichos delitos suman más del doble de los que contiene el código penal."<sup>42</sup> (el subrayado es mío).

Asombroso, existen dos "Códigos Penales" dispersos en una multiplicidad de leyes. Resulta preocupante hasta que punto los delitos especiales y federales (es decir delitos de mayor gravedad por ser del orden federal) proliferan de un modo tan irracional y son tan extensos, complejos y dispersos que llegan a colocarse en una situación que pugna contra la seguridad y la justicia. Obviamente esta multiplicidad normativa carece de criterios de uniformidad para tipificar los delitos, fijar el monto de las penas, etcétera.

42 GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel, Los delitos especiales federales, México, Trillas, 1991, p. 5.

El artículo 26 constitucional consagra la planeación como forma obligada de llevar a cabo la actividad gubernamental. De acuerdo con la ley de planeación -Plan Nacional de Desarrollo- a las Secretarías de Estado le atañe intervenir en la planeación nacional y teniendo en cuenta el principio de especialización a la Procuraduría General de la República le corresponde intervenir en la planeación respecto de la materia de su competencia y de acuerdo con el artículo 4, fracción I de su ley orgánica a la PGR le corresponde:

La participación, conforme al artículo 26 constitucional, a la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo, en el estudio, la promoción y la ejecución de programas y acciones correspondientes a procuración e impartición de justicia.

Es evidente que la PGR es la entidad gubernamental responsable de la planeación de la política criminal, pero en la realidad cada dependencia de la Federación e incluso las paraestatales en sus respectivas leyes orgánicas interpretan muy a su manera el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

Cada Secretaría de Estado o departamento administrativo formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamento, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

¿Resultado? Los delitos especiales se han desarrollado sin orden ni concierto; en ese desarrollo no ha habido planeación general, ni programas específicos por materia, ni reglas uniformes de técnica legislativa, ni una área responsable de todo, el asunto es de tal magnitud que actualmente existen 46 leyes federales con un capítulo de delitos especiales y el total de los delitos, tipificados fuera del código penal es de 350 contra 151, incorporados a dicho código. La consecuencia de lo anterior es que si la constitución en sus artículos 21 y 102 otorgan el monopolio de la acción penal al Ministerio Público presidido por el Procurador General de la República-, las dependencias federales al interpretar a su favor el art. 12 de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dándose facultades que no les están reservadas, están incurriendo en inconstitucionalidad y por ende el ciudadano virtualmente se sitúa en un estado de indefensión ante los actos que las autoridades les puedan imputar como presumiblemente delictuosos.

Toda deficiencia en el tipo y en la cuantía de la pena es debilidad y es abuso de poder todo exceso, y si en materia penal una extensión tan grande que resulta atentatoria contra la seguridad y la justicia por la dificultad del ciudadano de conocer un universo tan intrincado de normas, tan prolífico como irracional, que si hubiera que ponerle una etiqueta se denominaría "inflación legislativa", que es un abuso del poder punitivo del Estado. Al no existir en la realidad una autolimitación que se ciña a un orden jurídico, el Estado, valga el antónimo, se extralimita y no reconoce al hombre como fin en sí mismo, como fin último de la razón de su existencia y como tal, resulta que no reconoce y respeta los derechos humanos.

Por otra parte en el Código Penal, tit. 21, art. 364, fr. II se asienta que: "al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución general de la República en favor de las personas", se le aplicará lo dispuesto en el art. 364, que señala: "se impondrá de seis meses a tres años de prisión y de veinticinco a cien días de multa".

Se nota que la pena que sanciona esta actitud delictiva no es realmente grave, de hecho la denominación del título vigésimo primero del código: "privación ilegal de la libertad y de otras garantías" privilegia la pérdida de la libertad, como bien jurídicamente tutelado, y que si bien es muy importante, no lo son menos las otras garantías; error que trata de subsanar la fracción II, que sin especificar, engloba las otras garantías, da la impresión de que trataron de salvar el artículo en sus omisiones e inexactitud y salvar las garantías individuales pero sólo muy de paso. No olvidemos el principio de Nulla poene, sine lege y el mandato constitucional citado en el artículo 14, párrafo 3 que a la letra dice:

En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

Como se puede observar, la hipótesis constitucional no es cumplida por este artículo del código penal -364-, puesto que generaliza sin especificar "los derechos y garantías" de la "Constitución general".

El siguiente criterio judicial nos precisa cual es la pauta que debe seguir el juzgador para aplicar la ley.

[...] La garantía establecida en el artículo 14 constitucional que manda que las sentencias deben ser conforme a la letra de la ley, ya que lo contrario lleva al juzgador a desempeñar el papel de legislador creando nuevas normas a pretexto de interpretar las existentes, lo que carece de todo fundamento legal.

Tomo CXXIV, p. 74. -Amparo directo 6230/54. Jefe del Departamento del Distrito Federal.- 5 de octubre de 1955.- Unanimidad de 5 votos.

El criterio de la Suprema Corte de Justicia no deja lugar a dudas de cómo debe ser "trabajado" el Código Penal y sobre todo, como lo indica la doctrina, en materia penal no se deben aplicar penas ni por interpretación ni por analogía, y en el caso del tema de la presente tesis, que son los derechos humanos, tampoco se debe dejar la interpretación en materia penal al juzgador porque entonces se corre el riesgo de que se violen, con actos provenientes de autoridad pública a los cuales afortunadamente se le puede interponer el recurso del amparo, este sí es coercitivo legalmente.

#### 4. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTO PENALES.

Los medios con que cuenta el Estado en su lucha contra la delincuencia, constituyen un sistema que está integrado básicamente por el Código Penal, las demás leyes que establecen delitos y penas, el Código de Procedimientos Penales, la policía preventiva, los órganos de procuración de justicia, el poder judicial, los órganos de readaptación social, la participación popular y la colaboración comunitaria.

Si hubiera que resumir los procedimientos penales del código serían la averiguación previa, pasando por el juicio y concluyendo en la ejecución de la sentencia.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1931. El Código Federal de Procedimientos Penales fue publicado 3 años más tarde, el 30 de agosto de 1934 en el Diario Oficial de la Federación y obviamente ha tenido reformas sustanciales. Según el tratadista García Ramírez las reformas hechas a los códigos:

Vienen a ser una mejora en la procuración y administración de justicia [...] toda vez que en algunos casos los procesados llegaban a ser inocentes de las acusaciones formuladas en su contra, culminando su juicio con una sentencia absolutoria [...] durante el lapso en que se dictaba [...] permanecían reclusos, en ocasiones hasta por años, con el grave perjuicio social, económico y jurídico que ello trae como consecuencia.<sup>43</sup>

De 1983 a 87, se llevaron a cabo importantes reformas al Código de Procedimientos Penales dándole más independencia al derecho procesal penal en relación con el derecho procesal en general, se podría decir que dotaron, estas reformas, al proceso penal de un perfil específico y definido.

Algunos estudiosos consideran que el Código Federal de Procedimientos Penales contiene normas que se han considerado de carácter inquisitorio e incluso acusatorio como el último párrafo del artículo 142 y el artículo 50 del citado código. Por supuesto en el caso de que existiera violación a las garantías individuales de los indicados y como consecuencia a los derechos humanos. Cito a continuación algunas líneas que pueden contener estas potestades excesivas:

Artículo 142. Si el juez niega la aprehensión, reaprehensión, comparecencia o cateo por considerar que no están reunidos los requisitos de los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 195 de este código, se regresará el expediente al Ministerio Público para el trámite correspondiente.

En realidad no se nota en este párrafo que el juzgador se extralimite en sus atribuciones, toda vez que, valga la redundancia, garantiza una garantía constitucional que ampara un derecho humano fundamental: la libertad y el principio de legalidad.

<sup>43</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Efraín, "Prólogo", en *Legislación procesal penal*, México, Edit. Sista, 1996, [s. p.]

Al considerar, el juzgador, que la causa legal no funda ni motiva el procedimiento. Por otra parte el artículo 195 refuerza, correctamente, al artículo 142 y garantiza las exigencias del artículo constitucional.

El artículo 150, del código, en su párrafo inicial a la letra dice: "transcurridos los plazos que señala el artículo 147 de este código o cuando el tribunal considere lo determinará así mediante resolución" renglones más adelante sigue "según las circunstancias que precie el Juez en la instancia podrá de oficio ordenar el desahogo de pruebas que a su juicio considere necesarias para mejor proveer". En estos ordenamientos lo único que pudiera ser reprochable es que quizá el juzgador tenga facultad para ampliar los plazos, pero en descargo de esta circunstancia y en favor del Juez considero que la disposición legal le da autonomía al Juez, porque la ampliación de plazos puede beneficiar tanto al victimario como a la víctima colocándolos en una situación de igualdad procesal y por ende no da lugar a violación de derechos humanos, así como lo señala González Bustamente "el proceso penal tiene por objeto la tutela de los intereses del individuo frente a los abusos del poder público." "en el artículo 150 del código no se le da atribuciones extralegales al juez, sino que le proporciona una saludable autonomía, para que, como lo anota el artículo "mejor proveer".

Si la CNDH tiene pretensión de tener competencia federal como lo anota su Ley Orgánica en el art. 6, fr. II, inciso A, que a la letra dice "La Comisión tendrá la siguiente atribución por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal". El Código Federal de Procedimientos Penales, es aplicable por los delitos de orden federal, que define el artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el territorio de la República; es decir ambos ordenamientos son de carácter federal, pero se advierte que la ley de la CNDH se refiere a autoridades administrativas; aunque de manera un tanto tramposa quiere emitir recomendaciones a los juzgadores y para salvar las formas "legales" en su artículo 8 aclara:

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 u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Ya son demasiados los controles que recaen sobre el ejercicio judicial; Suprema Corte de Justicia, tribunales locales de alzada, Consejos de Judicatura. Para que, por sí no fuera suficiente, todavía añadirle la intervención de la CNDH en el "carácter administrativo" del juzgador. Porque aquí cabe preguntarse ¿dónde empieza lo administrativo y dónde lo judicial? ¿dónde termina un aspecto y principia otro? si el proceso es por su propia naturaleza administrativo si se atiende a su definición: transcurso de fases y cambios en el desarrollo de un fenómeno o cosa, y administrar es el acto de dirigir y organizar el manejo de una institución, entidad o conjunto de bienes y en otra acepción, por demás

esclarecedora, dice: "suministrar a alguien algo benéfico como medicina, justicia o sacramentos."<sup>45</sup> Entonces si el juez dirige el proceso, es obvio que él lo administra y de él se espera que suministre justicia. Por tanto me parece que la intervención de la CNDH viola la autonomía del poder judicial.

Por otra parte, de suyo, el proceso tiene sus recursos que son los medios de impugnación otorgados a las partes para que puedan atacar las resoluciones judiciales que les causen agravio y se basan en la necesidad de corregir las providencias erróneas y reparar el derecho violado. Enumero brevemente los recursos tal como aparecen en los artículos 361 al 398 bis del Código Federal de Procedimientos Penales: la revocación; la apelación; la denegada apelación y la queja. Que sirven para reparar el derecho violado y garantizan los derechos humanos, independientemente de que se puede promover el juicio de amparo. En el caso concreto del inculcado se le garantizará una defensa apropiada como lo exige el art. 20, fr. IX. de la Constitución que apoya y refuerza el ya citado art. 192 del CFPP. Para resaltar la preocupación que tuvo el legislador es conveniente transcribir, aunque sea un poco extenso, todo el artículo 128 del citado código:

Cód. Fed. Proc. Penales Art. 128:

Cuando el inculcado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá de inmediato de la siguiente forma:

- I Se hará constar que quien haya realizado la detención o ante aquel, ante quien haya ordenado. Cuando la detención se hubiese practicado por una autoridad no dependiente del ministerio público, se asentará o se agregará en su caso, la información circunstanciada suscrita por quien la haya realizado o haya recibido al detenido;
- II Se le hará saber la imputación que existe en su contra y, el nombre del denunciante o querellante;
- III Se le hará saber la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, particularmente en la averiguación previa, de los siguientes considerandos:
  - A) No declarar si así lo desea, o en caso contrario, a declarar asistido por su defensor;
  - B) Tener una defensa adecuada por sí, por abogado, o por persona de su confianza, o si no quisiera o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio;
  - C) Que su defensor comparezca en todos los actos de desahogo de pruebas dentro de a la averiguación;
  - D) Que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y que consten en la averiguación, para lo cual se permitirá a él y su defensor consultar en la oficina del

<sup>45</sup> READER'S DIGEST, op. cit., nota 11, p. 562.



Ministerio Público y en presencia del personal; el expediente de la averiguación previa;

E) Que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca y que se tomarán en cuenta para dictar la resolución que corresponda, concediéndosele el tiempo necesario para ello, siempre que no se traduzca en entorpecimiento de la averiguación y las personas cuyos testimonios ofrezca se encuentren en el lugar donde aquélla se lleva a cabo. Cuando no sea posible el desahogo de pruebas, ofrecidas por el inculcado o su defensor, el juzgador resolverá sobre la admisión y práctica de las mismas;

F) Que se le conceda, inmediatamente que lo solicite, su libertad provisional bajo caución, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 20 de la Constitución y en términos del párrafo segundo del artículo 135 de este código, para efecto de los incisos B y C se le permitirá al indiciado comunicarse con las personas que él solicite, utilizando el teléfono o cualquier otro medio de comunicación del que se pueda disponer, o personalmente, si ellas se hallaren presentes, de la información al inculcado sobre los derechos antes mencionados, se dejará constancia en las actuaciones;

IV Cuando el detenido fuere un indígena o un extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Si se tratare de un extranjero, la detención se le comunicará de inmediato a la representación diplomática o consulado que corresponda y;

V) En todo caso se mantendrán a los hombres y a las mujeres en los lugares de detención o reclusión.

Como se puede apreciar fácilmente, el proceso penal federal, está estructurado de tal manera que cuida de manera escrupulosa que el indiciado tenga garantizados sus derechos humanos en todo momento. El artículo 128, transcrito, es todo un catálogo de prevenciones para evitar cualquier estado de indefensión.

## 5. CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

El artículo 94 constitucional define y determina las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que es el Poder Judicial diverso de los poderes Legislativo y Ejecutivo y complementario del supremo poder de la federación. Es la depositaria del poder judicial de la federación está integrada por 11 ministros y funciona en salas o en pleno.

La SCJN es el tribunal máximo de la unión y está encargado de decir la última palabra en los procesos de orden civil y/o penal, al resolver las controversias que se susciten: por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de los Estados, que invadan la esfera de la autoridad federal. Como textualmente lo cita la:

Const. Pol. Mex., art. 94, pfs. VI y VII

[...] Remitir a los tribunales colegiados de circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales y locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Por jurisprudencia se entiende: "conjunto de decisiones de carácter definitivo de los tribunales de justicia y que establecen doctrina sobre puntos dudosos. Fuente de derecho al interpretar los tribunales la ley y llenar sus lagunas."<sup>46</sup>

Partiendo de estos presupuestos la SCJN ha sustentado los siguientes criterios judiciales, citaré el referente a la violación de las garantías individuales, que aunque algo extenso es muy esclarecedor.

### GARANTÍAS INDIVIDUALES. VIOLACIÓN DE LAS.

Siendo los derechos del hombre los caracteres esenciales de la naturaleza humana, puede afirmarse que siempre que se trata de un individuo, basta esta circunstancia para que se le reconozcan todos los derechos inherentes a su propia naturaleza y como estos le son indispensables para su conservación y desarrollo, su condición jurídica normal, respecto de ellas, viene a ser la de estar en el pleno goce de todos los que le son propios, de suerte que cuando le son restringidos o violados, surge una situación jurídica de excepción, en la que al reclamar el individuo el menoscabo de sus garantías, toca a la autoridad demandada, es decir, a la responsable y no al quejoso, dentro del juicio constitucional la justificación de que la restricción de derechos se ha producido en consecuencia con el sistema legal que nos rige y de conformidad con las instituciones; por esto la Suprema Corte de Justicia ha establecido

<sup>46</sup> RALUY POUDEVIDA, Antonio, *Diccionario Porrúa de la lengua española*, México, Porrúa, 1992, p. 424.

que las autoridades deben fundar y motivar sus actos, de tal manera, que no basta que exista alguna prevención legal, para que la autoridad, sin citarla y sin apoyarse en ella, pueda llevar a cabo sus determinaciones.

Amparo penal en revisión 12,143/32, Sec. 1a. Vizcaino, José de Jesús. Quinta Época. Tomo XXXVII-1, p. 559. 3 de febrero de 1933.

El anterior criterio judicial se explica por sí mismo y demuestra que con que se apliquen los criterios de legalidad y constitucionalidad están garantizados los derechos humanos. Cito también un criterio judicial del año de 1968 que de manera anticipada y casi profética, dicta los lineamientos con que se debe tomar una recomendación y eso que todavía faltaban muchos años para que se creara la CNDH. El criterio es el siguiente:

#### PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Rubro: Policía Preventiva del Distrito Federal, naturaleza y funciones de la Junta de Honor.

Texto: La Junta de Honor no constituye un tribunal especial, sino un órgano técnico o de consulta para valorar todo lo relacionado con la reputación y dignidad militar y profesional de los miembros de la policía, cuyas resoluciones por sí solas carecen de fuerza ejecutiva por ser únicamente de mera proposición o recomendación. A las que es indispensable para su aprobación del C. Jefe de la Policía Preventiva del Distrito Federal o del Jefe del Departamento del Distrito Federal, según lo dispone el reglamento en cuestión. (el subrayado es mío)

#### Precedentes:

Amparo en revisión No. 2299/68. Julio Rodales Santos. 21 de agosto de 1968. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. 6a. Época. Tomo CXXXIV, p. 60.

El subrayado que le hice a la tesis jurisprudencial resalta lo que es una recomendación de acuerdo de la 2a. Sala de la SCJN. Al equiparar a la recomendación con una simple proposición que es la manifestación de una cosa para conocimiento de una persona e induciría a adoptarla.

Y como las recomendaciones por sí solas carecen de fuerza ejecutiva entonces se infiere que no son obligatorias, ni tienen el imperio de la ley para ser coercibles y exigibles como prestación. Citaré la definición de recomendación que de forma clarísima nos proporciona el tratadista español Escribe y que definitivamente no deja lugar a dudas acerca de la ineficacia legal de las multitudadas recomendaciones, definición que no tiene desperdicio:

Recomendación: es el ruego o encargo que uno hace en favor de un tercero. La simple recomendación no produce obligación ni fianza, porque el que recomienda no manda, a no ser que intervenga con dolo.<sup>47</sup>

47 ESCRIBE, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. México, Ensenada, Baja California, Edit Norbajacaliforniana, 1974, p. 141c.

Por si fuera poco el siguiente criterio termina por aclarar y poner en su exacta dimensión el concepto de recomendación como se desprende de esta tesis:

**RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHO HUMANOS, VALOR PROBATORIO DE LA.**

La recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo tiene por objeto instar a las autoridades competentes para que practiquen la investigación correspondiente sobre la responsabilidad en que pudieron incurrir uno o varios de sus subordinados en el ejercicio de sus funciones; en el caso particular, la arbitraria actuación de miembros del ejército al detener a los coacusados. Sin embargo, las consideraciones contenidas en dicho documento, nada prueban por sí mismas en el proceso. (el subrayado es mío)

Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

Amparo directo 260/93. Antonio Zúñiga Urquieta. 7 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Nuñez Salas. Secretaria: Ana Victoria Cárdenas Muñoz. 8a. Época. Tomo XIII-junio, p. 645.

El criterio de la SCJN es coherente y reiterativo al considerar que las recomendaciones carecen de "fuerza ejecutiva" que son "meras proposiciones" que sólo "instan a las autoridades competentes" y que "las consideraciones contenidas en dicho documento, nada prueban por sí mismas en el proceso".

Es evidente que nuestro máximo tribunal tiene muy claro que las famosas recomendaciones emitidas por la CNDH, son simples disposiciones administrativas que no afectan el fondo del asunto jurídico, pero que sin embargo, sí ya de hecho no es "pronto y expedito" el proceso, sí lo burocratizan más, al distraer al juzgador y a los tribunales de alzada para pronunciarse en cualquier sentido respecto del proceso, añaden un trámite más a un proceso ya de por sí intrincado y laberíntico.

Considerando lo anterior quiero citar las palabras del jurista José Eduardo Pascual en una entrevista que concedió al periódico Excélsior, expresó unas palabras con las que este sustentante está de acuerdo por ser claras y vigorosas en relación a la ambigüedad de las funciones de la CNDH:

[...] Que los derechos humanos estipulados por Morelos han sido pisoteados para dar paso a las modas de los derechos humanos; las garantías individuales, de igual forma, al conceder la custodia que antes tenía correctamente la Suprema Corte de Justicia a una vil comisión que es irrisoria y desgastante del proyecto constitucional.<sup>48</sup>

48 CAMACHO OLIVARES, Alfredo. "Referendum, cada que se quiera cambiar la Constitución", Excélsior, México, 4 de febrero de 1997, p. 6 b.

## CAPÍTULO III

### INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

#### 1. PRESIDENCIA.

El 28 de enero de 1992 apareció en el Diario Oficial de la Federación el decreto expedido por la Comisión Permanente del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y enviado al entonces Titular del Ejecutivo Carlos Salinas de Gortari para su sanción, en realidad el Ejecutivo fue quien envió la iniciativa. En el que se reforma el artículo 102 constitucional añadiéndole un apartado "B", curiosamente en el apartado "A" se regula al Ministerio Público de la Federación -que brevemente analicé en el punto uno del capítulo II- apartado adicionado que a la letra reza:

Const. Pol. Mex. art. 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, establezcan organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

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

En un tiempo record de 6 meses el congreso elaboró la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, fecha en la que oficialmente entra en funciones.

Quisiera hacer una acotación, no deja de ser extraño que una dependencia de la Secretaría de Gobernación más o menos necesaria, de repente haya pasado a los primeros planos de importancia política (porque me parece que existieron, y subsisten, dos circunstancias que influyeron en la creación de la CNDH; la primera, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio y la segunda circunstancia la proliferación de las llamadas organizaciones no gubernamentales; la circunstancia internacional, la negociación con los EUA y Canadá, exigía que México cumpliera con el respeto a los derechos humanos; creando una comisión a la imagen y semejanza -por lo menos formal- de las que existen en esos países. En especial para quedar bien con los EUA, que sigue exhibiendo a México como país violatorio, según se puede constatar en las noticias que aparecieron a finales de enero de 1997. La circunstancia nacional se explica por que con esta maniobra "expropiaba" las banderas de las organizaciones no gubernamentales

**"oficializando" atenuando las demandas y/o denuncias, fundadas o no, volviendolas inocuas a través de los causas institucionales.**

**La citada ley le da sus características a la CNDH algunas de las que enumero:**

1. La ley es de orden público.
2. De aplicación en todo el territorio nacional.
3. La CNDH es un organismo descentralizado.
4. Con personalidad jurídica y patrimonio propio.
5. Su objeto (de la CNDH) es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.
6. Su competencia es en todo el territorio nacional.
7. Tiene facultad de atracción federal porque la "competencia se surtira en favor de la comisión nacional".

