



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

**ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA
COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS.**

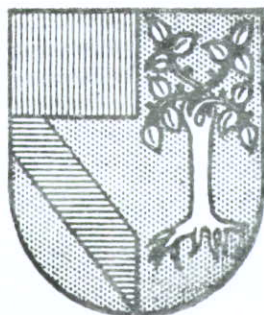
DONALD JOSEPH HOBBS PEREZ

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR POR EL TITULO DE LICENCIADO EN
DERECHO CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE
ESTUDIOS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.
SEGUN ACUERDO NUMERO 09809 CON FECHA 13-VIII-86**

ZAPOPAN, JALISCO. ABRIL DE 1996

6-11-70

REF: _____
NÚMERO: 46557
FECHA: 23-5-02
DONATIVO DE _____



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
SEDE GUADALAJARA
BIBLIOTECA

**ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA
COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS.**

DONALD JOSEPH HOBBS PEREZ

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR POR EL TITULO DE LICENCIADO EN
DERECHO CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE
ESTUDIOS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA,
SEGUN ACUERDO NUMERO 86809 CON FECHA 13-VIII-86

ZAPOPAN, JALISCO. ABRIL DE 1996



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. SR. DONALD JOSEPH HOBBS PÉREZ
Presente

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesional y después de haber analizado el trabajo de titulación en la alternativa TESIS titulado: ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos en vigor para ser presentado ante el H. jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente
EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

DR. JUAN DE LA BORBOLLA R.

Zapopan, Jalisco a 22 de abril de 1996

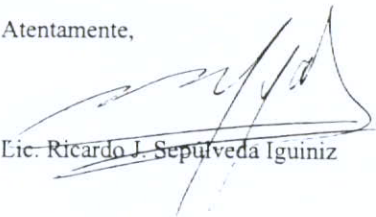
Guadalajara, Jalisco a 25 de marzo de 1996

Dr. Juan de la Borbolla Rivero
Universidad Panamericana
Escuela de Derecho
P r e s e n t e

Estimado Sr. Director:

Después de haber analizado y ponderado los elementos de la tesis presentada por el alumno Donald J. Hobbs, titulada "ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS", y considerando que reúne los requisitos necesarios a que obligan los reglamentos, otorgo mi necesaria aprobación para que se cumplimenten los posteriores trámites a satisfacción del alumno.

Atentamente,



Lic. Ricardo J. Sepúlveda Iguiniz

ASPECTOS FUNDAMENTALES

DE LA

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

INDICE

CAPITULO I. LOS DERECHOS HUMANOS: CONCEPTO Y EVOLUCION HISTORICA DE SU PROTECCION ...9

- 1.- Concepto ...9
- 2.- Derechos Humanos y Garantías Individuales ...13
- 3.- Evolución Histórica de la Protección de los Derechos Humanos ...20
 - A. Inglaterra ...20
 - a) La Carta Magna ...20
 - b) Petition of Rights ...22
 - c) Instrument of Government ...23
 - d) Bill of Rights ...23
 - B. España ...24
 - a) Pacto Político de 1188 ...24
 - b) El Fuero de Aragón ...24
 - c) La Ley de las Siete Partidas ...24
 - C. Francia ...25
 - D. México ...26
- 4.- Internacionalización de los Derechos del Hombre ...29
- 5.- Organismos de Protección a los Derechos Humanos ...32

CAPITULO II. ANTECEDENTES, CREACION Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ...35

- 1.- El Ombudsman ...35
- 2.- Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ...40
- 3.- Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ...44
- 4.- Elevación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a Rango
Constitucional ...52

CAPITULO III. ASPECTOS PRELIMINARES E INTEGRACION DE LA COMISION
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ...59

- 1.- Aspectos Preliminares y Generales de la Comisión Nacional de Derechos
Humanos ...59
 - A. Concepto Legal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ...60
 - a) Adscripción Administrativa ...61
 - b) Alcance de la Comisión ...67
 - B. Competencia y Características de los Procedimientos ante la Comisión
Nacional de Derechos Humanos ...69
 - a) Competencia de la Comisión Nacional de Derechos
Humanos ...70
 - b) Características de los Procedimientos ante la Comisión

Nacional de Derechos Humanos	...73
2. Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	...74
A. Presidente de la Comisión	...75
a) Requisitos para su designación.	...75
b) Nombramiento	...75
c) Duración en el cargo	...76
d) Responsabilidad	...76
e) Facultades	...76
B. El Consejo	...77
a) Integración	...77
b) Nombramiento	...77
c) Facultades	...78
d) Funcionamiento	...78
C. Secretaría Ejecutiva	...78
a) Requisitos	...78
b) Facultades y Obligaciones	...79
D. Los Visitadores	...79
a) Requisitos	...79
b) Facultades y Obligaciones	...79

CAPITULO IV. ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	...81
---	-------

1.- Casos de que puede conocer la Comisión Nacional de Derechos Humanos	...81
2.- Facultades Sancionadoras	...85
A. Autoridad del Ombudsman.	... 86
B. Medidas que puede tomar la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante un acto violatorio de un derecho humano ante la falta de colaboración de la autoridad	...90
a) Formulación de Recomendaciones	...91
Publicidad	...91
Autonomía	...92
No Vinculatoriedad	...93
b) Formulación de Quejas y Denuncias	...94
c) Presentación de Informes	...96
d) Solicitud de Amonestación	...96
C. Necesidad de dotar de Vinculatoriedad a las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	...97
3.- Facultades de Promoción, Observancia y Divulgación de los Derechos Humanos	...104
CAPITULO V. LIMITES A LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	...109