**Pero además, para que se note que si existen consideraciones políticas en este organismo "apolítico" considerense estas líneas del artículo 60 de la ley de la CNDH.**

La CNDH [...] si considera que el asunto es importante y el organismo estatal, puede tardar mucho en expedir su recomendación podrá atraer esa queja con el objeto de que sea este organismo el que emita la recomendación correspondiente.

**El título II, capítulo E, titulado "de la integración y facultades de la Comisión Nacional" en su artículo 5 consigna:**

La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores generales, así como el número de Visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo.

**El capítulo II de la ley de la CNDH titulado "del nombramiento y facultades del Presidente de la Comisión" informa de los requisitos y facultades para ser Presidente de la CNDH. Trataré de esquematizar este capítulo de 8 artículos (del 5 al 16 de la ley CNDH)**

**Requisitos para su designación:**

1. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos
2. No tener menos de 35 años
3. Gozar de buena reputación y no haber cometido delito que lastime seriamente la buena fama en el concepto público
4. Ser nombrado por el Presidente de la República y aprobado por la Cámara de Senadores

**Características:**

1. Durará en sus funciones 4 años
2. No podrá desempeñar otro cargo en la federación, estados o municipios u organismos privados
3. No podrá ser detenido ni sujeto de responsabilidad civil, penal o administrativa por las recomendaciones que formule.
4. Podrá ser destituido y sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos en el título IV de la Cons. Pol. Mex. ("de las responsabilidades de los Servidores Públicos")

**Facultades:**

1. Ejerce la representación legal de la Comisión Nacional
2. Formula la política administrativa y los nombramientos de los funcionarios y personal bajo su autoridad en la CNDH
3. Dictará medidas específicas para el mejor desempeño de las funciones de la CNDH
4. Distribuye y delega funciones a los visitadores generales
5. Envía un informe anual al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal
6. Celebra acuerdos, bases de coordinación y convenios con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos
7. Aprueba y emite las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores
8. Formula propuestas generales para una mejor protección de los derechos humanos
9. Elabora el anteproyecto del presupuesto de la CNDH y el informe de su ejercicio
10. Tiene fe pública en sus actuaciones

## **2. LA SECRETARÍA EJECUTIVA**

Este cargo esta previsto en el título II capítulo IV de la ley de la CNDH esta contenido en dos artículos 21 y 22

El artículo 21 enumera los requisitos para ocupar la titularidad de la Secretaría Ejecutiva transcribo el artículo:

**Artículo 21.** El titular de la Secretaría Ejecutiva deberá reunir para su designación, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos
- II. Gozar de buena reputación; y
- III. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento

El artículo 22 enumera las facultades y obligaciones de la Secretaría Ejecutiva en 7 fracciones, las dos primeras le otorgan sus facultades, las 5 restantes señalan sus obligaciones:

**Artículo 22.** La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

**Facultades:**

- 1. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.
- 2. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos.

**Obligaciones:**

- 3. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos;
- 4. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;
- 5. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;
- 6. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional y;
- 7. Los demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

En el título III, capítulo V, artículos 73, 74, 75, 76 y 77 del Reglamento Interno define, aun más, cuales son las funciones específicas de la Secretaría Ejecutiva:



**Artículo 73. El Secretario Ejecutivo será designado de manera libre por el Presidente de la Comisión Nacional.**

**Artículo 74 [...] Para el despacho de los asuntos que le corresponden, contará con:**

- 1. Una Dirección General;**
- 2. Dos Direcciones de Área;**
- 3. Personal técnico, profesional y administrativo que le sea asignado y;**
- 4. Las demás que determine el Presidente de la Comisión Nacional**

**Artículo 75. Las Visitadurías Generales podrán solicitar el auxilio de la Secretaría Ejecutiva cuando quienes radiquen fuera del país hayan presentado una queja ante la Comisión y resulte necesario la práctica de diligencias o el requerimiento de informes.**

**Artículo 76. La consultas que la Secretaría de Relaciones Exteriores que formule a la Comisión Nacional sobre el estado de una queja determinada, serán contestadas por Secretaría Ejecutiva. También dará respuesta a las comunicaciones que se reciban del extranjero.**

**Artículo 77. Los estudios legislativos y las propuestas de esa naturaleza realizados por la Secretaría Ejecutiva, sólo se harán en aquellas materias de la exclusiva competencia de la Comisión Nacional.**

Notamos una incongruencia en la misma ley y ésta con el reglamento en cuanto a la integración de la comisión y a las líneas de mando. El artículo 5 y 9 a 23 de la ley de la CNDH, así como los artículos 31 y 32 del reglamento, coinciden en que la más alta jerarquía de la Comisión es la presidencia, pero en los demás cargos no coinciden la ley y el reglamento y aunque la ley es superior en jerarquía en relación con el reglamento; este último, creo, es el que parece más lógico de acuerdo con las funciones de la CNDH. A continuación muestro esquemáticamente el organigrama de la Ley y el del Reglamento:

**LEY DE LA CNDH ARTICULO 5:**

1. Presidente
2. Secretaría Ejecutiva
3. Visitadores Generales
4. Visitadores Adjuntos
5. Personal profesional técnico y administrativo
6. Consejo

**LEY DE LA CNDH ARTICULOS 9 A 23:**

1. Presidente
2. Consejo
3. Secretaría Ejecutiva
4. Visitadores Generales
5. Visitadores Adjuntos

**REGLAMENTO DE LA CNDH ARTICULO 30:**

1. La Presidencia
2. El Consejo
3. Visitadurías Generales
4. Secretaría Ejecutiva
5. Secretaría Técnica del Consejo

Como se puede observar ni siquiera en la integración y en las líneas de mando coincide la ley consigo misma y con el reglamento.

Considero que la Secretaría Ejecutiva es una especie de asesoría de la presidencia, en caso de un procedimiento de destitución será el Primer Visitador General el que substituya interinamente al Presidente de la CNDH (Art. 14, ley CNDH). Este sería entonces el segundo cargo en importancia dentro de la CNDH. Algo que también llama la atención es que si el Secretario Ejecutivo realiza estudios y prepara anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos como lo indican las fracciones III y IV del artículo 22 de la ley; el artículo 21 no exige como requisito que este funcionario tenga título de abogado, que sí se le exige al Visitador General como se puede leer en el artículo 23 fr. III. Ya que existe la CNDH, por lo menos se le debería exigir título de licenciado en Derecho al Secretario Ejecutivo, en atención a sus funciones.

### 3. VISITADORES GENERALES.

La función de los Visitadores Generales esta prevista en el título II, capítulo V, artículos 23 y 24 denominado "del nombramiento y facultades de los visitadores" en dicho capítulo no se especifica la función de Visitador General del adjunto. El artículo 23 consigna los requisitos para ser Visitador General.

**Artículo 23. Los Visitadores generales de la Comisión Nacional deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos:**

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de 30 años, el día de su nombramiento;
- III. Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos;
- IV. Ser de reconocida buena fama.

El artículo 24 enumera sus facultades y obligaciones:

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades por los afectados;
- II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas que le sean presentada o de oficio, discrecionalmente aquellas denuncias que aparezcan en los medios de comunicación;
- III. Realizar [...] por medio de la conciliación, la solución [...] a las violaciones a los derechos humanos;
- IV. [...] Formular los proyectos de recomendación o acuerdo que someterán al Presidente de la Comisión para su consideración;
- V. Las demandas que le señalen [...] para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Por su parte el título III, capítulo IV, artículo 59 al 68 del reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), define la estructura administrativa del órgano conocido como Visitaduría General, organizado de una manera interesante como se puede notar:

Artículo 59. La CNDH contará con tres Visitadurías Generales.

Artículo 60. -----

Artículo 61. Las Visitadurías Generales serán designadas de la siguiente manera: primera, segunda y tercera -----

Artículo 62. La primera Visitaduría General tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes de queja a los que la Dirección General de Quejas y Orientación haya asignado un número impar. La segunda tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes de queja a los que la misma Dirección haya asignado un número par .

Artículo 63. -----

**Artículo 64.** La tercera Visitaduría General para asuntos penitenciarios supervisará los derechos humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna. Así mismo, formulará los estudios y las propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

**Artículo 65.** La primera y segunda Visitadurías Generales contarán, cada una de ellas con:

- I. Una Dirección General
- II. Tres Direcciones de área
- III. Una Coordinación de Procedimientos Internos
- IV. Coordinación de Programas Especiales
- V. Los Visitadores Adjuntos
- VI. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

**Artículo 66.** La tercera Visitaduría General para asuntos penitenciarios contará con:

- I. Una Dirección General
- II. Una Dirección de área
- III. Una Coordinación de Procedimientos Internos
- IV. Los Visitadores Adjuntos
- V. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones

El artículo 67 del reglamento es especialmente interesante por la supuesta facultad que se les da a los visitadores generales como se podrá apreciar:

**Artículo 67.** El Presidente de la Comisión Nacional podrá delegar en uno o más de los visitadores generales la facultad de presentar denuncias penales cuando ello fuera necesario. (el subrayado es mío)

Parece que en este artículo si existe una facultad coactiva, heterónoma, coercible y vinculatoria a la autoridad violatoria de derechos humanos. Pero ¿cuándo será necesario? ¿en qué casos? ¿con qué carácter podrán presentar denuncias penales? ¿cómo apoderado, como patrono, como representante del sujeto pasivo? al presentar la denuncia ¿intervendrán hasta el final del proceso y en la ejecución de la sentencia? el sujeto pasivo al ser apoyado por la CNDH como organismo descentralizado, pero que es parte de la administración federal entonces ¿cuál es la "representación social", valga la redundancia que lo representa? o es que ¿la Comisión actúa conjuntamente con el Ministerio Público? son muchas las preguntas que surgen de este artículo que en todo caso sí le da fuerza a la Comisión, claro que a la manera tradicional presentando denuncia penal y no una recomendación, probablemente este podría ser un recurso en caso de que no sucediera nada con una recomendación, aunque el artículo 140 del

reglamento congruentemente limita las facultades de la CNDH. Como se puede leer en este ordenamiento:

**Artículo 140. [...] La Comisión Nacional, en ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada [...] en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.**

Claro que el artículo 67 no habla de recomendación pero es evidente que esta es la manera en que interviene la CNDH en el reglamento, "del procedimiento ante la CNDH" en ninguno de sus siete capítulos se menciona como parte de tales procedimientos la denuncia penal. En todo caso creo que no es claro el Reglamento. En las facultades procedimentales de los visitadores generales.

#### 4. VISITADORES ADJUNTOS.

Los Visitadores Adjuntos están previstos en el título II, capítulo V, último párrafo del artículo 24 de la ley de la CNDH, el que transcribo a la letra:

Los Visitadores Adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezcan el mismo para su designación.

El reglamento interno de la CNDH en su título III, capítulo IV intitulado "de las Visitadurías Generales" le dedica específicamente los artículos 69 y 70 y un poco tangencialmente el artículo 71 donde por inferencia se deduce que se refieren a las visitadurías adjuntas. En estas normativas sólo se especifican los requisitos y las obligaciones de los Visitadores Adjuntos como se puede leer en la siguiente transcripción de los citados artículos:

Artículo 69. Para ser Visitador Adjunto se requiere:

- I. Tener título profesional legalmente expedido;
- II. Ser ciudadano mexicano;
- III. Ser mayor de 21 años de edad y;
- IV. Tener la experiencia necesaria, a juicio de los Visitadores Generales, para el desempeño de las funciones correspondientes.

Artículo 70. Los Visitadores Adjuntos serán designados por el Presidente de la Comisión Nacional a propuesta de los Visitadores Generales.

Como señala en el párrafo anterior el artículo 71 no especifica que sean los Visitadores Adjuntos, pero del mismo artículo se desprende que así es:

Artículo 71. Las direcciones generales de visitadurías serán auxiliares del Visitador General, actuarán bajo su estricta supervisión.

Y si se concorda con el ya citado artículo 24 de la ley de la CNDH se deduce que estas "Direcciones Generales" son formadas por los Visitadores Adjuntos. En realidad estos cargos no presentan mayor problema en su definición, puesto que la ley los ubica como "auxiliares en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento. Estos términos son según el artículo 71 del Reglamento interno de la CNDH los siguientes:

Artículo 71. -----

- I. -----
- II. -----
- III. Revisar los acuerdos de calificación que realicen los Visitadores Adjuntos y suscribir por instrucciones del Visitador General los acuerdos de admisión de la

instancia.

IV. ....  
 V. ....  
 VI. ....  
 VII. ....  
 VIII. ....

También para este cargo al igual que para el de Secretario Ejecutivo no se requiere de tener título de Licenciado en Derecho, aunque sí se exige para ocupar esta función tener título profesional legalmente expedido -Reglamento Interno de la CNDH, art. 69, fr. I- quizá se explique este requisito porque los Visitadores Adjuntos califican acuerdos y firman acuerdos de admisión de instancia por instrucciones del Visitador General. Si al calificar pueden o necesitan dar una opinión de perito en alguna materia profesional -Médico, Arquitecto, Ingeniero, etcétera- y porque el art. 16 de la ley de la CNDH se faculta: "tanto al Presidente de la comisión, como los visitadores generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública". Confróntese con el segundo párrafo del artículo 68 del Reglamento Interno:

Los directores generales, los directores de área, los coordinadores de programas especiales, los coordinadores de procedimientos internos adscritos a las visitadurías generales, así como el Director General de Quejas y Orientación, serán considerados como Visitadores Adjuntos para los efectos del artículo 16 de la ley y consecuentemente en sus actuaciones tendrán fe pública.

De donde se deduce que ese espectro de funciones obviamente es ocupado por funcionarios de diferentes especialidades, pero también se deduce que a excepción del cargo de Presidente, en la CNDH todos son Visitadores Adjuntos.

## 5. PERSONAL PROFESIONAL, TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO.

En la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); en el título, capítulo único "Disposiciones Generales" se menciona por primera vez en el artículo 4, párrafo segundo a el personal de la siguiente manera: "el personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia".

En el artículo 5 de la citada ley se agrega: "La Comisión Nacional -se integra con personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones".

En el título V "de régimen laboral", capítulo único, que transcribo a la letra señala:

Artículo 74. El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se regirá por las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

No omito informar que en el decreto del 25 de junio de 1992, expedido por el entonces Ejecutivo Carlos Salinas de Gortari, e incorporado al título VI "del patrimonio y presupuesto de la Comisión Nacional" en el artículo 76 y sus transitorios -cuarto- a la letra consigna:

Cuarto. Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasaran a formar parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo descentralizado que se crea en esta ley, preservándose los derechos adquiridos de los trabajadores de la Comisión.

Desde su nacimiento se privilegió a la CNDH al dotársele de los recursos materiales y humanos, cuidándose los derechos de los trabajadores que prestan sus servicios. Es importante resaltar el hecho de son trabajadores del Estado afiliados al ISSSTE, es decir para efectos prácticos los considero burócratas al servicio del Estado, lo que refuerza a este organismo como una dependencia más del Ejecutivo y no como un órgano que este vinculado con el ciudadano, incluso para subsanar esta imagen, la Comisión Nacional cuenta con un Consejo aparentemente ciudadano que le da, de cara a la sociedad, una impresión, permítaseme el barbarismo, de "ciudadanización". Como dato curioso y revelador enumeraré con la mayor economía posible las dependencias de la CNDH, que nos dará una idea del aparato burocrático que se creó:



1. **Presidencia.**
2. **Dirección General de Quejas y Orientación.**
  - Dirección del Área de Quejas y Orientación.
  - Coordinación de Procedimientos Internos.
  - Coordinación de Archivo y Correspondencia.
  - Coordinación de Informática.
  - Oficialía de Partes.
3. **Dirección General de Administración.**
  - Dirección Operativa.
  - Dirección de Cómputo.
4. **Dirección General de Comunicación Social.**
  - Dirección de Información.
  - Dirección de Programas de Divulgación.
5. **Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones.**
6. **Contraloría Interna.**
7. **Secretaría Particular.**
8. **Coordinación de Asesores.**
9. **Consejo.**
  - Secretaría Técnica del Consejo.
  - Dirección de Capacitación.
  - Dirección de Publicaciones.
  - Personal Profesional, Técnico y Administrativo.
10. **Primera Visitaduría General.**
  - Dirección General.
  - Tres Direcciones de Área.
  - Coordinación de Programas Especiales.
  - Visitadores Adjuntos.
  - Personal Profesional, Técnico y Administrativo.
11. **Segunda Visitaduría General.**
  - Dirección General.
  - Tres Direcciones de Área.
  - Coordinación de Procedimientos Internos.
  - Visitadores Adjuntos.
  - Personal Profesional, Técnico y Administrativo.

**12. Tercera Visitaduría General.**

- Dirección General.
- Dirección de Área.
- Coordinación de Procedimientos Internos.
- Visitadores Adjuntos.
- Personal Profesional, Técnico y Administrativo.

**13. Secretaría Ejecutiva.**

- Dirección General.
- Dos Direcciones de Área.
- Personal Técnico, Profesional y Administrativo.

Incluyendo a la Presidencia de la CNDH, suman 13 dependencias y 35 subdependencias que deben consumir un presupuesto bastante considerable para una institución cuya única "fuerza" es remitir recomendaciones "públicas, autónomas y no vinculatorias".

Mención aparte merece el Consejo que fue creado e integrado a la CNDH "para el mejor desempeño de sus responsabilidades" -ley de la CNDH, título II, cap. I, art. 5- este Consejo, como lo señala el art. 17 de la citada ley:

Estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, o cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público [...] los cargos de los miembros del Consejo serán honorarios.

Bueno este artículo es en realidad un catálogo de buenos deseos porque estos mexicanos de "reconocido prestigio en la sociedad" son en realidad miembros destacados de ciertas élites culturales y burocráticas que no creo que la sociedad en su mayoría conozca, independientemente de que, de una u otra manera forman parte del sistema y no de la sociedad civil. Entiendo por sistema las cúpulas económicas, políticas, militares y culturales. Lo anterior se puede constatar tan sólo haciendo un somero análisis de los miembros del Consejo que acompañó las gestiones del Dr. Carpizo y del Lic. Madrazo Cuellar; y que actualmente funciona con la Dra. Roccatti.

**Consejo:**

1. Héctor Aguilar Camín.
2. Juan Casillas García de León.
3. Clementina Díaz y de Ovando.
4. Carlos Escandón Domínguez.
5. Guillermo Espinoza Velasco.
6. Carlos Fuentes.
7. Sergio García Ramírez.
8. Javier Gil Castañeda.
9. Carlos Payán Vélver.
10. Rodolfo Stavenhagen.

Aquí hay algunas personas que son conocidas, curiosamente porque han ocupado u ocupan puestos en el Gobierno; por ejemplo: Héctor Aguilar Camín "intelectual orgánico" becario de Conaculta, es decir, recibiendo dinero del Gobierno en forma de beca, Carlos Fuentes algunas veces con posturas críticas, otras con oportunos silencios, pero igual "becario" de Conaculta; Carlos Payán Velver, Director de la Jornada, también de alguna manera ligado a grupos de interés y grupos de poder, que no son representativos de la sociedad civil; Sergio García Ramírez ex Procurador General de la República, es decir ex Secretario de Estado, menciono también el caso de dos ex Consejeros: Arturo Warman Grijó que es un preclaro hombre del sistema como se puede evaluar de su impresionante hoja de servicios gubernamentales a saber: ex Director del Instituto Nacional Indigenista, ex Miembro del Tribunal Agrario, que un tiempo estuvo presidido por el actual consejero de la Comisión Dr. Sergio García Ramírez, y actualmente flamante titular de la Secretaría de Agricultura; el otro caso es el del Dr. César Sepúlveda ligado a grupos políticos científicos presididos por el Dr. Guillermo Soberón Acevedo, Miembro de la Academia Nacional de Medicina, órgano oficial interlocutor del gobierno para hechar andar políticas de salud en las instituciones del sector, y fue subsecretario en la Secretaría de Salud. Conclusión: Estos mexicanos de "reconocido prestigio" y cuyo cargo será "honorario" son en realidad gente que cobra en la nómina oficial, que de suyo no tiene nada de malo, pero presentarlos como "ciudadanos independientes" creo que no es exacto, pero si hubiera alguna duda citar el artículo 18 de la ley de la CNDH, que no tiene desperdicio:

Artículo 18. El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal -el Presidente- 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.

Segunda conclusión: El jefe del gobierno, que es igual a decir jefe nato del PRI, somete a la consideración de la Cámara de Senadores, que es mayoritariamente Priista, la aprobación de los Miembros consejeros propuestos y en los recesos de ésta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, afortunadamente, para el Presidente, también Priista, hasta el momento nunca le han objetado a un sólo miembro y dudo mucho que le digan que no pues todos son Priistas, y de cara a la opinión pública el Consejo le da a la comisión cierto barniz de "independencia ciudadana". Al Congreso de la Unión para todos los casos, y no sólo para este, se le puede aplicar la diatriba de Alberto Einstein: "Cuando todos están de acuerdo es que ya uno pensó por todos".

## CAPÍTULO IV.

### PLANTEAMIENTO DE LAS INTERVENCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

#### 1. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO.

"En todos los negocios en que la Federación fuese parte [...] en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes" [Const. Pol. Mex. art. 102, apdo. A] así es como en uno de los párrafos del ordenamiento constitucional se le denomina a la persona que se le faculta a ejercer las facultades de la institución conocida como Ministerio Público; Agente del Ministerio Público, esquematizaré a continuación cual es la "raíz" administrativa de donde surge el Ministerio Público, en orden de importancia descendente:

1. Soberanía Nacional, ejercida por el pueblo
2. Supremo Poder de la Federación [Legislativo, Ejecutivo y Judicial]
3. Poder Ejecutivo: Presidente de la República  
[Administración Pública Paraestatal-Administración Pública Centralizada]
4. Administración Pública Centralizada  
[Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y las Procuradurías]
5. Procuraduría General de la República  
- Ministerio Público Federal  
- Policía Judicial Federal
6. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal  
- Ministerio Público de Fuero Común  
- Policía Judicial

Es claro que la institución llamada Ministerio Público y la persona que se le delega llamada Agente del Ministerio Público; son una dependencia del Poder Ejecutivo independiente del Poder Judicial con el que interactúa de manera muy estrecha.

Acotaré lo anterior, esta relación administrativo-procesal que se da entre el juzgador y la representación social, me parece que genera confusión en el ciudadano común y corriente que los identifica como parte del mismo "personal", inclusive muchos de los estudiantes de derecho creen que el binomio Ministerio Público-Juez forma parte de una misma institución, cuando en realidad el primero es representante del Poder Ejecutivo y el segundo parte del Poder Judicial, tengo la certeza de que una vez que se haga esta distinción administrativa será más claro quien es quien dentro de un proceso y será más fácil entender cuales son los principios del derecho procesal, obviamente en materia penal.

¿Por qué en materia penal? porque el ordenamiento legal así lo especifica y así lo determina:

Const. Pol. Mex. art. 102. apdo. A.

La ley organizará el Ministerio Público [sic] de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, [...] el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal [...] incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpaados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas [...] el Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

Como se advierte, las funciones del Ministerio Público son todas de naturaleza administrativa y no de naturaleza jurídica. Entonces el ámbito, en que se mueven las funciones del Representante Social es el derecho público y su rama el derecho penal que determina los delitos y las penas impuestas por infracciones a las leyes en el entendido de que los delitos son actos u omisiones prohibidos y sancionados por las leyes o códigos penales.

Una de las garantías individuales constitucionales establece que nadie puede ser perturbado en su persona, sus bienes o propiedades sin fundamento legal ni mandamiento escrito de la autoridad judicial. Y este mandamiento no tiene validez si no se funda en una denuncia, acusación o querrela presentada ante el Ministerio Público que se puede definir como: "la institución encargada de representar los intereses jurídicos de la sociedad."<sup>9</sup> Como ya lo anoté el Ministerio Público Federal, es parte integrante de la Procuraduría General de la República, que depende del Poder Ejecutivo Federal. Para llevar a cabo su función, el Ministerio Público Federal se auxilia directamente de la Policía Judicial Federal y de ser necesario, el Ministerio Público también recurre a los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común.

Cuando la comisión de un delito atenta contra las leyes o reglamentos de carácter estatal o local, toma conocimiento de ellos el Ministerio Público del Fuero Común de la entidad que corresponda, posee las atribuciones del Federal, sólo que restringidas a su área de competencia.

Resumiendo el papel del Ministerio Público, o sus funciones administrativas, para servir a la sociedad principalmente son:

49 READER'S DIGEST, Ministrado personal, México, Reader's Digest, 1991, p. 611.

1. Recibir las denuncias, demandas o querellas por delitos, o detener a los presuntos responsables, en caso de que el delito sea flagrante.
2. Practicar las diligencias que permitan comprobar el delito y la probable responsabilidad del inculpado.
3. Dictar medidas tendientes a brindar seguridad y auxilio tanto a las víctimas como al presunto responsable, o responsables, y recoger y conservar las pruebas del supuesto delito.
4. Consignar al presunto responsable ante el juez que corresponda, presentándole los datos y pruebas con que cuente, obtenidas estas tras la averiguación correspondiente.
5. Pedir al juez la aplicación de la sanción que estime pertinente para cada caso concreto, o pedir la libertad del detenido, cuando proceda.

¿Qué sucede después que el Ministerio Público toma conocimiento de un delito? se constituye la averiguación previa que básicamente es:

Tras el conocimiento, el Agente del Ministerio Público levanta un acta y procede a las diligencias encaminadas al esclarecimiento del delito. Ordena la ejecución de peritajes y encomienda a la policía judicial la búsqueda del presunto responsable, así como la presentación de testigos presenciales de la comisión del delito. La finalidad es conjuntar el cuerpo del delito.<sup>50</sup>

De encontrar elementos suficientes para determinar la probable responsabilidad de un inculpado -o inculpados- el Ministerio Público procederá a solicitar a un juez la correspondiente orden de detención y será mediante juicio que se esclarezca formalmente un delito y se determine, si la hay, culpabilidad del detenido y la sentencia que proceda. El Ministerio Público no juzga ni castiga a los detenidos. Grosso modo estas son las funciones administrativas de esta institución.

## 2. ¿CÓMO INTERVIENE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS?

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) interviene de dos maneras:

- A) Por presentación de queja
- B) Por oficio

Por queja se fundamenta por primera vez en el artículo tercero de la ley de la CNDH.

**Artículo 3. La Comisión Nacional 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. (el subrayado es mío).**

Y en el título III "del procedimiento ante la CNDH", capítulo I el artículo 25 complementa:

**Artículo 25. Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la CNDH para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.**

Es necesario hacer un paréntesis, este artículo menciona "denuncia" de presuntas violaciones, para presentar quejas. Relacionando de manera confusa estos términos, como si fueran permutables los conceptos denuncia-queja o queja-denuncia, lo anterior se ve clarísimo en el artículo 38 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del D.F.

**Artículo 38. [...] además de la responsabilidad respectiva para la autoridad o servidor público señalado como presunto responsable de la queja o denuncia tendrá el efecto de que la Comisión de Derechos Humanos del D. F. al dictar su recomendación tendrá por ciertos los hechos materia de la queja o denuncia salvo prueba en contrario.<sup>51</sup> (el subrayado es mío)**

Las definiciones de queja y denuncia son:

1. Queja: manifestación de dolor, pena o molestia. Protesta o reclamación por inconformidad por algo o alguien.<sup>52</sup>
2. Denuncia: acusación, delación, anulación. Acusar ante la autoridad. Declarar el estado ilegal de algo. Revelar, descubrir. Poner de manifiesto, indicar.<sup>53</sup>

51 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, op. cit., nota 43, p. 242.

52 READER'S DIGEST, op. cit., nota 11, p. 875.

53 GARCÍA PELAYO y GROSS, Ramón, Diccionario Enciclopédico Ilustrado, v. 2, 3 ed., México, Larousse, 1988, p. 243.

Al hablar de denuncia, por fuerza estamos hablando del derecho penal y sus procedimientos. Abundando, el Maestro González Bustamante define de la siguiente manera:

La queja o acusación que alguien pone en conocimiento ante el juez, o autoridad competente, contra otro que le haya hecho un agravio o que ha cometido algún delito en perjuicio suyo, pidiendo se le castigue.

Y de la denuncia nos informa que:

La denuncia es la obligación sancionada penalmente, que se impone a los ciudadanos de comunicar a la autoridad los delitos que se han cometido o que se están cometiendo siempre que se trate de aquellos que son perseguibles de oficio.<sup>34</sup> (el subrayado es mío)

Es claro el sentido que de las definiciones "legas" y de las técnicas y especializadas se deduce: la queja es equiparable a la querrela y está ligada a agravios y es facultad del ofendido ejercerla o no y la autoridad sólo puede intervenir a petición de parte y no de manera oficiosa, en cambio la denuncia es una obligación impuesta de comunicar y está asociada a delitos, es decir, no es facultad del individuo sino su obligación comunicarla, a la denuncia recae una sentencia, a la queja ¿qué recae? una admonición o recomendación, es lo lógico. Creo que la confusión está puesta en los ordenamientos legales con cierta intención y sin técnica jurídica, porque la violación a los derechos humanos es un delito susceptible de denunciarse y no un agravio que sólo interese y faculte al afectado.

De cualquier manera el cómo interviene la CNDH está previsto en la Const. Pol. Mex. art. 102, apdo. "B", en la ley de la CNDH, artículos 3., 25 al 42; es decir, la CNDH recibe una queja o "denuncia", la Comisión pone a disposición de los quejosos formularios y levantará acta circunstanciada de sus actuaciones; una vez admitida -la queja- se hace del conocimiento de las autoridades señaladas; se le solicita que rinda un informe sobre los actos que se les atribuyen, se intentará una conciliación autoridad-ciudadano; se logra una solución satisfactoria o el allanamiento del o los responsables; se hará constar así y ordenará el expediente al archivo y dictará el acuerdo correspondiente y proveerá las acciones y determinaciones conducentes. En el caso de que no haya conciliación, la Comisión dictará acuerdos de trámite obligatorios a las autoridades para que comparezcan o aporten información; concluida la investigación, el Visitador General formulará un proyecto de recomendación que será sometido al Presidente de la Comisión para su consideración final, dicha recomendación será enviada a la autoridad, que en caso de aceptarla, entregará en su momento las pruebas correspondientes de que ha cumplido la recomendación; la comisión notificará a los quejosos los resultados de la investigación y la recomendación que dirigió ¿qué pasa después? aquí entra el aspecto que más ha ponderado la CNDH, a través de sus Presidentes, se publica la recomendación y con esto se pretende que se muevan expeditamente "los hilos" de la



Administración ¿por qué? se supone que la autoridad a quien se dirige la recomendación no le conviene políticamente que su nombre resalte en este tipo de asuntos de pretendidas violaciones a los derechos humanos, aunque, que paradoja, la CNDH presume de "apolítica" y busca en el efecto político su verdadera eficacia si la recomendación no es exigible como prestación o contraprestación a la autoridad, no de otra manera se explica que sólo mediante una "quemada" política el funcionario pudiera cumplir con la pretensión, y nunca mejor utilizado este concepto, de la CNDH ¿quién corrobora esta apreciación? a tal efecto cito al Dr. Carpizo ex Presidente de la CNDH:

Una de las columnas sobre las cuales basa el Ombudsman [sic] su actuación es el principio de publicidad de sus acciones. Sin este principio, toda su actividad no tendría efectos. (el subrayado es mío).<sup>55</sup>

Creo que es un papel muy pobre el que se le da a una "ley" que no puede ser exigible jurídicamente.

El carácter político de la CNDH es evidente desde el momento en que al funcionario que preside la Comisión lo nombra el Presidente de la República y vuelvo a citar al Dr. Carpizo:

Todo parece indicar que el mejor sistema (para designar al Presidente de la CNDH), cuando menos por ahora, es el mixto de Ejecutivo-Legislativo, siempre y cuando se designe a la persona adecuada y ese nombramiento no sea objeto de negociación política.<sup>56</sup>

Después de leer este catálogo de buenos deseos ¿cómo creer que la Comisión no sea una institución de Gobierno cien por ciento política? porque ¿quien va a cuestionar los requisitos extralegales y quién va a negociar políticamente la designación de ese personaje designado por el Presidente? si el Congreso de la Unión de mayoría Priista nunca se ha distinguido por su independencia.

Entonces en el ¿cómo interviene la CNDH? ésta publicidad que se le da a la recomendación es su punto de apoyo, la Conditio sine qua non de la existencia de esta institución, en un país como México que tiene como dolorosa realidad una opinión pública muy poco informada, una población que casi no lee, un alto grado de analfabetismo, una prensa no independiente del todo. Es fácil deducir que la fama de una recomendación no pasa de ser conocida por un puñado de personas más o menos informadas, que creo, que no hacen un peso específico en el desarrollo de un "proceso" de violación de derechos humanos; es decir, no hacen la diferencia y de nuevo se vuelve a la función política de la CNDH -pero que pretende ser que no lo es- con los siguientes conceptos del multicitado Dr. Carpizo:

[...] Lo apolítico del cargo y de la función [...] ha sido el instrumento que le ha per-

<sup>55</sup> CARMIZO, Jorge, op. cit., nota 24, p. 61.

<sup>56</sup> Ibid., p. 53.

mitido el que sus recomendaciones realmente sean cumplidas [...] no hay autoridad que le agrade ser señalada como violatoria de los derechos humanos [...] la inclusión de una autoridad en el rubro de autoridades rebeldes a aceptar las recomendaciones le ha [sic] acarreado como consecuencia un altísimo costo político.<sup>17</sup> (el subrayado es mío).

Los subrayados de la cita se explican por sí mismos. Al dejar bien clara la función política y no jurídica de la CNDH. Hasta aquí es viable la queja y deja de serlo cuando se orienta al quejoso para que ejerza lo que a su derecho convenga y acudir ante el órgano institucional que proceda como lo previene el artículo 33 de la ley de la CNDH.

Artículo 33. Cuando la instancia por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la CNDH, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver del asunto.

Finalmente cuando las queja procede, pero no se acredita la violación a los derechos humanos por parte de la autoridad señalada, se aplica lo establecido en los artículos 141 y 143, fracción III del reglamento de la CNDH.

Artículo 141. Concluida la investigación y en caso de no existir los elementos de convicción necesarios para demostrar la no existencia de violaciones a derechos humanos, o de no haberse acreditado éstos de manera fehaciente, el Visitador adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que inicie la elaboración del documento de no responsabilidad correspondiente.

Y añade el artículo 143, fr. III.

Artículo 143. Los textos de los documentos de no responsabilidad contendrán los siguientes elementos:

- I. -----
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de derecho humanos o la inexistencia de aquellas en los que soporta la violación;
- III. -----
- IV. -----

Existe también la intervención de la CNDH de oficio, tal como lo previene el artículo 85 de su reglamento y que a la letra cito:

Artículo 85. La Comisión podrá radicar de oficio quejas por presuntas violaciones a derechos humanos. Para ello será indispensable que así lo acuerde el Presidente de la CNDH por sí o a propuesta de los Visitadores Generales.

La queja radicada de oficio seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que las que quejas radicadas a petición de los particulares.

Grosso modo estos son los procedimientos como y de que manera interviene la CNDH.

### 3. ¿EN QUE CASOS INTERVIENE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS?

Nuestra norma fundamental establece las facultades y atribuciones, así como las restricciones que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), al efecto creo conveniente citar el artículo constitucional:

Const. Pol. Mex. art. 102, apdo. B.

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 viole estos derechos. Formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

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

De este ordenamiento legal se desprende que la CNDH interviene en los siguientes casos:

1. De violación de derechos humanos.
2. Actos de naturaleza administrativa provenientes de autoridad o servidor público que violen derechos humanos.
3. Omisiones de naturaleza administrativa provenientes de autoridad o servidor público que violen derechos humanos.
4. Conocerá de inconformidades en relación con las recomendaciones de los organismos equivalentes de los Estados.
5. Conocerá de inconformidades en relación con los acuerdos de los organismos equivalentes de los Estados.
6. Conocerá de inconformidades en relación con las omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

A Contrario sensu del mismo ordenamiento se desprende en que casos no interviene la CNDH:

1. No conocerá de actos de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación.
2. No conocerá de omisiones de naturaleza administrativa del Poder Judicial de la Federación.
3. No tendrá competencia en asuntos electorales.
4. No tendrá competencia en asuntos laborales.
5. No tendrá competencia en asuntos jurisdiccionales.

Resumiendo la CNDH puede intervenir cuando se presenten quejas en actos u omisiones de naturaleza administrativa de autoridades o servidores públicos e inconformidades en relación con las comisiones estatales de derechos humanos y no interviene interpretando la ley, ni en actos u omisiones de naturaleza administrativa; ni en asuntos jurisdiccionales del poder judicial; ni en asuntos electorales y laborales. Es importante notar que el espíritu y la letra de este ordenamiento excluyen clara y expresamente al Poder Judicial de la Federación en sus dos vertientes, actos u omisiones de naturaleza administrativa y asuntos jurisdiccionales y así lo reitera el artículo 3 de la ley de la CNDH:

Artículo 3. La CNDH 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 de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación (el subrayado es mío).

El artículo 17 del reglamento de la CNDH define que son los actos u omisiones administrativas.

Artículo 17. [...] Se entiende por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, los que provengan de instituciones, dependencias u organismos tanto de la Administración Pública Federal centralizada como paraestatal [...] en tanto que tales actos u omisiones puedan considerarse de autoridad.

En el caso de las inconformidades por recomendaciones, acuerdos u omisiones de organismos similares a la CNDH, pero estatales se estará a lo ordenado en los artículos 3 párrafo cuatro y 56, principalmente, de la ley de la CNDH y es conveniente citarlos:

Artículo 3. [...] Corresponderá a la CNDH conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y abunda al mismo respecto, el artículo 56 de la ley de la CNDH:

**Artículo 56.** El recurso de queja, sólo podrá ser promovido por los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local.

Pero aun si no existiera inconformidad por parte del quejoso la de la CNDH tiene facultad para que, a su criterio, pueda conocer de un asunto, situación que a mi juicio es autoritaria y le resta autonomía a su similar estatal y, porque no decirlo, hasta violatoria de la autonomía del estado donde reside el referido organismo, como se deduce del contenido del artículo 60 de su ley:

**Artículo 60.** [...] La CNDH si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la recomendación correspondiente.

Y reafirma el artículo 156 del reglamento de la CNDH.

**Artículo 156.** La facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la ley, se presentará ante la inactividad de la comisión estatal respectiva, o cuando la queja se hubiese presentado originalmente ante la CNDH o cuando se trate de una presunta violación que por su importancia trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional y, en esos casos, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad. El acuerdo de atracción será firmado exclusivamente por el Presidente de la CNDH o por un Visitador General en los términos del artículo 34 de este reglamento (ausencia del Presidente de la CNDH) y se notificará al Presidente de la comisión estatal respectiva y a la autoridad local señalada como responsable.

Dado de que la CNDH está incrustada en un sistema no jurisdiccional que se contrapone a un sistema jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos que es el juicio de amparo, da por resultado la existencia de organismos locales de protección de derechos humanos cuyas recomendaciones, acuerdos y omisiones pueden ser recurridas ante la CNDH. Así es como se crea un sistema no jurisdiccional de defensa y protección de derechos humanos. Y de esta manera es como la comisión puede atraer asuntos que "por su importancia trascienda el interés de la entidad federativa". Se está tratando de respetar derechos y, creo yo, que gravemente el artículo 60 de la ley y el 156 del reglamento de la CNDH vulneran el respeto al federalismo y otra vez se vuelve a la selectividad de la ley contra su sana generalidad; otra vez la discrecionalidad contra su aplicación indiscriminada; otra vez consideraciones extra legales de "importancia que trascienda" contra aplicación de criterios legales. Sin que expresamente la ley lo mencione subyace el aspecto y las consideraciones de tipo político. Porque con ese criterio el Presidente de la CNDH firmará el acuerdo de atracción y sólo se dignará notificarlo al Presidente de la Comisión Estatal ¿para qué?

para ejercer el centralismo y el manejo centralizado de un asunto de importancia nacional, pero qué ocurrió en un Estado; Y desgraciadamente el mal ejemplo cunde para restar soberanía a los Estados en favor de un control político centralizado, porque la ley de la CNDH fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992 y el reglamento de la CNDH el 12 de noviembre de 1992 -también en el Diario Oficial de la Federación- posteriormente el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales fue reformado y adicionado en el mes de febrero de 1994. Afectando las reglas generales para el procedimiento penal, añadiéndosele la facultad de atracción, la misma que ya manejaba la CNDH, la que le da competencia a un juez distinto al de lugar en que se cometió el ilícito, importante y "oportuna" reforma que permitió atraer el "Asunto Colosio" un mes después, en marzo de 1994, al fuero federal. Creo importante citar tan "profético" y "oportunisto" artículo:

Cód. Fed. Proc. Pen.

-----  
**Artículo 10.**

En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán, asimismo competencia para juzgarlos.

También será competente para conocer de un asunto, un Juez de distrito distinto al del lugar de comisión del delito, si por razones de seguridad en las prisiones, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculcado y a otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, el Ministerio Público Federal considera necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro Juez. Lo anterior es igualmente aplicable para los casos en que, por las mismas razones, la autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar a un procesado a algún centro de reclusión de máxima seguridad, en los que será competente el tribunal del lugar en que se ubica dicho centro.

No cabe duda que estos artículos traen dedicatoria; y son violatorios de nuestra Constitución.

Analizaré brevemente la falta de competencia de este organismo en las siguientes materias:

A) Materia electoral no interviene porque:

1. No pueden substituir a los Congresos Federales, Locales y Tribunales Electorales.
2. No puede ser la CNDH un poder gravitando encima del Poder Legislativo o Judicial.

B) En asuntos jurisdiccionales no interviene porque:

1. Existe una instancia superior de decisión que revisa los fallos de la instancia inferior.

--

2. Los asuntos o casos finalmente adquieren valor de cosa juzgada, de verdad legal que crea seguridad jurídica en la sentencia.
3. No suple ni puede interferir en la labor jurisdiccional del Juez.
4. La independencia del Poder Judicial no puede ni debe ser vulnerada.
5. Desquiciaría el orden jurídico el que la CNDH interviniera en la competencia y funciones jurisdiccionales del Poder Judicial.

C) En asuntos laborales no interviene porque:

1. El conflicto se da entre particulares y no interviene un servidor público y no existe violación de derechos humanos.
2. No substituye -La CNDH- a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ni a las Juntas Locales, ni a los Tribunales de Circuito.
3. Las controversias laborales se convierten en jurisdiccionales y la CNDH es un sistema no jurisdiccional.
4. Cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, a éste se le considera como patrón.

Sin embargo, pese a que en una de sus líneas el artículo 102, apartado B de la Constitución general señala que la CNDH conocerá de quejas en contra de autoridad o servidor público "con excepción de los del poder judicial de la federación" y este organismo no será competente en "asuntos jurisdiccionales" el ex Presidente de la CNDH Jorge Carpizo McGregor, y este es el criterio que prevalece, insistió en febrero de 1993 en lo siguiente:

Los organismos protectores de DH, en México, si pueden ejercer esta facultad de Ombudsman judicial, pero exclusivamente respecto a los poderes judiciales de las entidades federativas y no, porque así lo dice expresamente la Constitución, en relación a los actos administrativos del poder judicial federal. Desde luego que lo anterior suena contradictorio: ¿por qué sí respecto a los actos administrativos de los poderes judiciales locales y no respecto a los del poder judicial federal? (el subrayado es mío).

Y él mismo se contesta:

De acuerdo con nuestro sistema jurídico-constitucional, el Poder Judicial es el órgano último que emite un dictamen sobre la constitucionalidad de leyes y actos.<sup>58</sup>

Entonces deduzco que el poder judicial federal es quien -y nunca mejor empleada la palabra- en última instancia dice -valga la redundancia- la última palabra en controversia de constitucionalidad, la posición de la CNDH respecto al Poder Judicial de las entidades federativas es oficiosa; porque considero que el poder judicial local es parte del Poder Judicial Federal y que tenemos que atenernos a la literalidad constitucional.

58 CARPIZO, Jorge, op. cit., nota 24, p. 129.



#### 4. ALGUNOS CASOS EN LOS QUE HA INTERVENIDO LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

##### CASO ALMOLOYA.

Almoleya es una penitenciaría que se destinó para condenados, toda vez que el artículo 18 constitucional claramente señala que la prisión preventiva será en sitio distinto al que se determine para la extinción de las penas, sin embargo, algún funcionario debe haber resuelto que se les podía confinar en Almoleya, aunque todavía estuvieran procesados, sin que importara la violación constitucional, entonces rápidamente se adicionó en febrero de 1994 el artículo 10 del Código Procesal Penal Federal -citado en el punto anterior de éste capítulo- y fue cambiada la competencia tradicional, reconocida en todas las leyes, de todas partes del mundo, de que se debe juzgar a los delinquentes por el Juez del lugar donde se comete el delito, para que, al gusto, arbitrio o arbitrariedad de la Procuraduría General de la República (PGR), se pueda conocer el acto ilícito por el Juez del distrito que se le antoje a la indicada PGR.

En Almoleya jamás se permite la asistencia de público, periodistas o familiares, esa es la otra gran inconstitucionalidad, ya que se están violando las garantías del artículo 20 constitucional en sus fracciones III y VI que ordenan que en audiencia se le haga saber al inculcado la causa de la acusación para que rinda su declaración preparatoria, y que en audiencias posteriores, con la presencia de público, sea juzgado por el Juez.

Las violaciones a los derechos civiles son innegables, desde luego que aun los funcionarios que laboran en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) no han tenido la iniciativa de solicitarle o exigirle al Gobierno Federal que se abstenga de cometer violación a los procesados en Almoleya.

##### CASO COLOSIO.

Así es conocido en los medios informativos la investigación y el manejo que se le ha dado al asesinato del Licenciado Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato a la presidencia de la República nominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el mes de noviembre de 1993. El Licenciado Colosio ocupó puestos de elección popular como fue el de Senador por el estado de Sonora; puestos partidistas, fue Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y puestos gubernamentales como Secretario de Estado, fue Titular de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Fue un personaje que se movió en diferentes niveles de gobierno y por supuesto fue un hombre del sistema.

Como ya lo anoté, el Licenciado Luis Donaldo Colosio fue nombrado candidato presidencial por el PRI el 28 de noviembre de 1993, renunció a su cargo como Secretario de Estado e inició su campaña de proselitismo, campaña que nunca tuvo relevancia; el 1 de enero de 1994 México ingresaba al Tratado de Libre Comercio, que es una asociación de México, Estados Unidos de América y Canadá, con la pretensión de que México ingresara instantáneamente al primer mundo mediante la paulatina derogación de

fronteras arancelarias, ahora conocida esta circunstancia como globalización, ingreso que sólo se dio en el papel y en la firma de los acuerdos, pero que la necia realidad nos ha demostrado que, no sólo no ingresamos a esos niveles económicos, sino que estamos en niveles de verdadera depresión económica. Ese día -1 de enero de 1994- como salutación a nuestro "ingreso" al primer mundo, se levanta en armas un ejército insurgente conocido como Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que reivindica los derechos de los indígenas y lucha contra la hegemonía del partido en el poder y los cacicazgos regionales, en el Sureste de México; en el Estado de Chiapas, guerrilla que le declara la guerra al Gobierno encabezado por el Licenciado Carlos Salinas de Gortari. Inicialmente el Gobierno reprimió al movimiento insurgente con el envío del Ejército Mexicano a pelear contra los guerrilleros y el bombardeo indiscriminado donde ocupaban posiciones los nuevos zapatistas, pronto cesaron las hostilidades, el 10 de enero de 1994, el Licenciado Manuel Camacho Solís -también aspirante presidencial- y segundo en discordia para ocupar la candidatura presidencial, renunció a su efímero cargo como Secretario de Relaciones Exteriores y fue nombrado Comisionado por la paz en el Estado de Chiapas por el entonces Presidente.

¿Qué pasaba con la campaña del Licenciado Colosio? La gris campaña presidencial del Licenciado Colosio, se volvió todavía más gris y menos relevante, al grado de que los periódicos publicaban en primera plana y a "ocho columnas" la imagen y los actos del Licenciado Camacho Solís y pérdida entre otras noticias se ocupaban de la campaña Colosista, y se minimizó aun más por el hecho de que el Licenciado Colosio había sido como Secretario de Estado el encargado de la política social del gobierno y que, por lo menos, en el Estado de Chiapas había demostrado su fracaso total.

El día 6 de marzo de 1994 el Licenciado Colosio, ya registrado en el Instituto Federal Electoral (IFE) como candidato oficial del PRI, pronunció un discurso en el que iniciaba su separación del Salinismo y parecía que por fin la campaña Colosista tomaba "presión" en el ánimo del pueblo, días más tarde en un acto de proselitismo en el estado de Baja California, en la Ciudad de Tijuana; en la colonia proletaria llamada Lomas Taurinas, el día 23 de marzo de 1994, a las 17:05 horas -tiempo local- fue asesinado el Licenciado Colosio. Oficialmente se informó que fueron dos balazos los que terminaron con su existencia. ¿Cuál fue el manejo gubernamental? Aparentemente fue un manejo torpe y desaseado en los primeros momentos y días. Y digo aparentemente, porque, si como se sospecha, fue un acto de los llamados "crímenes de Estado" lo mejor para que no se aclarara tal ilícito era un manejo poco escrupuloso del caso y éste no se iba a esclarecer, como ha sucedido hasta el presente (1997).

El periodista Luis Javier Garrido dos días después, el 25 de marzo de 1994, publicó un artículo en el periódico "La Jornada" que da una idea más o menos exacta de como se condujo el Gobierno Federal en esos primeros momentos y del que transcribo un párrafo:

El Gobierno Federal decidió, empero, ahora atender el caso pasando por alto los fundamentos jurídicos del régimen mexicano.

El homicidio es un delito del orden común y debió de investigarlo de oficio la Procuraduría de Justicia del Estado de Baja California y no la Procuraduría General de

la República, a cargo de Diego Valadés. El Gobernador bajacaliforniano, Ernesto Ruffo Appel, aceptó, no obstante, la situación de hecho desde el momento mismo en que el presunto homicida, Mario Aburto Martínez, fue llevado a los separos de la Procuraduría General de la República en Tijuana, lo que transgredió el orden federal, en detrimento de las atribuciones del Gobierno Estatal y de la autonomía del Estado de Baja California. »

Considero que el estado de derecho fue vulnerado con la atracción del crimen del supuesto y presunto Mario Aburto como a continuación intentaré detallarlo desde el punto de vista jurídico.

Con relación a la sentencia dictada a Mario Aburto Martínez en el expediente 41/94 por el Juez Primero del Distrito Alejandro Sosa Ortiz,<sup>59</sup> se advierte que el primer considerando de dicha interlocutoria el Juez de la causa, al admitir su competencia lo hace con fundamento en el artículo 10 del Código Federal de Procedimiento Penales, oportunamente reformado a principios de febrero de 1994, 104 fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 51 fracción primera incisos A y G de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; argumentando que es competencia federal, no sólo por el arma que se utilizó, sino porque Colosio desempeñaba actividades en su carácter de candidato a la presidencia de la República por el PRI "porque tenía la calidad de funcionario partidista" "ya que el pasivo era candidato a la presidencia de la República en campaña". La reforma al artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales es inconstitucional, porque viola el artículo 20 fracción VI de la carta magna que indica que en todo juicio de orden penal una de las garantías del procesado es precisamente que el Juez de la causa sea vecino del lugar y partido en que se cometera el delito, por lo que la citada "atracción" no puede estar por encima de la norma constitucional; además la medida de privar al Estado de Baja California de llevar la investigación trastorno del sistema constitucional pues se violaron los siguientes artículos:

124. Que establece "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

73. fr. XXI Indica que "para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que deben imponerse" técnicamente debe entenderse como tipificar las conductas delictivas, y en ningún ordenamiento se tipifica el homicidio contra la Federación.

El artículo 14 constitucional dispone que:

En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

59 CARRIDO, Luis Javier, "El Asesinato", *La Jornada*, México, 25 de marzo de 1994, p. 19.

60 "Síntesis del expediente", publicada en el Sumario *Proceso*, México, num. 941, 14 de noviembre de 1994, [s. p.].

Si el delito de homicidio se encuentra decretado por el Código Penal del Estado de California, la competencia tiene que ser del fuero común. Y es absurdo que el juez de la causa apoye su considerando en la fracción I, inciso G de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal que establece:

**Los delitos en contra de un funcionario o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.**

Argumentando que por ello es competente el juez federal, "no solamente por el arma que utilizó", sino porque Colosio desempeñaba actividades en su carácter de candidato a la Presidencia de la República por el PRI; no se puede equiparar a un candidato a la presidencia con un servidor público, porque se olvida lo preceptuado en el artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicado supletoriamente para toda la República en materia federal, que define quienes son los servidores públicos y en cuyo texto no figura ningún funcionario o candidato de partido alguno.

Y todo por la "oportuna" reforma del multicitado artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales que viola el precepto constitucional y las garantías constitucionales del procesado. Entre tanto ante tal violación a nuestra norma fundamental y demás ordenamientos legales ¿qué hacía la CNDH? bueno pues el 25 de marzo de 1994 publicó un comunicado de nueve puntos en los periódicos de circulación nacional que intituló: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos vigilará que no quede impune el homicidio de Colosio" -me parece que ya se tardó- conviene citar el punto cuarto que considero el más interesante:

Cuarto. Los responsables deberán ser procesados y sancionados en los términos que nuestras leyes establecen. La CNDH se mantendrá afecta al desarrollo de la investigación que deberán conducir al esclarecimiento de este delito para que no quede impune. En su caso tendrá -La Comisión- la intervención que designen las leyes.<sup>61</sup>

Con el desarrollo de los acontecimientos en este caso y las consideraciones de tipo legal que intenté desarrollar en los párrafos anteriores creo que estoy autorizado para afirmar que el papel de la CNDH pues ha sido por decir lo menos, casi nulo e inexistente.

61. CNDH, "La CNDH vigilará que no quede impune el <<homicidio de Colosio>>", La Jornada, México, 25 de marzo de 1994, p. 8.

## CASO RUÍZ MASSIEU.

Después de haber asistido a un desayuno en las oficinas del Sector Popular del PRL José Francisco Ruíz Massieu, Secretario General del PRI y designado Coordinador de la Diputación Priísta, se dirigió a su automóvil en la calle de Lafragua, eran las 9:28 a.m. y conduciendo su vehículo, acompañado por los Diputados Heriberto Galindo y Roberto Ortega Lomelí, al arrancar el carro, a la altura de la ventanilla, un individuo armado con una metralleta 9 mm que cubría con un periódico, disparó a quemarropa contra José Francisco Ruíz Massieu, la bala penetró en el cuello y no tuvo orificio de salida. Fue subido a una ambulancia de la Cruz Roja y trasladado al Hospital Español, en el trayecto sufrió un paro respiratorio, ya en el hospital fue operado en el torax, lugar donde la bala había hecho más daño y provocado una gran hemorragia. Falleció a las 10:30 a.m., pero el informe oficial se dió poco antes de las 12 horas. Era el día 28 de septiembre de 1994.

El jueves 29 por la noche cuando la Procuraduría General de la República (PGR) informó que el nombre del homicida era Daniel Aguilar Treviño, nacido en Corralejo, Municipio de San Carlos, Estado de Tamaulipas, con 28 años de edad -en 1994- y que fue contratado por Fernando Rodríguez (asistente de Manuel Muñoz Rocha) para asesinar a José Francisco Ruíz Massieu.

Mario Ruíz Massieu, Subprocurador General de la República y hermano de la víctima, solicitó personalmente al entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, hacerse cargo de la investigación; Solicitud que graciosamente se le concedió.

Con fundamento en el multicitado artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales se consignó el asunto al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de México, maravillosa coincidencia, el mismo del caso Colosio, pero con un agravante más en las violaciones al estado de derecho en virtud de que inicialmente la investigación estuvo a cargo de Mario Ruíz Massieu, quien investido de Agente del Ministerio Público Federal, en franca violación a la Ley Orgánica de la institución que en su artículo 27 dispone:

Artículo 27. Los agentes del Ministerio Público no son recusables, pero deben excusarse del conocimiento de los acontecimientos en que intervengan, cuando exista alguna de las causas de impedimento que la ley señala en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de circuito y jueces de distrito.

Este ordenamiento remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en su artículo 82 dispone:

Artículo 82. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, están impedidos para conocer de los asuntos por alguna de las causas siguientes:

Fracción I. Tener parentesco en línea recta sin limitación de grado, y en la colateral por consanguinidad, hasta el cuarto grado, y en la colateral por afinidad, hasta el segundo grado, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o

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

79

defensores.

**Fracción III.** Tener interés personal en el asunto o tenerlo su conyuge o sus parientes en los grados que expresa la fracción I.

La simple lectura de las normas citadas imposibilitaban al entonces Subprocurador para llevar la investigación sobre el crimen contra su hermano y de conformidad con la Ley Orgánica de la Institución, correspondía al titular de la dependencia, Humberto Benítez Treviño, conocer la excusa y determinar al servidor público que se encargará de ésta.

El Código Federal de Procedimientos Penales en el artículo 464 dispone que: "los jurados funcionarios del Ministerio Público y defensores de oficio deben excusarse en los asuntos en que intervengan, por cualquiera de las causas de impedimento que señalen las leyes orgánicas o reglamentos respectivos", de acuerdo, entonces, con la Ley Orgánica de la PGR artículo 27, en concordancia con el 82 fracciones I y III de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, el Licenciado Mario Ruíz Massieu debía haberse excusado para seguir conociendo de la indagatoria del homicidio de su hermano. En esta oportunidad debería haberse nombrado a un Ministerio Público Federal especializado, ajeno a intereses familiares y políticos.

Como sucedió posteriormente, pero de lo que resultó el ya ridículamente famoso asunto Chapa y su osamenta en la finca el Encanto, propiedad de Raúl Salinas de Gortari, presunto autor intelectual del homicidio de José Francisco Ruíz Massieu. En todo este asunto de violación de garantías -artículo 20, fracción VI de la Const. Pol. Mex.- la CNDH ha brillado por su ausencia.

#### **CASO AGUAS BLANCAS.**

El Estado de Guerrero sufre un rezago social y económico catalogado como de los peores de la República Mexicana, tomo los siguientes datos de una publicación originada por un organismo eclesástico:

Guerrero tiene tres millones de habitantes; el 11% son indígenas; el 34% no hablan español; el 27% de la población es analfabeta; el 49% no ha recibido instrucción o no han completado la primaria. En renglón de la vivienda el 47% de la población vive en casa con piso de tierra, el 59% carece de drenaje y el 42% no cuenta con agua potable. En algunos Municipios de la montaña la migración estacional alcanza el 25%, lo que aumenta la indefensión de la población remanente.

Estos escalofriantes datos económico-estadísticos se suman a otros de tipo político-jurídico:

La estructura política del Estado esta sustentada en cacicazgos y corporativismos. Uno de los más graves problemas es la impunidad en el periodo 1990-4 las autoridades estatales recibieron 37 recomendaciones, la mayoría de ellas por denegación o dilación de la justicia. En 1994 la Comisión Estatal de Derechos Humanos giró 166

excitativas, 110 de las cuales fueron dirigidas a la Procuraduría de Justicia del Estado de Guerrero, por abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad y tortura.<sup>62</sup>

En este escenario político, social y económico, el miércoles 28 de junio de 1995 eran las 10:30 horas, y desde 5 horas antes, centenares de policías -cerca de mil, de acuerdo con algunas versiones- estaban esperando a un grupo de campesinos de la Organización Campesina de la Sierra del Sur, dirigida por Benigno Guzmán (actualmente en prisión), se dirigían a un mitin político en el Municipio de Atoyac de Álvarez.

Dos días antes el entonces Gobernador del Estado de Guerrero, convocó a sus jefes policíacos, asistieron también el entonces Secretario de Gobierno José Rubén Robles Catalán y el Procurador Antonio Alcocer Salazar, ahí se tomó la decisión de parar a este grupo de campesinos a como diera lugar. Dos días después en un lugar conocido como Paso Real en donde existe un vado que atraviesa un río conocido como Aguas Blancas se montó un operativo al frente del cual estaban José Rubén Robles Catalán, Secretario de Gobierno, Gustavo Olea Godoy, Director de la Policía Preventiva de Guerrero y Elías Reachi, Agente del Ministerio Público del Fuero Común en Acapulco y responsable del grupo "Tigre", un grupo paramilitar.

Varias publicaciones dieron cumplida cuenta de lo que sucedió, a continuación de ellas extraigo el siguiente relato:

¡Bajense rápido! ordenó el comandante policiaco, Lorenzo Roque Cortés a los campesinos de la camioneta, mientras aparecían a uno y otro lado del camino más hombres provistos de fuerte armamento. Decenas de agentes de las policías motorizada y judicial dispararon contra los ocupantes del vehículo, que transportaba desde el poblado de Atoyaquillo a labriegos, así como a campesinos que pretendían participar en un mitin en Atoyac de Álvarez. Ráfagas de metralletas R15 y AK47, escopetas y pistolas abatieron a los campesinos.

Sobre los cuerpos de unos cayeron los cadáveres de otros, varios de ellos integrantes de la Organización Campesina de la Sierra del Sur, quienes iban a participar en un mitin donde demandarían el cumplimiento de las promesas del Gobernador Rubén Figueroa Alcocer, al finalizar el tiroteo los policías patearon los cuerpos de algunos campesinos para cerciorarse que estaban muertos.

"A uno de los heridos, afirma Apolonia Romero, <<el tiro de gracia>> le fue dado por la Agente del Ministerio Público de Coyuca, Francisca Flores Rizzo".<sup>63</sup>

Los propios policías, declaran los sobrevivientes, se encargaron también de poner cerca de los cadáveres las armas que supuestamente portaban los campesinos y que según el gobierno estatal fueron utilizadas para atacar a los policías que "repelieron la agresión".

62 CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ, *Expediente sobre el Estado de Guerrero*, México, El Centro, 1995, 10 p.

63 DELGADO, Alvaro, "Según los testigos el Gobierno de Guerrero masacró a decenas de campesinos inermes", *Proceso*, México, núm. 974, 3 de julio de 1995, p. 37.

Los helicópteros recogieron varios cadáveres para menguar la cifra de muertos, que en principio para el Gobierno ascendieron a 14 y para el viernes ya eran 19.

Un día después -29 de junio de 1995- el Gobernador Figueroa en una conversación, citada por el periodista Raúl Monge, con la alcaldesa de Atoyac, Ma. de la Luz Nuñez, expresó:

Venían a la guerra y guerra tuvieron. ¿somos o no autoridad? hicimos un operativo bien cuidado pues estaban todos los jefes Policiacos, el Licenciado Robles Catalán (Secretario de Gobierno), Antonio Alcocer (Procurador de Justicia del Estado de Guerrero), Rosendo Armijo de los Santos (Subsecretario de Protección y Tránsito) y Gustavo Olea Godoy (Director de la Policía Judicial). Como ve, el operativo estaba bien cuidado.<sup>64</sup>

Posteriormente el repudio y la indignación que provocó la matanza, quiso el gobernador atenuarlos con una oferta de apoyo económico que hizo a los deudos de los muertos y los heridos en una reunión secreta que tuvo con ellos en Coyuca de Benítez, maniobra que no le resultó porque rechazaron sus ofrecimientos.

Entre tanto, en los primeros días de julio de 1995, las televisoras comerciales transmitían a nivel nacional las imágenes del video de la matanza del cual la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados:

Comprobó que el video de la matanza de campesinos en el Municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, fue editado para ocultar la forma real en que ocurrieron los hechos del 28 de junio en la comunidad de Aguas Blancas [...] revisaron el video, "cuadro por cuadro", y concluyeron que fue editado de manera intencional [...] la edición, estima el Diputado Gonzalo Yañez, tendría como propósito ocultar la manera real en que murieron 17 personas y más de 20 resultaron heridas.<sup>65</sup>

Sobre este video, que dura apenas tres minutos. Los expertos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que estudiaron cuadro por cuadro las escenas, informaron en la recomendación 104/95 que "seguramente esta manipulado y muy probablemente editado", además en la averiguación previa "no consta que se haya entregado el original de la filmación".

La CNDH en su expediente 104/95 que consta de 360 fojas útiles, hace tres recomendaciones específicas:

1. Reestructuración de las corporaciones policiacas del Estado.
2. Transferencia de recursos económicos a los Municipios.

64 MONCE, Raúl, "Vamos a detener a los de Tepetitla a como de lugar... dijo Figueroa y empezó a gestarse la matanza de Aguas Blancas", *Proceso*, México, núm.981, 21 de agosto de 1995, p. 31.

65 DELGADO, Alvaro, El video sobre la matanza en Aguas Blancas fue editado para ocultar la verdad", *Proceso*, México, núm.977, 24 de julio de 1995, p. 17.



**3. Un Fiscal especial designado por alguien ajeno a la Entidad y sin vínculos con sus autoridades.**

Todo esto en el mes de julio de 1995, huelga decir que ninguna de estas recomendaciones se cumplió totalmente, sólo hubo algunos cambios en los mandos medios, esto es, sólo se cambiaron algunos funcionarios que me atrevo a calificar de "segunda división".

A decir verdad, el hecho que provocó la caída del ex Gobernador Rubén Figueroa Alcocer, fue la transmisión de un video con duración de 16 minutos difundido por Televisa el sábado 24 de febrero de 1996, en el programa "Detrás de la Noticia", que conduce Ricardo Rocha. El video registró la matanza de campesinos el día 28 de junio de 1995, en Guerrero. 3 días después de la transmisión, el Fiscal Especial del caso, nombrado por el Gobernador, Alejandro Varela Vidales dió inesperadamente por concluida su investigación y exoneró al Gobernador, así como a sus colaboradores más cercanos, impidió testimonios y desdeshó pruebas, hizo suya la versión de Figueroa, de sus colaboradores y del General Brigadier, Mario Arturo Acosta Chaparro. Esta circunstancia de hecho y de derecho daba por concluida la investigación y esta era también la tendencia en la CNDH, pero el revuelo que causó la exhibición del video, obligó a mantenerlo vigente y el entonces Presidente de la CNDH dió una respuesta, que desde mi punto de vista tiene dos lecturas: la primera que ubica a la CNDH en su exacta dimensión y la segunda una lavada de manos; Jorge Madrazo explicó que "como el proceso está abierto, puede haber nuevas pruebas. Es responsabilidad del Juez agotar todas las fases del proceso". Se remite el proceso al Poder Judicial, por lo menos a los ojos de la opinión pública, y la CNDH capitula y señala en voz del Licenciado Cuellar que:

Es indispensable destacar que en ninguna del texto de la recomendación 104/95, que consta de 360 fojas útiles, se señala que el Gobernador y el ex Secretario de Gobierno no hubieran tenido intervención ni responsabilidad penal en los sucesos de Aguas Blancas.<sup>66</sup>

Esto acontecía en el primer trimestre de 1995, ¿qué ha sucedido hasta el último informe de la CNDH? que se presentó a finales de mayo de 1996, el Gobernador Figueroa pidió una licencia al Congreso Estatal, la que se le concedió, no se le ha imputado responsabilidad penal hasta el momento. En el citado informe se consigna lo siguiente:

En el presente informe se le considera [a la recomendación] parcialmente cumplida.

La CNDH remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación copia certificada de todas las constancias que integran su expediente; mediante la Prensa se tuvo conocimiento que se habría emitido el dictamen de la Suprema Corte de Justicia donde determinaba que se habían cometido graves violaciones a los derechos humanos en el caso referido.<sup>67</sup>

66 CORRO, Salvador, "Jorge Madrazo deslinda a la CNDH de la <<caprichosa>> actitud del Fiscal; a responsabilidad ahora del juez", *Proceso*, México, núm. 1009, 4 de marzo de 1996, p. 9.

67 COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS: *Informe Anual mayo 1995-mayo 1996*, México, CNDH, 1996, p. 33.

Es importante hacer notar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un dictamen que según la definición de la Real Academia Española<sup>68</sup> es: "opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa". Es decir, nuestro máximo tribunal no dictó una sentencia, no confirmó, modificó o derogó una sentencia de algún tribunal o de un juicio penal, puede decirse que también entró al juego del sistema no jurisdiccional y dió la impresión de subordinación al Ejecutivo de acuerdo a como sucedieron los hechos de los que hago una breve relatoría; los Priistas se negaron el 18 de julio de 1993 a la recomendación expresa de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, a que el Congreso de la Unión ejerciera la facultad consagrada en el artículo 97 constitucional que en el párrafo que interesa a la letra se consigna:

Const. Pol. Mex. artículo 97. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La misma actitud asumió la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque el 18 de septiembre de 1995 desechó el caso Aguas Blancas, en sesión pública por mayoría de votos y abandonó su facultad de salvaguardar las garantías individuales, pero 169 días, el 4 de marzo de 1996, los diputados Priistas y la SCJN tuvieron que pasar sobre sus palabras, cuando el Presidente Ernesto Zedillo recurrió al mismo argumento, para que en términos del artículo 97 Constitucional, investigara la matanza y exhibió el sometimiento que le deben al Ejecutivo, diputados y senadores del PRI y los miembros del Poder Judicial. En artículo periodístico el reportero Agustín Ambríz escribió: "La Suprema Corte ahora lo acepta [el caso de Aguas Blancas] porque "sí tiene legitimidad por venir del Titular del Poder Ejecutivo"."<sup>69</sup>

Como breve conclusión a este punto del capítulo IV y, que en lo personal me parece que resume la pobre actuación que ha tenido la CNDH en estos casos que son muy relevantes, citaré una declaración que es una joya del cinismo político y del pragmatismo utilitario; el diputado guerrerense, Cetemista y líder del SYTATIR, Nezahualcóyotl de la Vega en una nota aparecida en un semanario se refirió a el organismo descentralizado de la siguiente manera:

Respecto de que la recomendación de la CNDH que pudiera ser dirigida a Figueroa, el diputado guerrerense Nezahualcóyotl de la Vega expuso que no sería el primero ni el último Gobernador [Rubén Figueroa Alcocer] que la destemirara o desoyera "son como las llamadas a misa...", dijo.<sup>70</sup>

68 Diccionario de la Lengua Española, 21 ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, p. 527.

69 "Cuando se negó a intervenir la corte", EXCESO, México, núm. 1010, 11 de marzo de 1996, p. 6.

70 RAMÍREZ, Ignacio, "En Guerrero hay «un triángulo rojo»", de la guerrilla: Acosta Chaparro", PROCESO, México, núm. 980, 14 de agosto de 1995, p. 44.

**Si en lo político la actuación de la CNDH en estos casos importantes, ha sido, por decirlo amablemente, poco afortunada; en el campo jurídico definitivamente ha sido y sigue siendo deficiente, ineficaz e inoperante.**

## 5. EFICACIA LEGAL DE LA INTERVENCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Si en los puntos 2 y 3 de este capítulo analicé ¿cómo y en que casos? interviene la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En este punto intentaré demostrar si existe o no eficacia legal de la citada Comisión en esas intervenciones y para el tema que interesa al presente trabajo académico específicamente nos referimos a este punto de contacto con las autoridades que son las recomendaciones. Desde la perspectiva lingüística ¿cuál es la naturaleza de la palabra recomendación? No me parece ocioso citar los diferentes conceptos que manejan diversos diccionarios y enciclopedias y empezaré por la definición que nos da el órgano rector del idioma español la Real Academia Española:

**Recomendación.** Acción y efecto de recomendar. 2. Encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado y diligencia una cosa. 3. Alabanza o elogio de un sujeto para introducirle con otro. 4. Autoridad, representación o calidad por la que se hace más apreciable y digna de respeto una cosa. Del alma, súplica que se hace a la iglesia con determinadas preces por el que está en agonía.<sup>71</sup>

El Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe la define así:

**Recomendación.** Acción o efecto de recomendar o recomendarse. 2. Encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado una cosa. 3. Alabanza o elogio de un sujeto para introducirle con otro. 4. Autoridad, representación o calidad por lo que se hace más apreciable y digna de respeto una cosa.<sup>72</sup>

El Pequeño Larousse Ilustrado da la siguiente definición:

**Recomendación.** Acción de recomendar. 2. Consejo. 3. Instancia. 4. Súplica que se hace para diligenciar un asunto.<sup>73</sup>

El Diccionario de la Lengua define así el concepto:

**Recomendación.** Acción y efecto de recomendar o recomendarse. 2. Encargo, favor o consejo. 3. Elogio verbal o escrito en el que se habla en favor de una persona. 4. Tener recomendación, tener una persona a otra que hable en su favor.<sup>74</sup>

Y uno de los Diccionarios más consultados de sinónimos nos da los siguientes términos:

**Recomendación.** Encargo; encomienda; súplica; instancia; comisión; elogio; alabanza.<sup>75</sup>

71 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, op. cit., nota 68, p. 1235.

72 Diccionario Enciclopédico Espasa, v. 20, 8 ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1978, p. 611.

73 GARCÍA-PELAYO y GROSS, Pequeño Larousse Ilustrado, 14 ed., Barcelona, 1990, p. 876.

74 DEPARTAMENTO DE LEXICOGRAFIA DE ANAYA EDUCACION, Diccionario de la Lengua, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 971. (LB, núm. 1660).

75 SAINZ DE ROBLES, Federico Carlos, Diccionario español de sinónimos y antónimos, México, Aguilar, 1990, p. 927.

Ya desde el punto de vista filológico o lingüista se va notando que la recomendación por su naturaleza no es obligatoria. La palabra que es una constante en estas definiciones es súplica, considero conveniente que se cite su definición:

**Súplica.** Acción y efecto de suplicar. 2. Memorial o escrito en que se suplica. 3. Derecho, cláusula final de un escrito dirigido a la autoridad administrativa o judicial en solicitud de una resolución. 4. Mediación de ruego o instancia.<sup>76</sup>

Y la definición del concepto suplica en su forma infinitiva nos da más luz sobre esta palabra:

**Suplicar.** Rogar, pedir con humildad y sumisión una cosa. 2. Derecho, recurrir contra el auto o sentencia de vista del tribunal superior ante el mismo.<sup>77</sup>

Súplica, ruego, petición, humildad, sumisión; esta es la verdadera naturaleza conceptual de la palabra recomendación desde el punto de vista lingüístico y así es como se usa cotidianamente la palabra, pero ¿desde el punto de vista jurídico? ¿qué definición o definiciones y opiniones se manejan? Considero algunas a continuación empezando por la de Esriche que no tiene desperdicio:

**Recomendación.** Es el ruego o encargo que uno hace a otro en favor de un tercero. La simple recomendación no produce obligación ni fianza, porque el que recomienda no manda, a no ser que intervenga con dolo.<sup>78</sup>

Guillermo Cabanellas nos ofrece la siguiente definición:

**Recomendación.** Encargo, petición, súplica, consejo. Serie de principios que carecen en su ejecución de fuerza imperativa. (el subrayado es mío).<sup>79</sup>

El Ministro Juventino Castro y Castro opina que:

No me pronuncio con respecto a la eficacia o ineficacia de la CNDH, sino que las resoluciones finales [i.e. Recomendaciones] que emite no son obligatorias.<sup>80</sup>

El Dr. Sergio García Ramírez razona de la siguiente manera:

Se asegura la eficacia de la función indagatoria de la Comisión [...] en cuanto al suministro de la información [...] no en lo que respecta a la atención de las recomendaciones, pues de lo contrario éstas perderían su condición de tales [...] y se convertirían en resoluciones vinculantes lo que es propio del superior jerárquico y de la autoridad judicial.<sup>81</sup>

76 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, op. cit., nota 68, p. 1363.

77 *Ibid.*, p. 1364.

78 ERICHE, Joaquín, op. cit., nota 47, p. 1416.

79 CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, v. 7, 20 ed., Buenos Aires, Heliasta, 1981, p. 41.

80 JIMENEZ, Norma, "Gobernación debe anular inseguridad", *Reforma*, México, 4 de octubre de 1996, p. 12a.

81 GARCÍA RAMÍREZ Sergio, *Proceso penal y derechos humanos*, México, Porrúa-UNAM- IIJ, 1992, p. 23.

Por su parte el Dr. Fix Zamudio reconoce que:

El Ombudsman no formula resoluciones imperativas sino exclusivamente recomendaciones no obligatorias [...] la índole de sus funciones, (de la CNDH), que no se traduce en resoluciones imperativas, sino en simples recomendaciones.<sup>82</sup>

El común denominador de las definiciones y conceptos desde los puntos de vista filológico y jurídico es uno; a saber: la recomendación no es obligatoria. La pregunta obligada es ¿cómo es posible que un acto jurídico del que se deduce el reconocimiento de un derecho o la exigencia de una obligación, a favor o en perjuicio correlativamente de un sujeto de derecho? la falta precisamente esa calidad de "exigencia" que todo derecho lleva por su propia naturaleza, de suyo implícita; como se enseña en los cursos de teoría del derecho el acto jurídico es un hecho voluntario que crea, modifica o extingue relaciones de derecho conforme a éste. No pierdo de vista que la recomendación tiene un sustento constitucional y que por lo mismo esta investida de legalidad y juridicidad, pero extraña paradoja su efecto es moral y por lo tanto no exigible, porque aun los apologistas de la CNDH y su función como Ombudsman insisten en la calidad moral del titular de dicha Comisión, concepto que creo que es peligroso por impreciso y altamente subjetivo ¿cómo medir esa autoridad moral? El Licenciado Carlos Sodi Serret.<sup>83</sup> puntualizó en un artículo titulado con sagacidad y con una gran carga de ironía: "Derechos Humanos ¿de los maleantes?" comenta el papel autónomo y moral de los Presidentes que ha tenido la Comisión y dudando de estas cualidades escribió:

El supremo hacedor de esta Nación, demostrando que puede manejar y manipular a todo aquel que perciba un sueldo que se paga con nuestros impuestos, designó para que continúe las gestiones pacificadoras al otrora Presidente de la CNDH, Jorge Madrazo Cuellar. Este, no obstante que en su último informe presumió de una absoluta independencia frente a todas las autoridades, incluso la del propio Ejecutivo, con enorme alegría aceptó el premio conferido y ya se encuentra [...] terminando lo que dejó inconcluso Camacho Solís.

Con excepción de la actual Presidente de la CNDH todos los Funcionarios que han ocupado el cargo de Ombudsman han caído en esta falta de congruencia entre las palabras y los hechos, confrontese lo anterior con estas declaraciones del ex Presidente de la Comisión, Dr. Jorge Carpizo: "Un Ombudsman que no es autónomo, realmente no es un Ombudsman. La autonomía es un requisito Sine qua non para su buen funcionamiento".<sup>84</sup> Y después de estas declaraciones a ocupar "con enorme alegría", como califica estos hechos el Licenciado Sodi, el cargo de Procurador General de la República. Entonces si se deja la impresión de que la Comisión es una dependencia más directamente ligada al Ejecutivo.

82 FIX ZAMUDIO, Héctor, "Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y el Poder Judicial en México", op. cit. nota 25, pássim 189, 213.

83 Excelsior, México, 16 de julio de 1994, p. 7a.

84 CARPIZO, Jorge, op. cit., nota 24, p. 31.

## NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RECOMENDACIONES.

Como ya lo anoté, las recomendaciones tienen sustento constitucional y por lo tanto en un primer momento tienen sustento legal y naturaleza jurídica no es ocioso transcribir de nuevo el primer párrafo del inciso B del artículo 102 constitucional:

Const. Pol. Mex. artículo 102

- 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 por contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos.  
Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. (el subrayado es mío).

Del ordenamiento de nuestra carta federal se puede enumerar las características primarias de la recomendación a saber:

1. Pública
2. Autónoma
3. No vinculatoria

Por su parte el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) abunda:

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 hubiesen presentado queja o denuncia. (el subrayado es mío).

Lo que he venido resaltando en este trabajo académico, sin ningún género de duda, queda demostrado con meridiana claridad en los citados ordenamientos legales, las recomendaciones no tienen efectividad práctica-jurídica y éste sólo hecho invalida la eficacia legal de las intervenciones legales de la CNDH, porque, como ya lo anoté al iniciar este punto la recomendación es el punto de contacto de la CNDH con las autoridades, tanta importancia tiene para la Comisión que este es el "producto" que "vende" para justificar su existencia, no creo ser inexacto si afirmo que la recomendación es su Leitmotiv, (es decir su motivo dominante y su Modus vivendi), tan es así que el Dr. Carpio para magnificar la importancia de esta figura jurídica escribió que:

Una recomendación es un instrumento, como lo es una sentencia [sic], para que se actualice la justicia, para que el estado de derecho se refuerce [...] una recomenda-

ción es una colaboración del Ombudsman con la autoridad para conseguir esos fines [...] contemplar las recomendaciones en otra forma, es desconocer su significado profundo y estar distante del momento histórico que vivimos.<sup>85</sup> (el subrayo es mío).

¿La recomendación un instrumento como lo es una sentencia? Esto expresado por el Dr. Carpizo, por decir lo menos, me parece que induce a confusión de muy mala fe.

Si se confrontan las características formales de una Recomendación con las de una Norma Jurídica resalta, por oposición, que aquella no cumple con la verdadera naturaleza de la ley que es: La imposición de la misma y tutelada por el poder soberano del Estado. Así se observa en este breve esquema:

Recomendación	Contra	Norma Jurídica	Resultado
• Pública		Es general	No se excluyen
• Autónoma		Heterónoma o exterior	Se oponen
• No vinculatoria		Bilateral	Se oponen
• No imperativa		Es coercible o coactiva	Se oponen
• No jurisdiccional		Es jurisdiccional	Se oponen

El conjunto de normas jurídicas crean la ley que se caracteriza por reunir tres condiciones necesarias:

1. Ser obligatorias por mandato del poder público.
2. Tener efectos generales.
3. Establecerse en forma abstracta

Si la recomendación es no vinculatoria, esto es, no crea una relación jurídica que crea, a su vez, una relación de obligación-derecho, sancionada por un poder público que genera, como lo diría el tratadista Dino Jarash, un hecho imponible que de no cumplirse obligatoriamente genera una sanción que es el medio de coacción de que hace uso el poder público para forzar la obediencia a la regla establecida, desde este punto de vista podemos calificar a la recomendación como una declaración unilateral de voluntad; el artículo 46 de la ley de la CNDH segundo párrafo destaca lo siguiente: "En todo caso una vez recibida [la recomendación], la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de quince días hábiles [...] si acepta dicha recomendación". Como se observa es potestad de la autoridad supuestamente violatoria de los derechos humanos aceptar la recomendación emitida. Por lo menos este artículo no habla de coacción entendida como sanción, sin embargo, la actual titular del organismo la Doctora en

<sup>85</sup> CARPIZO, Jorge, op. cit., nota 24, p. 97.



Derecho Mireille Roccati Velázquez con gran ligereza expresó el día que fue nombrada Presidenta de la Comisión Nacional, en sus primeras declaraciones a los medios de comunicación lo siguiente:

[Los Servidores Públicos por] temor a la sanción, pues en determinado momento cuando se hace una recomendación se investiga la responsabilidad de una persona que trae aparejado un castigo que, en algunos casos, llega incluso hasta la consignación penal. = (el subrayado es mío).

¿Sanción? ¿Castigo? ¿Consignación Penal? ¿cómo? si no puede existir coacción, castigo ¿quién lo va a imponer? La consignación penal ¿qué autoridad la va a ejercer? En lo personal no creo que un profesional del derecho desconozca la terminología jurídica y hable de una institución desconociendo su naturaleza, tampoco creo que exista mala fe en esta declaraciones, pienso que lo que la funcionaria buscó, fue un efecto político, algo así como una declaración de principios tendiente a provocar lo que en derecho penal se conoce como prevención general que busca un resultado preventivo e intimidatorio.

#### LA PUBLICIDAD DE LAS RECOMENDACIONES.

Si se le tuviera que reconocer alguna cualidad a la recomendación en definitiva sería la de su carácter público ¿o publicitarias? determinadamente puedo afirmar que aquí sí puede esta resolución emitida, adquirir un carácter decisorio en el ánimo de la autoridad. En el título III, "de las notificaciones y los informes", el artículo 51 de la Ley de la CNDH señala que:

El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

En concordancia con el artículo 134; del capítulo IV, "de las recomendaciones", del Reglamento de la CNDH, abunda y complementa:

Una vez que la recomendación haya sido suscrita por el Presidente, ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, [...] la misma se dará a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación. Cuando las acciones solicitadas en la recomendación no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, estas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación.

Haré una acotación para tratar brevemente el problema de la publicidad y su impacto en la llamada opinión pública, por publicar se entienden dos acepciones: La primera es imprimir, editar; la segunda es difundir una cosa que se quiere poner en conocimiento

de todos. Este "poner en conocimiento de todos" es informar; para los fines de este trabajo nos quedamos con la segunda, como el mismo Dr. Carpizo lo reconoció en su momento como Presidente de la Comisión "una de las columnas sobre las cuales basa el Ombudsman su actuación es el principio de la publicidad de sus acciones. Sin este principio, toda su actividad no tendría efectos".<sup>87</sup> Esos "todos" es la opinión pública que es un concepto tan difuso que en el ámbito jurídico pocos autores han tratado este tema, encontré no una definición, sino una característica de este concepto:

**Opinión pública. [su importancia] reside en su imprescindibilidad en el sistema democrático, sencillamente sin libertad de expresión, sin comunicación política en libertad no hay democracia. Pues sólo ella procura la transparencia política y la responsabilidad de los gobernantes que posibilitan la alternancia en el poder y, en suma, la participación.<sup>88</sup>**

Por mi parte la opinión pública es el sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados, en su parecer. La opinión pública en nuestro país no conoce la alternancia política y formalmente existe la libertad de expresión, pero en la práctica diaria no se da, el motivo es muy simple, el monopolio del papel para publicar periódicos pertenece al Gobierno.

En los medios electrónicos, en realidad, pocas veces se trata el problema de las recomendaciones y el Ombudsman o se transmiten programas de este organismo ocupando el tiempo oficial en horarios que generan muy poco "rating" índice de audiencia.

Estimo que el problema principal es que si en verdad existe una opinión pública ésta no es ni la "generalidad" ni la "mayoría" por la simple y sencilla razón de que el pueblo de México es un pueblo que desgraciadamente no lee, no existen estadísticas confiables de la cantidad de lectores en el país, en una nota aparecida en un periódico de circulación nacional se puede leer una interesante información:

**El Presidente de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, Julio Sanz Crespo, aseguró que el proceso educativo no ha logrado establecer en el mexicano el hábito de la lectura: <<en México, comentó, cerca de 20 millones de habitantes tienen el hábito de la lectura, pero existen 70 millones que no leen en toda su vida>>.<sup>89</sup>**

Queda claro, entonces, que si existe una opinión no es tan "pública", se da en élites, en cenáculos y, aun dentro de estos, en grupos de interés y estudio, pero si a estas difíciles circunstancias añadimos la errática política en materia de comunicación y publicidad la situación se agrava, no encontré datos actualizados, por lo que consigno los datos de

<sup>87</sup> CARPIZO, Jorge, op. cit., nota 24, p. 60.

<sup>88</sup> "Libertad de expresión y derecho a la información", Enciclopedia Jurídica Básica, v. 3, Madrid, Edit. Civitas, p. 4049.

<sup>89</sup> GAMEZ, Silvia Isabel, "Inaugura Zedillo Feria del Palacio de Minería", Reforma, México, 25 de febrero de 1996, p. 22.

1995<sup>90</sup>, que son muy reveladores de esta política. De enero a mayo de 1995 de las 88 recomendaciones que envió la Comisión a las autoridades, únicamente enteró a la prensa en general de 41 casos. En la práctica, la CNDH difundió el texto de sus recomendaciones, por medio de su Gaceta mensual -con un tiraje de cuatro mil ejemplares- entre instituciones relacionadas con los derechos humanos; los comunicados de prensa emitidos por la comisión son escasos y selectivos; la Dirección de Comunicación del organismo señaló que "ahora las recomendaciones sólo se van a dar a conocer a través de la Gaceta... ya no va a ser como antes". Teóricamente la periodicidad de las Gacetas es mensual, en la práctica se publican con dos meses de retraso y su distribución se inicia hasta con cuatro meses de atraso; en la Gaceta 58 que contiene el resto de las recomendaciones [de la 57 a la 88], por razones políticas se imprimió mes y medio después enterar al Presidente Zedillo del quehacer de la Comisión. Del periodo de mayo de 1994 a mayo de 1995; de las 88 recomendaciones 41 se conocieron por medio de comunicados a la prensa, las 47 faltantes únicamente en su Gaceta mensual, lo que equivale a que solamente se difundió el 45.7 por ciento del total.

Si la recomendación, acompañada de su difusión y publicidad, es el "arma más espectacular" de la Comisión, es fácil observar y deducir que esa arma" este instrumento al que el Dr. Carpizo califica como "una de las columnas sobre la cual basa el Ombudsman sus actuaciones", ni siquiera ha sido bien empleada, hay deficiencia y falta de técnica para poder emplear todo el potencial que tienen los medios de comunicación masiva, sobre todo radio y televisión como quedó demostrado en el "Caso Aguas Blancas" en el que fue realmente la Televisión quien pudo hacer caer al Gobernador con licencia Rubén Figueroa Alcocer, y no el Ministerio Público; ni la CNDH; ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### NATURALEZA ADMINISTRATIVA DE LAS RECOMENDACIONES.

Si en un apartado del anterior punto anoté que la recomendación no tiene una naturaleza jurídica.<sup>91</sup> En cambio si me parece que tiene una naturaleza administrativa, porque el Ombudsman no es un juez, en todo caso podría ser un representante del interés público como lo es el Ministerio Público [curiosamente ambas instituciones reguladas por el mismo artículo constitucional, (el 102)]. Entonces si el organismo descentralizado no emite sentencias que son exigibles, sino recomendaciones que la autoridad puede cumplir o no por su propio bien, son las "llamadas a misa" como las calificó Nezahualcōyōtl de la Vega. Citaré el trabajo de la Licenciada Nora Zoraida Espinoza Mora<sup>92</sup> que aclara muy bien este asunto:

La recomendación, es un tipo de resolución que puede emitir cualquiera de las Comisiones de Derechos Humanos en nuestro país una vez concluido el expediente de la queja [...] La recomendación es un acto de naturaleza administrativa, en virtud de

90 Datos tomados de el artículo de ELIZALDE, Triunfo, "Cambio su política hacia los medios, La CNDH dejó de informar a la prensa sus recomendaciones", La Jornada, México, 2 de agosto de 1995, p. 24.

91 Vid. supra, "Naturaleza jurídica de las recomendaciones".

92 El alcance jurídico en México de las recomendaciones emitidas por las Comisiones de Derechos Humanos, Tesis de licenciatura México, UNAM, 1995, p. 117.

que el órgano del cual emana tiene esa misma naturaleza [...] además será un acto administrativo porque no tiene por objeto dirimir una controversia [...] ha quedado estable al referirnos al Ombudsman que éste no se considera un juez [...] toda recomendación emanada de alguna comisión de derechos humanos, no tendrán carácter general.

Resumiendo; el órgano que emite una recomendación no es de jurisdicción sino de administración, el Presidente de la CNDH, no es juez, no se dirige una controversia, esto es, no existe "litis" y no hay carácter de generalidad o prevención general. El resultado es que se establece aunque parezca paradójico, un sistema tutelar de derechos no jurisdiccional; esto es, no "dice el derecho", sólo es una resolución o disposición administrativa sin ningún efecto legal o jurídico.

#### ELEMENTOS FORMALES DE LA RECOMENDACIÓN.

Las recomendaciones llevan una estructura lógica-formal, en la que viene consignada la información del o los derechos violados, así como la recomendación o recomendaciones sugeridas a la autoridad o servicios público violatorio, en el artículo 133, capítulo VI "de las recomendaciones" del Reglamento se consignan estos elementos de forma, los que enumero brevemente sólo con ánimo de informar:

Los textos de las recomendaciones contienen los siguientes elementos:

1. Descripción de los hechos violatorios.
2. Enumeración de evidencias que demuestran la violación.
3. Descripción de la situación jurídica generada por la violación.
4. Observaciones, administración de pruebas y razonamientos en los que se soporte la convicción de la violación.
5. Recomendaciones específicas, que son las acciones a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a derechos humanos y sancionar a los responsables

#### MODALIDADES DE LAS RECOMENDACIONES.

Existe en la CNDH una Coordinación General de seguimiento de las recomendaciones que reporta el estado de las mismas de acuerdo con la siguiente clasificación:

1. Recomendaciones no aceptadas.
2. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total.
3. Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial.

4. Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento.
5. Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento satisfactorio.
6. Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.
7. Recomendaciones en tiempo de ser contestadas.
8. Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

Esta calificación que se les da a la recomendación está fundamentada en el artículo 139 del Reglamento de la CNDH.

Para concluir el tema de la eficacia legal de las intervenciones de la CNDH, cito tres artículos, que creo, que ofrecen luz sobre la fuerza de la recomendación, el ejercicio de la denuncia por parte del organismo y su competencia. A tal efecto cito primero el artículo 46, segundo párrafo, capítulo II "de los acuerdos y recomendaciones autónomos", de la Ley de la CNDH; que a la letra consigna:

En todo caso, una vez recibida (la recomendación), la autoridad y 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 han cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite.

Es conveniente que mencione que cualquiera que sea el resultado de esta hipótesis jurídica la recomendación no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, obviamente en el sistema jurisdiccional. La autoridad tiene quince días hábiles para decidir si acepta la recomendación y el artículo instruye cual es el procedimiento en caso afirmativo, pero ¿qué sucede si no la acepta? naturalmente en ningún artículo de la ley o el reglamento se sitúa esta posibilidad, por la simple y sencilla razón de que evidenciaría la inutilidad jurídica de estas "resoluciones" porque de no ser el costo político por no cumplirse y eso en caso de que realmente fuera pública, no existe ningún efecto legal o jurídico, es decir no aceptación se traduce en la nada y en el limbo jurídico.

En el título IV "de las autoridades y los servidores públicos", capítulo II, artículo 71 de la Ley de la CNDH, en su segundo párrafo se encuentra una hipótesis interesante:

La Comisión Nacional denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas y actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.

No cabe duda que aquí sí puede la Comisión ejercer un derecho de acción, pero más que derecho es una obligación que se impone a un sujeto cuando conoce de casos graves

de violación de derechos o de un delito en desarrollo o en flagrancia,<sup>93</sup> en otra parte de este trabajo, en que cito al Licenciado Juan José González Bustamante que nos aclara que: "la denuncia es la obligación sancionada penalmente, que se impone a los ciudadanos a comunicar a la autoridad [de] los delitos que se han cometido o se están cometiendo siempre que se trate de aquellos que son perseguibles de oficio", es decir, no es facultad ni de la Comisión, ni de institución diversa o del ciudadano denunciar, es una obligación que de no cumplirse aquí sí pueden existir sanciones penales. El hecho de que la CNDH "pueda" hacer denuncias, no significa que se le atribuya una facultad especial o que esta denuncia se derive como efecto de una recomendación, como ya lo mencioné cualquier ciudadano puede y debe denunciar los ilícitos de los que tenga conocimiento.

Por su parte, en el capítulo VI "de las recomendaciones", artículo 140 del Reglamento de la CNDH, señala a la letra:

Una vez expedida la recomendación la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.

Este artículo da cuenta cabal de cuales son los alcances legales de la CNDH y de su "producto": La recomendación. La única "acción" que puede ejercer este organismo es darle seguimiento y verificar que se cumpla su resolución y ¿después de esto? el calificado por mí, como limbo jurídico, lo que sigue es la nada; y por otra parte el organismo "reconoce" sus limitaciones al admitir su no competencia en investigaciones, en una averiguación previa o formar parte de una comisión. Terminó este punto con una breve reflexión de este último artículo citado; El sistema -léase la comisión- reflexiona sobre si mismo y se autocorrige. Y reconoce sus limitaciones.

93 Vid. supra, cap. III, pto. 2, "¿Cómo Interviene la CNDH?"

## **6. LOS INFORMES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

Está contenida la obligación de informar en el título III "del procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en el capítulo III "de las notificaciones y los informes" especialmente los artículos 51 al 53 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y en el título VI "informes anuales y especiales" artículos 173-4 del Reglamento.

Es derecho y obligación de presentar un informe que debe ser anual, comprende el periodo de mayo del año de vigencia a mayo del año próximo, del ejercicio de las funciones del organismo. También puede haber informes especiales, fuera de calendario en el momento en que la ocasión lo requiera.

El informe se presenta por mandato de la ley y el reglamento. Invariablemente por el Presidente de la Comisión a los siguientes poderes y autoridades:

I. Congreso de la Unión.

II. Titular del Ejecutivo Federal.

A este concepto sociológico conocido como:

III. Opinión Pública.

Dice el artículo 52 "dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad".

Los informes anuales contienen los siguientes rubros:

I. Quejas. Descripción del número y características.

II. Denuncias. Descripción del número y características.

III. Conciliaciones.

IV. Acuerdos de no responsabilidad.

V. Resultados obtenidos.

VI. Estadísticas.

VII. Programas desarrollados.

VIII. Investigaciones realizadas.

IX. Recomendaciones.

**Alternativamente el informe podrá tener anexos o apéndices que comprendan los siguientes asuntos:**

- I. Proposiciones dirigidas a las autoridades.**
- II. Proposiciones dirigidas a los servidores públicos competentes.**
- III. Promover la expedición de disposiciones legislativas o reglamentarias.**
- IV. Promover la modificación de disposiciones legislativas o reglamentarias.**
- V. Sugerencias de perfeccionamiento de prácticas administrativas.**

Todo lo anterior con el propósito de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los Gobernantes.

Los informes fuera de calendario están previstos en el artículo 174 del Reglamento de la CNDH y son nominados "informes especiales". Utilizando el sentido correcto de la palabra evento, puede señalar que estos son disposiciones administrativas eventuales, la hipótesis que maneja el reglamento es la siguiente: "cuando la naturaleza del caso lo requiera por importancia o gravedad". Aquí si existe una variante, este informe, sólo se rendirá a la "opinión pública" por el Presidente de la CNDH, aunque la ley y el reglamento no lo aclaran, parece lógico suponer que este informe especial se agregará a los informes anuales. Los casos en que procede presentar un informe especial son:

- I. Exponer un logro obtenido.**
- II. Una situación de particular gravedad.**
- III. Dificultades para el desarrollo de sus funciones [de la Comisión].**
- IV. Resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general.**
- V. Alguna cuestión de especial trascendencia.**

Aunque la ley y el reglamento de la CNDH no lo citan expresamente, es claro que esta facultad y obligación tienen su fundamento en los artículos 69 y 93 segundo párrafo de la Const. Pol. Mex. En el primero se refiere al Presidente de la República que: "presentará un informe [...] del estado general que guarda la administración pública", si consideramos a la CNDH como una institución de la administración pública, tendrá obligación de presentar este informe, o quizá también como una obligación que imita, de cualquier manera al pertenecer al poder ejecutivo en la modalidad de organismo descentralizado sí tiene que informar al titular del Ejecutivo, pero, ante el Congreso de la Unión si es inequívoca esta exigencia como lo señala el artículo 93 constitucional: "cualquiera de las Cámaras podrá citar a [...] los Directores o Administradores de los



organismos descentralizados federales [...] para que informen [...] concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

De suyo no tiene nada de malo informar al titular del Ejecutivo Federal de las actividades de la CNDH por parte de su Presidente, pero si evidencia claramente una situación de dependencia administrativa y política, porque el informe se rinde siempre a nuestros superiores. Esto contrario a todo lo que siempre han pregonado los "Ombudsmens" que presumen de autonomía y más autonomía, no propongo que no informe, pero que sólo lo haga a la representación popular.

## 7.LA TRASCENDENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Creo que es posible distinguir dos modalidades en la trascendencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como Institución, a saber:

A) Trascendencia Jurídica.

B) Trascendencia Política.

Analizaré cada una de las modalidades; inicio con la jurídica y concluyo con la política:

### A) TRASCENDENCIA JURIDICA DE LA CNDH.

A través de este trabajo académico he intentado demostrar que la trascendencia jurídica de la comisión es nula por la simple razón de que su producto final no es exigible. El filósofo alemán Kant, afirmaba que: "derecho y facultad de exigir significan una sola cosa."<sup>94</sup>

Ese "producto final" conocido como recomendación no goza de esa facultad de exigencia con que el filósofo alemán vincula el derecho con una lógica impecable. Dos ex Presidentes y la actual titular del organismo, Dr. Carpizo, Licenciado Madrazo y la Dra. Rocatti; en actos políticos, conferencias, libros, artículos periodísticos hablan y escriben de sanciones, sentencias, responsabilidad penal, fincamiento de responsabilidades o como claramente lo escribió el Dr. Carpizo "una recomendación es un instrumento de actualización de la Justicia, como lo es una sentencia", creo que con cierta intención maliciosa, porque esta afirmación no resiste ni el análisis más superficial y mínimo, buscando, quizá, un efecto intimidatorio. Porque si una disposición final no se aplica no tiene que ver con el derecho, ni puede calificarse de jurídica. En un afán-valga la redundancia- de legitimar "legalmente" la institución y el cargo de Presidente de la misma, los personajes que ocupan y han ocupado la titularidad han empleado una jerga jurídica para calificar un organismo público que está muy lejos de trascender en el campo del derecho, por las mismas limitaciones constitucionales que le imponen un sistema no jurisdiccional de tutela de los derechos humanos.

Tan es cierto que los afanes de vestir a la CNDH con ropaje jurídico y legal han tentado a los titulares de la institución, que el 23 de junio de 1993 organizó el Licenciado Jorge Madrazo Cuellar, en nuestro país una serie de ponencias realizadas por Procuradores y Ombudsmen de diferentes países bautizados estos trabajos con el sugerente título de "conferencia internacional sobre el Ombudsman Judicial,"<sup>95</sup> que en el caso de México es un claro contrasentido usar esta denominación. El encargado de la ponencia, por parte de México, fue el Doctor Héctor Fix Zamudio que tituló a su trabajo así: "algunas reflexiones sobre el Ombudsman y el Poder Judicial en México", en el título hace conve-

<sup>94</sup> KANT, Manuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Crítica de la razón práctica. La paz perpetua*, 6 ed., México, Porrúa, 1986, p. 47. (Col. "Sepan Cuantos", núm.212).

<sup>95</sup> Publicados en *Ombudsman Judicial*, op. cit. nota 24.

nientemente una separación de conceptos "Ombudsman" y "Poder Judicial", pero para el tratadista mexicano no existe un choque de intereses de las funciones que realiza cada institución como fácilmente se deduce del siguiente párrafo:

Con la denominación de Ombudsman Judicial se pretende designar a una institución de carácter genérico [...] con la atribución de fiscalizar la conducta de los integrantes del poder judicial [...] se refiere a un organismo con poderes de fiscalización (y también de colaboración, aun cuando estos últimos no hayan sido plenamente comprendidos) con los jueces y tribunales, todo ello en beneficio de los justiciables e, indirectamente del mismo Poder Judicial. (el subrayado es mío).<sup>96</sup>

Obviamente el Dr. Fix habla in abstracto, pues nunca dice que esto suceda en México, pero él como vocero de la CNDH da a entender que esta es la posición del organismo, o les ganó el subconciente, y la colaboración no pedida por parte del Poder Judicial me luce que es una imposición oficiosa, independientemente de que en ninguna parte de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se señala que la CNDH sea un colaborador o cooperador del mismo Poder o de los "justiciables". El Dr. Fix Zamudio termina en el punto 43 de su ponencia deplorando que la Comisión no tenga imperio de ley con las siguientes palabras:

De no existir la prohibición tajante del artículo 102, de la Carta Federal, en su apartado B, reformado en 1992, [...] las investigaciones que la CNDH podrá realizar respecto de la conducta de los integrantes del Poder Judicial Federal [...] serían de gran utilidad para la imposición de sanciones disciplinarias por los órganos encargados de determinarlos.<sup>97</sup>

Que lástima que para el Dr. Fix Zamudio la CNDH, no tenga facultades coaccionadoras, pero que bueno que esté a salvo la independencia judicial al no existir trascendencia jurídica "imponible" del organismo referido.

## B) TRASCENDENCIA POLÍTICA DE LA CNDH.

El Diccionario Inverso Ilustrado me proporciona dos acepciones de la palabra trascendencia que me permiten desarrollar con comodidad este punto. La primera definición es ésta: "trascender es empezar a ser conocido algo que estaba oculto"<sup>98</sup> tal parece que esta acepción está hecha a la medida del organismo desconcentrado. En un principio la Secretaría de Gobernación entre una de sus muchas dependencias contaba con una que llevaba el nombre de "Dirección General de Derechos Humanos" que, hasta mediados de 1990, sólo conocía un pequeño grupo de personas enteradas y los empleados de la Secretaría, pero a partir del 6 de junio de 1990, literalmente "salta" a las primeras planas de la prensa nacional y a los primeros planos de la política nacional. El ex Presidente Carlos Salinas de Gortari crea por decreto, a partir de esta Dirección General, la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo desconcentrado

<sup>96</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, op. cit. nota 24, p. 191.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>98</sup> READER'S DIGEST, op. cit. nota 11, p. 661.

de la Secretaría de Gobernación; y de esa fecha en adelante, no se puede, honestamente, afirmar que esta institución no ha tenido trascendencia política, ha sido objeto de polémica; se han escrito ríos de tinta a favor y en contra, en libros, revistas y artículos periodísticos; materia de estudio para analistas políticos y juristas y objeto de estudio para tesis. Indudablemente ese "algo que estaba oculto" empezó a ser conocido.

La segunda acepción que proporciona el citado diccionario señala que: "trascender es comunicarse los efectos de unas cosas sobre otras causando consecuencias."<sup>99</sup>, me tomé la licencia de cambiar "cosas" por "instituciones" para que la definición parafraseada quede así: comunicarse los efectos de unas instituciones sobre otras, causando consecuencias. Para concordar esta acepción con la realidad creo que el efecto que ha tenido la CNDH en otras instituciones no es muy conocido, pero existe y está ahí, me explico poniendo cuatro ejemplos:

El Congreso de la Unión -La Cámara de Diputados- a raíz del surgimiento oficial de la CNDH, creo su propia Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos, El Instituto Mexicano del Seguro Social en su nuevo organigrama oficial,<sup>100</sup> a través de su Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente, creó una Oficina encargada de tratar asuntos de derechos humanos en los ámbitos federal y local; por su parte la Procuraduría General de la República cuenta con una oficina de derechos humanos para tratar asuntos relacionado en esta materia; y como último ejemplo a "imagen y semejanza" de la CNDH y la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Salud -por cierto en fecha muy similar a la de la creación de la CNDH, pero 6 años después -el 3 de junio de 1996- creó, por decreto presidencial una Comisión Nacional de Arbitraje Médico,<sup>101</sup> como "organismo desconcentrado". Evidentemente la CNDH comunicó los efectos de su institución a otras, causando como consecuencia, esta serie de dependencias, incluso ha sido el pretexto ¿justificado? para que la policía no cumpla con su misión; podría decirse que aquí hay una "trascendencia negativa", se quejan -los policías- que más tardan en aprehender a un presunto delincuente que éste acuda a la citada comisión para que los "defienda". De cualquier manera es "*Vox populi*" que la CNDH defiende a los delinquentes, sea o no cierto, esta es la percepción que se tiene del organismo desconcentrado.

Por otra parte al tratar de la trascendencia política, pese a que sus ex titulares y su actual titular la niegan, al pretender una institución "químicamente pura" ya anotaba, en los primeros párrafos de este punto como ha impactado este organismo desde el punto de vista político, por la sencilla razón de que fue creada por voluntad presidencial y, aquí sí la palabra "trascendencia" adquiere su dimensión exacta, al pasar de un sexenio a otro con el apoyo del actual Ejecutivo Federal y al contar con este apoyo que es de la autoridad más encumbrada de nuestro país, su recomendación puede tener un efecto

99 Idem.

100 Enero de 1995.

101 Esta Comisión presenta casi calçadas las mismas contradicciones legales que la CNDH al pretender negociar delitos por negligencia o mal praxis profesional del Sector Salud y emite dictámenes no obligatorios. Como lo señala el jurista Armando I. Quirasco "El Delito Tipificado Penalmente no es Negociable", op. cit. nota 35, p. 5.

político de orden presidencial. Hasta cierto punto la CNDH, Contrario sensu, puede servir para reforzar simuladamente la autoridad presidencial al permitirle ejercer una presión pública en ámbitos que anteriormente se tenían que "pisar" de manera encubierta. Para concluir este punto cito unas palabras del Dr. Carpizo que ya no dejan lugar a dudas acerca de esta función política que cumple la CNDH:

En México la designación [del Ombudsman] la realiza el Presidente de la República y la Comisión forma parte del Poder Ejecutivo, [...] representa al Gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos.<sup>102</sup>

102 CARPIZO, Jorge, *op. cit.* note, 23, p. 18.

## 8. LOS RESULTADOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En este último punto me refiero a los resultados que produce la comisión desde la perspectiva que nos proporcionan las cifras, los números y los porcentajes, y no desde la perspectiva de sus resultados sociales, jurídicos o políticos, estos datos numéricos dan la exacta dimensión del organismo en el orden pragmático-utilitarista; es decir, su uso, su utilidad, su "rentabilidad" como institución generadora o no de "plusvalía" social.

Los artículos 52 y 53 de la Ley; así como el artículo 172 del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), establecen la obligación que tiene el Presidente del organismo de presentar un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al titular del Poder Ejecutivo. Es en este informe donde se dan a conocer los resultados obtenidos, estadísticas y demás datos que se consideren convenientes. El periodo comprendido es de mayo a mayo de cada año, posteriormente en el mes de junio es editado y publicado en un volumen. En el tomo que recoge el informe anual de mayo de 1995 a mayo de 1996 aparece un concentrado de los seis años de funcionamiento de la CNDH, expresados en cifras, y es de donde tomo los datos numéricos para tratar este punto.<sup>103</sup>

A lo largo de sus seis años de trabajo la CNDH ha funcionado con la recepción de excitativas, llamadas quejas y producido, después de haber pasado por un proceso, resoluciones denominadas recomendaciones. Por razones de claridad divido las cifras en dos grandes rubros: A) Quejas y B) Recomendaciones.

### A) Quejas, periodo 1990-6.

En seis años de funcionamiento la CNDH ha recibido un total de 45,110 quejas [cuarenta y cinco mil ciento diez quejas] de las que se han concluido 43,784 [cuarenta y tres mil setecientos ochenta y cuatro] esto significa que el 97.1% [el noventa y siete punto uno por ciento] de los asuntos radicados se han concluido.

Pero esto no quiere decir que la totalidad de los asuntos se hayan resuelto porque pueden estar en las diferentes etapas de un trámite o en algún tipo de resolución "interlocutoria" que son: acuerdos de trámite, inconformidad, calificación de la queja, conciliación o documento de no responsabilidad.

### B) Recomendaciones emitidas, periodo 1990-6.

Transcurridos 6 años de labores de la CNDH, la situación general de las recomendaciones es la siguiente:

1,053 [mil cincuenta y tres] recomendaciones han sido emitidas y se desglosan de la siguiente manera:

103 CNDH, op. cit., nota 67, p. 500 y ss.

- 695 recomendaciones totalmente cumplidas, que es el 63.47%
- 344 recomendaciones parcialmente cumplidas, que es el 31.42%
- 25 recomendaciones no aceptadas, que es el 2.28%
- 7 recomendaciones aceptadas en tiempo de presentar pruebas, que es el 0.64%
- 13 recomendaciones aceptadas con cumplimiento no satisfactorio, que es el 1.19%
- 9 recomendaciones en tiempo e ser contestadas, que es el 0.82%
- 2 recomendaciones aceptadas sin prueba de cumplimiento que es el 0.18%

Total 1053.<sup>104</sup> de recomendaciones emitidas.

Por un lado se han recibido 45,110 quejas y por el otro ha emitido 1,053 recomendaciones, que es el 2.35% de las quejas que se convierten en recomendación es una cantidad bajísima.

Dentro de esta misma cantidad de recomendaciones -1,053-, en el periodo que abarca del mes de mayo de 1995 al mes de mayo de 1996, se ubican 116 recomendaciones que son las reportadas en el informe más reciente. Se desglosan de la siguiente manera:

Recomendaciones emitidas, periodo 1995-96.

- 33 recomendaciones totalmente cumplidas, que es el 26.83%
- 68 recomendaciones parcialmente cumplidas, que es el 55.28%
- 4 recomendaciones no aceptadas, que es el 3.25%
- 7 recomendaciones aceptadas en tiempo de presentar pruebas, que es el 5.69%
- 2 recomendaciones aceptadas con cumplimiento no satisfactorio, que es el 1.62%
- 9 recomendaciones aceptadas en tiempo de ser contestadas, que es el 7.31%

Total 116.<sup>105</sup> de recomendaciones emitidas

En los datos comprendidos en el periodo de seis años del total de recomendaciones sólo se han resuelto totalmente el 63.47% contra el 36.53% que no han sido cumplidas, se observa que mayoritariamente se han aceptado y cumplido las recomendaciones emitidas, así es que, por cuanto hace a la cantidad el resultado es satisfactorio, pero por lo que hace al tiempo transcurrido el resultado es totalmente negativo, pues de los datos se infiere que probablemente hay asuntos que llevan 6 años sin resolver o cuando menos varios años. Al no señalarse plazos perentorios de manera determinante, se deja abierta la posibilidad de que la autoridad ejerza acciones dilatorias; en todo caso el artículo 46 de la Ley de la CNDH señala que: "en quince días [el funcionario] entregará las pruebas adicionales que ha cumplido con la recomendación" y añade el artículo: "

Artículo 137. Cuando a juicio del destinatario de la recomendación el plazo sea in-

104 La diferencia en el total es porque en 42 casos se dirige la recomendación a más de una autoridad y se encuentra en su cumplimiento en una situación distinta.

105 La diferencia en el total es porque en 7 casos la recomendación se dirige a más de una autoridad y se encuentra en su cumplimiento en una situación distinta.

suficiente, 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.

Como su puede comprobar de la letra de estos artículos con los resultados de 6 años de actividades, la CNDH ha sido muy obsequiosa, pero esto no es extraño, si se toma en cuenta que ni la recomendación, ni su cumplimiento son obligatorios, por lo que el resultado global a mi juicio es muy poco "productivo".

En cuanto a los datos del más reciente periodo -1995/6-, del total de recomendaciones sólo se han resuelto totalmente el 26.83% contra el 73.17% que no han sido cumplidas; esto es, aproximadamente, de cuatro recomendaciones emitidas sólo se ha cumplido una, por uno u otro motivo no han sido resueltas, creo que no es necesario añadir más para demostrar que la CNDH no es precisamente un modelo de eficacia.

En otro orden de ideas haré un comparativo con una institución de justicia, dependiente del Poder Judicial: el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), admito de antemano que la comparación es muy arbitraria, pero también creo que el comparativo puede servir para que, por contraste, dé la dimensión de un organismo útil y creado conforme a derecho en relación a otro creado por moda sexenal. Procederé en consecuencia:

- La CNDH en seis años ha admitido 45,110 quejas.
- El TSJDF en un año, periodo del mes de diciembre de 1995 a noviembre de 1996, ha radicado 234,673 juicios.<sup>106</sup>
- La CNDH tiene "competencia" federal.
- El TSJDF tiene jurisdicción local.<sup>107</sup>
- La CNDH de 45,110 quejas ha producido 1,053 recomendaciones.
- El TSJDF tiene que resolver totalmente 234,673 juicios por sentencia o por incidentes procesales.
- La CNDH en 6 años ha logrado que el 63.47% de sus recomendaciones se cumplan.
- El TSJDF tiene que dictar sentencia o elaborar acuerdos en el 100% de los juicios, que radicó en sólo un año.

En seis años el número de quejas admitidas por la CNDH en el ámbito nacional sólo representan el 19.2% del total de juicios radicados en un año en el ámbito local por el TSJDF, 1,053 recomendaciones emitidas representan el 2.35% del total de quejas admitidas en 6 años y el 0.45% del total de juicios radicados en un año y si se divide el último porcentaje entre 6 nos da solamente el 0.07% por año, una cifra bajísima.

<sup>106</sup> Datos proporcionados por la Oficina de la Presidencia del TSJDF.

<sup>107</sup> Aunque hay juicios que se sujetan a su jurisdicción, empero haberse generado el asunto en lugar distinto al de la plaza.



Puede parecer que la comparación de cifras entre una y otra institución sea tendenciosa, alevosa o ventajosa por la brusquísima disparidad numérica -se dice que los números son fríos- y no niego que así sea, pero sí muestran de cuerpo entero la utilidad social e institucional de un organismo como el TSJDF que es necesario para la impartición de justicia, como se le quiera calificar a esta, y un organismo, la CNDH, que pretende tutelar derechos públicos, sin que nunca alcance en la práctica cotidiana ese objetivo. no es saña al juzgar a este organismo desconcentrado pero sí me ajusto a juzgarlo por sus acciones y no por sus intenciones.

## CONCLUSIONES.

Derecho es aquel en que no se halla mezclado ningún elemento tomado de la ética, que no exige otro motivo de determinación de la voluntad que no sea puramente exterior, porque sólo entonces es puro y no mezclado con prescripción alguna de la virtud. Un derecho estricto, por consiguiente, puede ser sólo el que es completamente exterior. El derecho estricto se basa, sin duda, en la conciencia de la obligación de cada uno de conformarse a la ley; sin embargo, para determinar la voluntad a la obediencia de esta ley no se deba ni se puede invocar tal conciencia como un impulso; ello, si el derecho deba ser puro. Este derecho se apoya únicamente en el principio de la posibilidad de una constitución exterior, que pueda consistir con la libertad de cada uno, según leyes generales.

Emanuel KANT  
Metafísica de las costumbres.

1. Ya anotaba en la introducción que la actividad internacional ha influenciado los procesos constitucionales de los estados nacionales, pero que el origen de los derechos humanos era el derecho natural, primario y singular de la conservación de la propia existencia y todo lo que sea necesario material y jurídicamente para lograrlo.
2. Como todo tema de actualidad los derechos humanos, tienen antecedentes históricos, aunque hoy sea un tema al que podría calificar de moda, la realidad es que ya en los antiguos códigos de los pueblos de Asia y el Medio Oriente como los de Manú [siglo II a. de C.] y el de Hammurabi [ca. 2130 a 2088 a. de C] existían disposiciones que tutelaban los derechos de los gobernados; ya en la Época Moderna [siglos XV-XVII] en la Inglaterra se libró una batalla por las libertades individuales, en el siglo XVII La Revolución Francesa inicia la Época Contemporánea y promulga un documento llamado "Los Derechos del Hombre y del Ciudadano" en 1789; en nuestro siglo después de la barbarie que produjo la 2a. Guerra Mundial, las diversas naciones del mundo se comprometieron al respeto de los derechos humanos firmando en 1948 una resolución de la ONU titulada "Declaración Universal de los Derechos Humanos" y de ese documento se han pactado acuerdos y tratados regionales.
3. Nuestra tradición jurídica, tiene sus raíces en el derecho quirritario, y nos llegó a través de España. En un principio eran los cónsules quienes detentaban el poder judicial creando las figuras del Pretor urbano y del Pretor peregrino creando, éste último, el Jus gentium para tratar asuntos en los que contendían ciudadanos romanos con extranjeros, este derecho era equitativo y flexible. Caracalla en el siglo II d. C. borró la distinción entre el Jus gentium y el Jus civile y creó una igualdad ciudadana y una mejor tutela de la vida, patrimonio, estado civil y defensa contra los abusos de las autoridades.
4. Inglaterra desde el siglo VII de nuestra era libra la primera lucha moderna entre estatismo y democracia; en el siglo XVII la batalla entre conservadores y liberales logra poner un límite al Poder Monárquico de Jaime I al triunfar el poder parlamentario y se producen los dos primeros documentos de la democracia moderna y de los dere-

chos humanos: La "Declaration of Rights" y la "Bill of Rights" respectivamente: Acta de Derechos y Carta de Derechos, este último documento establecía que era ilícita la suspensión de leyes sin el consentimiento parlamentario, derecho de petición de los ciudadanos, evitaba el exceso de las multas o fianzas, los castigos no debían ser inhumanos y crueles, no debía coartarse la libertad de palabra; y no se podía multar o confiscar bienes a alguien si no se mostraba su culpabilidad. Se creó una importantísima institución jurídica El Habeas corpus por virtud de la cual nadie podía ser detenido más de 24 horas sin ser sometido a juicio; Bastión importantísimo de la defensa de los derechos humanos. Embrión de las modernas constituciones fue esta "Bill of Rights".

5. El caso de Suecia es caro al tema de los derechos humanos. Es un país bien organizado, neutral y con una política a prueba de convulsiones. En este país se creó una Institución representada por un individuo que es un "defensor del pueblo", Suecia es un país democrático en forma y fondo con una estabilidad política y económica real. Este defensor originalmente se llamó "Justitieombudsman" creado constitucionalmente en el año de 1809, esta institución tiene una característica seria y efectiva posee el derecho de procesar gravita sobre determinaciones judiciales y puede iniciar cualquier procedimiento ante la corte judicial, en relación a un delito que pudiera cometer un juez y se le da aun más seriedad porque los "Ombudsmen" son también jueces.
6. España siempre oscilante entre el totalitarismo y la democracia, entre la conculcación de derechos y el libertinaje; entre la reforma y la contrarreforma. España después de haber salido de un régimen fascista y totalitario conocido como Franquismo que sumió a España en una época de represión, intolerancia, violación de derechos humanos y nulificación de la sociedad civil. En el gobierno socialista en 1981 se creó el Ombudsman con una reforma constitucional con la característica de ser un "Alto Comisionado de las Cortes Generales" (Congreso de la Unión) al igual que en Suecia la institución tiene fuerza de ley para ser parte activa en un proceso judicial y a través del ministerio fiscal inicial acciones contra el funcionario que no cumpla con lo ordenado.
7. Apuntaba, en el punto en que me refiero a los EUA, que es pionero en la defensa y constitucionalización de los derechos humanos, aun antes que Francia, y que no se le ha dado el suficiente crédito histórico, porque anotaba que esta colonia nació adulta por ser los herederos de las ideas parlamentarias de limitación al poder y ponderación de las libertades individuales, de tal manera que los políticos norteamericanos hablaban de los derechos naturales del hombre: Vida, libertad, propiedad y la idea de un gobierno que existiera para la protección de estos derechos. Reflejo de estas ideas fue su emancipación de Inglaterra y su Declaración de Derechos de Virginia el 4 de julio de 1776, 13 años antes que la declaración francesa y creó la primera Constitución codificada de la época moderna.
8. En el caso de México, antes de la Conquista Española, no se puede considerar que existieran derechos públicos, esto no quiere decir que no existiera una normativa, pero el régimen político era tan piramidal y vertical que se reflejaba en una estructura

social claramente jerarquizada, al grado de que existían seres humanos ubicados en una clase social -los Mayeques- que estaban incluidos en el haber patrimonial de la tierra al grado de que eran transmitidos como un derecho real junto con la propiedad agrícola. A la conquista española se pueden distinguir tres etapas: La etapa de la encomienda que era la tutela de la población indígena por parte de los conquistadores y se caracterizo por el saqueo, la rapiña y el genocidio, la segunda se crea un sistema feudal en la Nueva España y se vigoriza la dependencia colonial, surge una fuerza ideológica llamada Iglesia, la tercera en que se agudizan las contradicciones entre criollos y españoles y se precipita la crisis que le dará la independencia a México. En la lucha de independencia, Morelos imprime el sello de las reivindicaciones sociales: abolición de castas, de la esclavitud, supresión de contribuciones y cajas de ahorro, reparto de tierras y crea el primer documento legal del México independiente "los Sentimientos de la Nación" que dió origen a la Constitución de Apatzingan en 1814. El antecedente histórico más lejano de algo que puede ser similar a la CNDH fue la Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí, en 1847, también emitían recomendaciones, pero con gran sentido común, si el hecho merecía pena, ponían al responsable a disposición del juez, en este siglo existe una tendencia a crear este tipo de instituciones, que va en aumento; como se puede testificar con la CNDH y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

9. Analicé, espero que no muy superficialmente, cuales son las bases constitucionales de la CNDH -en el capítulo II- ubicada en el artículo 102, apartado B de nuestra norma básica, así como los artículos que sin necesidad del referido organismo nos garantizan nuestros derechos fundamentales: Vida, igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica y el juicio de amparo regulado por los artículos 103 y 107 constitucionales mediante el cual se protege un derecho público que puede violar una autoridad. También señalé que nuestra constitución ha sido gravemente "manoseada" por los distintos gobiernos, pero que ha sido más notorio con la llegada de los llamados "tecnócratas" al poder que realmente han desgastado el proyecto constitucional. Analicé también el Decreto Constitucional, Reglamento y Ley de la CNDH, los cuestionamientos que tuvo su marco jurídico, la impugnación que mereció esta institución y como el Doctor Carpizo quizo a toda costa justificar la reforma constitucional y su ubicación en la parte orgánica de la carta fundamental por la conveniencia política que significaba la Comisión, y la regulación de su Status jurídico a través de su ley y su reglamento. Las relaciones que la CNDH y la Constitución tienen con los códigos adjetivo y sustantivo de materia penal, señalé que el Código Penal ha sido rebasado por multitud de "tipos" penales previstos en leyes especiales, así como, que quizá ya presente algún grado más o menos importante de obsolescencia lo cual compromete la tutela de los derechos públicos subjetivos. Por otro lado la parte procedimental a mi juicio, sin llegar a ser perfecta, considero que sí contiene los mecanismos que permiten al indiciado ejercer sus intereses frente a los probables abusos del poder público, como lo garantiza el artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ubica en su exacta dimensión la muy limitada importancia que tienen una recomendación en el campo de la jurisdicción, a través de su jurisprudencia, no le da ni siquiera un valor probatorio en un proceso.

10. En el capítulo III de este trabajo académico, basado en el artículo o reglamento hice una breve descripción de los órganos que integran el organigrama de la CNDH y esquemáticamente brevemente a cada uno de ellos a saber: Presidencia, La Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales, Visitadores Adjuntos, personal profesional, técnico y administrativo y el peculiar Consejo formado por un grupo de diez ciudadanos nombrados por el Ejecutivo, y del que este sustentante pone en tela de juicio su independencia, habida cuenta de su cercanía con el Presidente de la República y sus intereses dentro del sistema.
11. En el capítulo IV analizo cual es el planteamiento de las intervenciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en algunas instancias institucionales, principalmente en el Poder Judicial y en el Ministerio Público Federal, este último desde el punto de vista administrativo, visto como dependencia del Poder Ejecutivo y se advierte que independientemente del ejercicio del monopolio de la acción penal al que yo considero una función autónoma en relación con las otras funciones del ministerio público como lo son recibir demandas, denuncias o querrelas, practicar diligencias, integrar el cuerpo del delito, comprobar la responsabilidad del inculcado, dictar medidas de seguridad y auxilio, consignar al presunto responsable ante el juez junto con la averiguación previa y pedir (al juez) la aplicación de la sanción.
12. En el punto 2 del capítulo de mención expuse como, cuando y de que manera realiza la CNDH sus intervenciones, queda claro que se inicia por una excitativa llamada queja, pero que la ley del organismo maneja indistintamente los términos queja y denuncia, propiciando una inexactitud que es pertinente que se aclare porque crea confusión acerca de la naturaleza de la Comisión, si se considera que la denuncia pertenece al orden jurisdiccional y no administrativo.

En el punto 3 basado en la ley y el reglamento trate de explicar en que casos tiene competencia y en cuales no, cuando la competencia es federal y cuando local y cuales son los mecanismos para calificar esta competencia.

En el punto 4 hice una breve relatoria de algunos casos de trascendencia criminal y política e incluso de política criminal que han sucedido en el país, estos casos son: Almoloya, el caso Colosío, el caso Rufz Massieu y el caso Aguas Blancas. Y el papel que ha tenido la CNDH en la tutela de los derechos humanos, y como la política ha marcado esta actuación en detrimento de la legalidad y consecuentemente lo poco decoroso de las actuaciones de la institución.

13. En el capítulo IV, punto 5, analicé cual es la eficacia legal de las intervenciones de la CNDH. En este punto conclusivo cambié el título por una pregunta, para que quede así: ¿Qué alcance legal tienen las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos? Si la conclusión sirve para probar la efectividad de un trabajo; en este punto quise probar la efectividad del planteamiento y el resultado fue determinante y categórico, la recomendación no tiene alcance legal y de esto no hay duda. Tomé en cuenta la naturaleza administrativa del organismo que reproduce, diría Carlos Marx, consecuencias administrativas por medio de una resolución admi-

nistrativa, pero nunca legal, nunca jurídica. Lo que digo es que la recomendación es legítima no legal ¿Cómo puede ser esto? Desde la perspectiva de la hermenéutica jurídica creo poder aclarar ese problema; si lo legítimo es lo justificado conforme a las leyes y derivado de esto lo legal es lo prescrito por la ley, conforme a ella y la ley es el precepto dictado por la suprema autoridad en que se manda o prohíbe obligatoriamente una cosa y si la ley está formada por normas jurídicas heterónomas, vinculatorias y coercitivas. Desglosando lo anterior la CNDH y su producto final, la recomendación, están legitimadas, es decir, justificados conforme a la ley consignada en el artículo 102, apartado B de la Constitución, lo que significa que tiene un fundamento constitucional, pero su efecto no es legal o dicho con otras palabras la recomendación causa un estado legal por cuanto hace a su base jurídica, pero no tiene la misma consecuencia legal de exigibilidad, como algunos tratadistas lo han mencionado en México y aquí incluida la CNDH y su recomendación, existe el más grande sistema de protección no jurisdiccional, pero no el mejor. Demostré que la naturaleza jurídica de la recomendación es su publicidad, su autonomía y su no vinculatoriedad que se contraponen a la naturaleza de la norma jurídica, que quizá la fuerza de la resolución sea su publicidad, pero que este elemento publicitario no ha sido manejado con inteligencia y efectividad. Y que la verdadera naturaleza de la recomendación es de carácter administrativo, consigné los elementos formales que la integran y sus modalidades.

14. Analicé muy brevemente la normativa interna que ordena al Presidente de la CNDH informar, en este orden: a Congreso de la Unión, al Ejecutivo Federal y a la opinión pública, lo que informa: quejas, denuncias, conciliaciones, acuerdos de no responsabilidad, resultados, estadísticas, programas, investigaciones y recomendaciones y los dos tipos de informes: los previstos y los especiales, cuando la naturaleza del caso lo requiera.
15. En el punto 7 del capítulo IV, identifiqué la trascendencia que tiene la CNDH, entendida como su importancia y su impacto político, social y jurídico (además es en este orden) y distinguí las dos trascendencias que a mi juicio se perfilan con nitidez en el desempeño de la institución son: la jurídica, que como lo he venido señalando en este trabajo académico, no puede por su propia naturaleza tener alcance legal, como el mismo Dr. Fix Zamudio lo deplora; y la trascendencia política, ésta sí innegable por dos motivos poderosos; el primero, que fue creada por el ex Presidente Salinas y es sostenida actualmente por el Presidente Zedillo, y la segunda, porque al ser creada por voluntad del Ejecutivo. Las resoluciones de la CNDH pueden veladamente tener el efecto de una orden presidencial.
16. Como último punto de este trabajo académico, realicé un breve ejercicio de porcentajes numéricos que reflejan el desempeño práctico en los hasta ahora 6 años de labores de la CNDH, así como del más reciente año reportado e informado, asimismo elaboré un pequeño comparativo de las magnitudes numéricas de la institución nacional contra las cifras de la institución local que es el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el resultado francamente raquítico que arroja la CNDH.

En la introducción ya apuntaba que existe un problema de tipo teórico al tratar de definir ¿cuál es la naturaleza de los derechos humanos? que crea una primera, y creo yo, única y principal contradicción; ¿pertenecen al campo de lo jurídico, de lo político o de lo filosófico?. Como ya lo anuncié en la introducción, aquí intentaré tratar este asunto, trataré de ser breve, y reconozco que en parte son ideas mías y en parte sigo las ideas del filósofo español Fernando Savater en dos de sus obras tituladas: *Ética como amor propio* e *Invitación a la ética*.

En el reglamento de la CNDH en su artículo sexto define a los derechos humanos como "los que son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México". En esta definición es posible encontrar las vertientes filosóficas: naturaleza y ser humano; política: pactos, convenios y tratados y jurídica: aspecto positivo y Constitución, como se puede fácilmente deducir se encierran estas modalidades en la definición, es por ello que los derechos humanos son algo tan abstracto que ellos mismos son el más temible obstáculo a su cumplimiento y la pregunta que se tiene que hacer es: ¿Pertenecen al orden moral, al jurídico, o al político? Se escucha a los políticos respaldar sus opciones de gobierno con justificaciones morales recargadas en los derechos humanos ¿resultado? excelente efecto político; entonces, ¿a que orden pertenecen los derechos humanos? A veces parecen una explicitación normativa del reconocimiento ético de las exigencias efectivas de lo humano; otras veces se ocupan de cuestiones de justicia, tanto en lo relativo a la distribución de bienes como en lo que respecta a prevención o reparación de males; en otras ocasiones son de índole netamente política, pues pretenden regular los mecanismos de imposición del Estado sobre los gobernados. Esto les da una singular coloratura utópica a los derechos humanos que los sitúa a medio camino entre la promesa ideal y la estricta sobriedad del reglamento, son ubicuos al derecho, a la política y a la ética; pertenecen demasiado al área moral como para ser sólo derechos positivos y tienen un propósito, una vocación de institucionalización jurídica para que puedan ser reduccionistamente morales. Pero no debe pensarse que derecho y moral -derivada de la filosofía- se contraponen, se excluyen y se contradicen, sin embargo sí debe manejarse cada uno en su campo teórico, porque se corre el riesgo de confundirlos y en consecuencia desnaturalizarlos, porque no se puede suponer que un derecho es inmoral, so pena de creer que es perverso e inhumano, y esto es así, porque en el fondo el derecho tiene que estar conectado con valores y valoraciones, es decir, existe una combinación entre derecho y moral, la justificación de un derecho se refiere -y tiene que referirse- a diferentes tipos de razones materiales o de relación de medio a fin; es decir, un orden dirigido a un fin o a razones de corrección de lo incorrecto, pero con todo y su conexión en los niveles básicos de su naturaleza, cada orden: jurídico y moral se tienen que desenvolver en su propio marco teórico, porque de no ser así se pueden normar derechos tan abstractos que serían incumplibles. Terminó esta reflexión con otra reflexión: sólo un discurso que encierre normatividad y me refiero a la jurídica, puede contener realmente una sustancia ética. Una desafortunada cercanía hace que la recomendación del bien, y nunca mejor empleada esta palabra, parezca un sermón, pero no hay nada de esto si sólo reconocemos un propósito normativo y racional; porque el

derecho no es sólo un buen consejo que interprete, por ejemplo el juez, que se puede seguir o puede ignorar sobre la base de su propio juicio, es la base dotada de autoridad para la decisión, porque desde el punto de vista social, la actividad judicial es el ejercicio del poder y crear derechos difusos en que el interés del titular jurídico no está definido con precisión, sino que está inmerso en el término de la sociedad produce lo que con cierta sorna el filósofo Emanuel Kant calificaba como el lus aequivocum o derecho equivocado.

No es suficiente sólo concluir que la recomendación no tiene funcionalidad jurídica en el derecho positivo o pronunciarse respecto a la eficacia o ineficacia de la CNDH o a la eficiencia o ineficiencia del Ombudsman, porque nos guste o no la institución existe y está ahí para júbilo o despecto de sus partidarios o detractores, pretendo terminar estas conclusiones con ánimo propositivo y no solamente crítico, para esta intención me apoyo en autores y tratadistas tan renombrados como Juventino Castro, Sergio García Ramírez y Alvaro Gil Robles, entre otros.

Ya explicaba en la primera reflexión que surge un gran problema teórico al momento de tratar de delimitar su naturaleza (de los derechos humanos) que participa tanto de lo filosófico, como de lo político y de lo jurídico, razón por la cual es difícil ubicarlos en la sobriedad de un reglamento como se puede apreciar de una somera aproximación a los derechos humanos con "nombre" a continuación enumero brevemente algunos:

- Atención para evitar discriminaciones por raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica.
- Exclusión de la tortura y tratos inhumanos y degradantes.
- Eficacia del recurso igualitario ante los tribunales contra violaciones de los derechos fundamentales.
- Libertad de pensamiento, conciencia, religión, profesión o culto.
- Ampliar la seguridad social.
- Asegurar igualdad de salario por igualdad de trabajo, remuneración equitativa, protección contra el desempleo, libertad sindical.
- Hacer efectivo el derecho a la educación.
- Hacer efectivo el derecho a la salud.

Como se puede observar estos derechos, que obviamente, no son todos, tienen sus cimientos en el muy cenagoso terreno de la subjetividad, aunque por supuesto todos tienen muy loables intenciones, en realidad pocos son realizables o si se prefiere exigibles, por ejemplo: ¿cómo puede haber seguridad social? si el gobierno la está desmantelando con la entrada en vigor de la Nueva Ley del Seguro Social o ¿cuándo ha sido verdaderamente remunerativo el salario para el trabajador? y no es problema laboral, sino asunto de justicia social; como aterrizar, entonces, estos derechos para que tengan imperio de ley y exista la técnica jurídica para que se cumplan. No debe olvidarse que existe violación de derechos humanos, cuando existe una relación del gobernado y el gobernante y que siempre es ejecutada por el gobernante, es en este punto donde quiero proponer la aplicación de algunas medidas que le puedan dar verdadera fuerza de ley a las intervenciones de la CNDH por este motivo sugiero que se modifiquen los siguientes rubros:



- I. Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- II. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como una extensión del Poder Legislativo.
- III. Interrelación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el Ministerio Público y con los Tribunales.
- IV. Proceso conjunto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el Ministerio Público en caso de violación a derechos humanos.

**Detalle punto por punto**

**I. Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

El Ejecutivo Federal no tendrá ninguna ingerencia en la Comisión Nacional, ni en el nombramiento de su Presidente, ni en el de sus Consejeros, ni en la remoción de ningún funcionario de esta institución; será el Congreso de la Unión el encargado de crear a la Comisión Nacional en el nombramiento del Ombudsman, establecerá los mecanismos de destitución del cargo, establecerá su presupuesto, señalará claramente que en la relación gobierno-pueblo, la Comisión estará siempre representando el interés popular, la institución también podrá elaborar leyes que pondría a la consideración del Poder Legislativo y estará facultada para promover juicios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por acciones de inconstitucionalidad que choquen contra las garantías individuales y como resultado de todas estas atribuciones cambiar la naturaleza del Ombudsman para que tenga autoridad y sea definido como un órgano autónomo de heterotutela jurídica, complementario con funciones de policía, sobre actividades jurídicas, públicas y concretas.

**II. La Comisión Nacional de Derechos Humanos como una extensión del Poder Legislativo.**

Si el Congreso de la Unión teóricamente es la representación popular, quien representa simple y llanamente al pueblo y si la Comisión Nacional, de acuerdo a mi primera propuesta, es la garante del interés popular, sólo sería, entonces, una extensión del Poder Legislativo, que denominará al Presidente con el título de "Alto Comisionado para los Derechos Humanos" que sea contrapeso y colaboración con los otros poderes.

**III. Interrelación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el Ministerio Público y con los Tribunales.**

Esta propuesta va encaminada a identificar a la Comisión Nacional, al Ministerio Público y a los Tribunales con los tres poderes de gobierno. Entonces si la Comisión, de acuerdo a mi propuesta, es una extensión del Congreso de la Unión, la distribución de poderes y de instituciones quedaría así:

- A) Ministerio Público con el Poder Ejecutivo.
- B) Tribunales (juzgados) con el Poder Judicial.
- C) Comisión Nacional de Derechos Humanos con el Poder Legislativo.

**IV. Proceso conjunto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el Ministerio Público en caso de violación a derechos humanos.**

En el conocido sistema de pesos y contrapesos, intrainstitucionales e interinstitucionales con las debidas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en su artículo 21, permitiría compartir la tutela de los derechos públicos subjetivos a la Comisión con el Ministerio Público, en caso de su violación ejercería la acción penal en conjunto, de paso quitándole este insano monopolio penal, entonces, en vez de iniciar una investigación directa con o ante el órgano administrativo o judicial afectado -de ser este el caso- lo haga en coordinación con el Ministerio Público, concordando los códigos adjetivo y sustantivo en materia penal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación, por tratarse de actos de autoridad, en la integración de la averiguación previa y de resultar responsabilidades probadas; la autoridad judicial hará la imposición de las penas que es su propia y exclusiva competencia. Si el caso fuera que un juez no actuara conforme a derecho y fuera objeto de queja o denuncia ante la Comisión Nacional, que en su calidad de servidor público se le pudiera fincar responsabilidad penal y administrativa. Como se puede observar en esta propuesta entran en juego los tres poderes de gobierno "democratizando" el proceso de la queja. Existe entonces, en esta hipótesis un procedimiento o curso distinto de tramitación de la queja, de tal manera que este Alto Comisionado del Poder Legislativo no sufra ausencia de competencia para conocer sobre quejas en materia o contra el funcionamiento del servicio público administrativo o de la impartición de justicia.

Puede existir también la posibilidad de desaparecer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, si este fuera el caso, ya hay los mecanismos de hecho y de derecho para que se pudiera dar esta situación, a saber:

- I. Juicio de Amparo, artículo 103 y 107 constitucionales.
- II. Artículo 97 constitucional.

Procederé brevemente a tratar de plantear estos dos recursos legales:

#### I. Juicio de Amparo.

Dentro de nuestra organización constitucional los derechos públicos -derechos humanos- tienen una amplia y eficaz protección: el Juicio de Amparo. Mediante este se plantea ante la Autoridad Judicial Federal, una controversia con ocasión de que una autoridad viole algún derecho público. Esta controversia debe concluir con una sentencia que declare si hubo o no violación, en cada caso concreto. En el Juicio de Amparo intervienen cuatro entidades o partes:

- El quejoso, se queja de una violación constitucional;
- La autoridad responsable, funcionario u órgano que se presume ha violado derechos públicos;
- Tercero interesado, puede resultar afectado con la decisión que se tome en el Amparo y;
- El Ministerio Público, como representante de la sociedad que está interesada de modo general en las decisiones que se tomen en los Juicios de Amparo.

Si se simplificara el manejo técnico del Juicio de Amparo, hasta el grado de ser comprendido fácilmente por nuestros ciudadanos, sería aun más efectivo de lo que ya es, y

se le diera su verdadero valor al Ministerio Público que en su función de órgano encargado del cumplimiento de la ley: "hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita" (Const. Pol. Mex. art. 102. apdo. A), sea el protector "natural" de los derechos humanos tomando en cuenta que interviene en los Juicios de Amparo para la defensa de las garantías que la norma fundamental reconoce a los ciudadanos. Deducción: el Juicio de Amparo asegura garantías; resultado: no se justifica la Comisión Nacional porque duplica muy defectuosamente el Juicio de Amparo.

## II. Artículo 97 Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar a alguno o algunos de sus miembros, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Presidente, el Congreso o un Gobernador, para que averigue un hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. Con lo ordenado por el precepto legal puede configurarse un Ombudsman con apoyo en las facultades de investigación que confiere este artículo. Existe una similitud en cuanto a la función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en virtud de que nuestro más alto tribunal formula un dictamen no obligatorio y comunica los resultados a la autoridad que puede tomar la determinación respectiva, sólo se necesita que se reglamente este artículo.

Deducción: este artículo prevee los efectos del Ombudsman y podría ser más efectivo si se reglamenta; resultado: la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para emitir dictámenes u opiniones no obligatorias, entonces no se justifica el organismo desconcentrado y tendría que desaparecer.

Concluyo este trabajo académico y espero que sea también propuesta de solución, con unas reflexiones tristemente realistas de Ponciano Arriaga, creador de la Procuraduría de los Pobres en 1847, antecedente más lejano, históricamente hablando de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la letra dice:

Este pueblo no puede ser libre, ni republicano, ni mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.

Han pasado ciento cincuenta años de esta declaración. ¿fue Ponciano Arriaga costumbrista o profético?

## BIBLIOGRAFÍA

- I. ÁLVAREZ DE LARA, Rosa María, Legislación estatal en materia de defensa de derechos humanos, México, CNDH, 1991 45 p. (Col. "Folletos", núm. 91/18)
- II. CARPIZO, Jorge, Derechos humanos y Ombudsman, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CNDH, 1993, 259 p.
- III. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Antología de clásicos mexicanos de los derechos humanos, [de la Conquista a la Independencia], México, CNDH, 1991, 199 p. (Col. "Clásicos", núm. 2).
- IV. -----, v. 2, Antología de clásicos mexicanos de los derechos humanos; de la Constitución vigente a nuestros días, México, CNDH, 1993, 439-844 p.
- V. -----, Los derechos humanos de los mexicanos; un estudio comparativo, México, CNDH, 1991, 239 p. (Col. "Manuales", núm. 91/8).
- VI. -----, Congreso Internacional sobre La experiencia del Ombudsman en la actualidad, [Memoria], México, CNDH, 1992, 215 p. (Col. "Manuales", núm. 91/18)
- VII. -----, La lucha por los derechos humanos en el Sistema Penitenciario Mexicano, México, CNDH, 1993, 29 p.
- VIII. -----, El Ombudsman judicial, [Memoria] México, CNDH, 1993, 252 p.
- IX. -----, Primeros auxilios en derechos humanos, México, CNDH, 1994, [7 p.].
- X. DÍAZ MULLER, Luis, Manual de derechos humanos, 2 ed. México, CNDH, 1992, 206 p.
- XI. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Proceso penal y derechos humanos, México, 1992, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1992, 328 p.
- XII. MATOS ESCOBEDO, Rafael, El juicio de amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público, México, CNDH, 1991, 52 p. (Col. "Manuales", núm. 91/16)
- XIII. RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Jesús, Estudio sobre derechos humanos; aspectos nacionales e internacionales, México, CNDH, 1990, 228 p. (Col. "Manuales", núm. 90/2).

2. ROSSEAU, Jean Jacques, El contrato social, Madrid, Sarpe, 1984, p. 25 (Col. "Grandes Pensadores", núm. 2).
3. KELSEN, Hans, Teoría pura del derecho, 7 ed., México, Porrúa, 1993, p. 168.
4. ARISTOTELES, Ética Nicomaquea. La política, 12 ed., México, Porrúa, 1989, p. 60. (Col. "Sepan Cuantos", núm. 70).
5. WEISS, Juan Bautista, Historia universal, Barcelona, Tipografía de la educación, 1927, [s.p.].
6. LAUTERPACHT, Hersh, International Law and Human Rights, New York, Praeger, 1950, (s.p.)
7. SEMINAR ON HUMAN RIGHTS IN DEVELOPING COUNTRIES, KABUL 1964, Seminar on Human Rights in Developing Countries, Afghanistan, New York United Nations Organization, 1964, [s.p.].
8. ALVEAR ACEVEDO, Carlos, Manual de historia de la cultura, México, Jus, 1966, p. 251.
9. VILLEYS, Michael, ¿Qué Sé? El Derecho Romano, México, Publicaciones Cruz-O, 1993, p. 35.
10. VILLEYS, Michael, op. cit. nota 9, p. 60.
12. IHERING, Rudolph Von, El espíritu del derecho romano, cit. por VILLEY, Michael, op. cit., nota 9, p. 62.
13. XIRAU, Ramón, Introducción a la historia de la filosofía, 9 ed., México, UNAM, 1983, p. 228.
14. HOBBS, Thomas, Leviatan; o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil, 2 ed., Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 83. (AU, núm. 576)
15. Ibid., p. 84.
16. XIRAU, Ramón, op. cit., nota 13, p. 229.
17. HOBBS, Thomas, op. cit., nota 14, p. 83.
18. ALVEAR ACEVEDO, Carlos, op. cit., nota 8, p. 382.
19. LOCKE, Jhon, Ensayo sobre el gobierno civil, México, Aguilar, 1983, p. 12. (Biblioteca Aguilar de Iniciación Política).

20. ALVEAR ACEVEDO, Carlos, op. cit., nota 8, p. 382.
29. ATIENZA, Juan G., Los supervivientes de la Atlántida, Madrid, Edit. América Ibérica, 1994, p. 35. (Col. "Biblioteca Fundamental Año Cero", núm. 12).
32. ALVEAR ACEVEDO, Carlos, op. cit. nota 8, p. 414-5.
33. HERREJÓN PEREDO, Carlos, Morelos, México, Edit. Clío, 1996, p.43. (Serie "La Antorcha Encendida", núm. 2).
34. CARRILLO SALCE, Ignacio, Apuntes para el curso de introducción al estudio del derecho, México, Edit. Banca y Comercio, 1991, p. 32.
35. FLORESGOMEZ GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo, Nociones de derecho positivo mexicano, México, Porrúa, 1983, p. 62.
42. GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Angel, Los delitos especiales federales, México, Edit. Trillas, 1991, p. 5.
43. GARCÍA RAMÍREZ, Efraín, "Prólogo", en Legislación procesal penal, México, Edit. Sista, 1996, [s.p.].
44. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, Derecho procesal penal mexicano, 10 ed., México, Porrúa, 1991, p. 2.
49. READER'S DIGEST, Mi abogado personal, México, Reader's Digest, 1991, p. 611.
50. Ibid., p. 630.
54. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, op. cit., nota 44, p. 129-30.
62. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ, Expediente sobre el Estado de Guerrero, México, El Centro, 1995, 10 p.
92. ESPINOZA MORA, Nora Zoraida, El alcance jurídico en México de las recomendaciones emitidas por las Comisiones de Derechos Humanos, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1995, p. 117.
94. KANT, Manuel, Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Crítica de la razón práctica. La paz perpetua, 6 ed., México, Porrúa, 1986, p. 47. (Col. "Sepan Cuantos," núm. 212).

**Nota:** Las obras monográficas numeradas con romanos forman parte de la bibliografía con que se registró el proyecto de tesis y las numeradas con arábigos son bibliografía de apoyo y aparecen consignadas por el sistema de orden de mención que consiste sencillamente en citar las referencias (por número) según el orden en que se mencionan en la tesis con excepción de las que forman parte de la bibliografía consignada con romanos y de la legislación citada.

## LEGISLACIÓN.

- I. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Decreto constitucional, México, CNDH, 1992, [p. 9-14].
- II. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, CNDH, 1992, [p.15-50].
- III. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Reglamento Interino de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, CNDH, 1992, [p. 51-115].
- IV. CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL; En materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, 206 p. (Leyes y Códigos Temátizados, núm. 4).
- V. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES; Para el Distrito Federal, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, [s. p.], (Leyes y Códigos Temátizados, [s. n.]).
- VI. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [1917], México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1994, 228 p. (Leyes y Códigos temátizados, núm. 1)
- VII. LEY DE AMPARO, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, 203 p. (Leyes y Códigos temátizados, núm. 13)
- VIII. LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, en Legislación Penal Procesal; comentarios-jurisprudencia, México, Sista, 1996, [p. 199-248], en nota 43, p. 242.



## HEMEROGRAFÍA

11. READER'S DIGEST, Diccionario inverso ilustrado, México, Reader's Digest, 1992, p. 368.
21. READER'S DIGEST, Atlas universal. Mapas de Rand McNally, New York, Reader's Digest, 1995, p. 58-9.
22. ALMANAQUE MUNDIAL 1997; Diccionario geográfico, México, Edit. Televisa, 1996, p. 328.
23. GRIJALBO, Nuevo Diccionario Enciclopédico, v. 4, Barcelona, Grijalbo, 1991, p. 1346.
28. READER'S DIGEST, Gran Diccionario Enciclopédico, v. 1, 16 ed., México, 1979, p. 113.
36. MARTÍNEZ, Luis Enrique, "Entrevista. Armando I. Quirasco", La Prensa, 21 de agosto de 1986, p. 5 (Suplemento, "Archivos Secretos de Policía").
37. MARÍN, Nidia, "Han reformado 97 de los 136 artículos de la Constitución", Excélsior 4 de febrero de 1997, p. 1.
41. CONCHA MALO, Miguel, "La reforma constitucional en materia de derechos humanos", La Jornada, México, 3 de octubre de 1992, p. 3.
45. READER'S DIGEST, op. cit., nota 11, p. 562.
46. RALUY POUDEVIDA, Antonio, Diccionario Porrúa de la lengua española, México, Porrúa, 1992, p. 424.
47. ESRICHE, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, México, Enseñada Baja California, Edit. Norbajacaliforniana, 1974, p. 1416.
48. CAMACHO OLIVARES, Alfredo, "Referéndum cada que se quiera cambiar la Constitución", Excélsior, México, 4 de febrero de 1997, p. 6b.
52. READER'S DIGEST, op. cit., nota 11, p. 575.
53. GARCÍA PELAYO y GROSS, Ramón, Diccionario Enciclopédico Ilustrado, v. 2, 3 ed., México, Larousse, 1988, p. 248.
59. GARRIDO, Luis Javier, "El Asesinato", La Jornada, México, 25 de marzo de 1994, p. 19.
60. "Síntesis de expediente", Publicada en el semanario Proceso, México, núm. 941, 14 de noviembre de 1994, [s.p.].

61. CNDH, "La CNDH vigilará que no quede impune el homicidio de Colosio", La Jornada, México, 25 de marzo de 1994, p. 8.
63. DELGADO, Alvaro, "Según testigos el Gobierno de Guerrero masacró a decenas de campesinos inermes", Proceso, México, núm. 974, 3 de julio de 1995, p. 37.
64. MONGE, Raúl, "Vamos a detener a los de Tepetitla a como dé lugar... dijo Figueroa y empezó a gestarse la matanza en Aguas Blancas", Proceso, México, núm. 981, 21 de agosto de 1995, p. 31.
65. DELGADO, Alvaro, "El video sobre la matanza en Aguas Blancas fue editado para ocultar la verdad", Proceso, México, núm. 977, 24 de julio de 1995, p. 17.
66. CORRO, Salvador, "Jorge Madrazo deslinda a la CNDH de la <<caprichosa>> actitud del fiscal; la responsabilidad es ahora del juez", Proceso, México, núm. 1009, 4 de marzo de 1995, p. 9.
67. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Informe Anual; mayo 1995-mayo 1996, México, CNDH, 1996, p. 53.
68. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, 21 ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, p. 527.
69. "Cuando se negó a intervenir la Corte", Proceso, México, núm. 1010, 11 de marzo de 1996, p. 6.
70. RAMÍREZ, Ignacio, "En Guerrero hay <<un triángulo rojo>>, el de la guerrilla; Acosta Chaparro", Proceso, México, núm. 980, 14 de agosto de 1995, p. 44.
71. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, op. cit., nota 68, p. 1235.
72. Diccionario Enciclopédico Espasa, v. 20, y ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1978, p. 611.
73. GARCÍA PELAYO y GROSS, Ramón, Pequeño Larousse ilustrado, 14 ed., Barcelona, 1990, p. 876.
74. DEPARTAMENTO DE LEXICOGRAFÍA DE ANAYA EDUCACION, Diccionario de la lengua, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 971, (LB 1660).
75. SAINZ DE ROBLES, Federico Carlos, Diccionario español de sinónimos y antónimos, México, Aguilar, 1990, p. 927.
76. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, op. cit., nota 68, p. 1363.
77. Ibid., p. 1364.

78. ESRICHE, Joaquín, op. cit., nota 47, p. 1416.
79. CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, v. 7, 20 ed., Buenos Aires, Edit. Heliasta, 1981, p. 41.
80. JIMÉNEZ, Norma, "Gobernación debe eliminar impunidad", Reforma, México, 4 de octubre de 1995, p. 12 a.
86. MIRANDA, Hugo, "Combate frontal contra la impunidad del hampa y malos funcionarios: Rocatti", La Prensa, México, 4 de enero de 1997, p. 2.
88. "Libertad de expresión y derecho a la información", Enciclopedia Jurídica Básica, v. 3 Madrid, Edit. Cavitas, p. 4049.
89. GAMEZ, Silvia Isabel, "Inaugura Zedillo Feria del Palacio de Minería", Reforma, México, 25 de febrero de 1996, p. 22 c.
90. Datos tomados de el artículo de ELIZALDE, triunfo, "Cambió su política hacia los medios, la CNDH dejó de informar a la prensa sus recomendaciones", La Jornada, México, 2 de agosto de 1995, p. 24.
98. READER'S DIGEST, op. cit., nota 11, p. 661.
99. Idem.
103. CNDH, op. cit., nota 67, p. 500 y ss.

#### ADDENDA

Para la elaboración del presente trabajo académico en su parte técnica, también llamada aparato crítico, me documente en el útil libro de Miguel López Ruiz del que consigno su ficha bibliográfica:

LOPEZ RUIZ, Miguel, Normas técnicas y de estilo para el trabajo académico, México, UNAM, 1995, 148 p. (Col. "Biblioteca del Editor").

Nota: Las obras de referencia general (diccionarios y enciclopedias), los artículos de periódico y los de revista aparecen consignados por el sistema de orden de mención que consiste sencillamente en citar las referencias (por número) según el orden en que se mencionan en la tesis, con excepción de las referencias que forman parte de la bibliografía numerada con romanos y de la legislación citada.