1.- Materia Electoral	...110
2.- Cuestiones Laborales	...112
3.- Materia Jurisdiccional	...114
A. Razones	...114
B. Limitaciones Concretas	...117
a) Resoluciones de caracter jurisdiccional.	...118
b) Quejas contra actos u omisiones de la autoridades judiciales	...120
c) Cuestiones jurisdiccionales de fondo.	...121
C. Comisión Nacional de Derechos Humanos y Juicio de Amparo	...122
4.- Interpretación de disposiciones constitucionales y legales	...126

INTRODUCCION

En la historia de la humanidad, el tema de los Derechos Humanos es recurrente y especialmente a partir del siglo XVIII, con la aparición de las declaraciones norteamericana y francesa.

Ya en nuestro siglo, y después de la Segunda Guerra Mundial, la protección y respeto a los Derechos Humanos ha sido una de las grandes preocupaciones de la sociedad moderna.

Es un tema de hoy, y deberá serlo de siempre ya que los Derechos Humanos insiden sobre la propia dignidad humana, cuya preminencia no puede estar en discusión.

Es incuestionable que los derechos humanos tienen hoy una total aceptación y disfrutan de un universal reconocimiento, otorgándoseles, además, una primacía respecto de cualesquiera otras facultades o derechos que pueda ostentar la persona, como queda bien patente en las Constituciones de la mayoría de los países en las que, independientemente de la sinceridad con que se haga, se consagran y reconocen los derechos fundamentales apelando a las exposiciones más enfáticas.

En el caso de los países en que tal reconocimiento es sincero, o sea, si

hay un deseo efectivo de que los ciudadanos posean y ejerciten unos derechos frente al Estado, este debe ofrecerles unas garantías reales que aseguren que su ejercicio sea eficaz.

Por lo anterior, todo Estado de Derecho debe contar con normas claras y precisas que establezcan procedimientos utilizables por los ciudadanos cuando éstos estimen que determinadas actuaciones del poder han recortado o anulado sus derechos y libertades.

Nuestro país se ha involucrado en esta etapa de cambio y es por esto que, aun y cuando existen tres grandes sistemas regionales de protección a los Derechos Humanos (el europeo, el americano y el africano), hemos querido referirnos principalmente a la institución con la que contamos para tal efecto.

Creemos que la defensa y promoción de los derechos fundamentales corresponde de manera primordial a los que formamos parte de una comunidad jurídica y es por esto que el presente estudio tiene la finalidad de aportar algunas ideas que pudieran serles útiles a todos aquellos que se ven involucrados en dicha tarea.

Hemos realizado un trabajo de investigación respecto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, basándonos principalmente en su reglamentación formal, incluyendo, además, doctrina que sustenta nuestros

comentarios acerca de los aciertos y errores de aquella, sí como los posibles cambios en la ley para su efectiva aplicación.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se ha enfrentado a lo largo de su corta trayectoria aun gran número de cuestionamientos: ¿Qué considera como Derechos Humanos?, ¿Qué le compete?, ¿Cuál es su naturaleza jurídica?, ¿Cómo está formada su estructura orgánica?, ¿Tiene la fuerza suficiente para hacer cumplir sus recomendaciones?, etc.

Esperamos que a través de la lectura del presente estudio queden resueltas todas estas incógnitas propias de la constante inquietud de la mente humana por la búsqueda de la verdad.

Cabe, por último, señalar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es, en México, la única institución dedicada a la protección de los derechos fundamentales del ser humano, aunque sí se ha convertido en uno de los catalizadores de la modernización nacional.

CAPITULO I

LOS DERECHOS HUMANOS:

CONCEPTO Y EVOLUCION HISTORICA

DE SU PROTECCION

Antes de comenzar nuestro análisis de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) es conveniente dedicar una parte del presente estudio a lo que son los derechos humanos, analizando brevemente su origen, fundamento, distinción con las llamadas *Garantías Individuales* y finalmente la evolución histórica de la protección de tales derechos.

1.- CONCEPTO

Podemos decir que los derechos humanos son aquellos derechos que tiene el hombre por su condición humana y no por concesión estatal, es decir, son derechos naturales con los que el hombre viene dotado al nacer y que aporta a la sociedad para su reconocimiento por parte de esta.

Los Derechos Humanos son "derechos implícitos en el alma racional, o sea, implícitos en la naturaleza del hombre, propios de su identidad de persona" (1).

El fundamento filosófico más sólido de esta doctrina está en la metafísica personalista del Iusnaturalismo Escolástico misma que ha sido desarrollada brillantemente por pensadores como Santo Tomás de Aquino seguido por algunos autores de la Nueva Escolástica o Escuela Española del Derecho Natural, como lo fueron Francisco de Vittoria, Francisco Suárez y Fernando Vázquez de Menchaca.

Siguiendo a dicha doctrina, a continuación hablaremos sobre dos conceptos fundamentales como lo son la Justicia y la Ley Natural, los cuales nos ayudarán a comprender mejor la esencia de los derechos humanos y a desglosar el concepto que de los mismos hemos establecido.

a).- La Justicia.- Definida por Ulpiano como “la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo”, tiene una estrecha relación con lo que es el Derecho.

Que a alguien le sea dado lo suyo implica que se tiene un derecho “mismo que pertenece a la persona originariamente, con base en el justo título que ostente respecto de determinada cosa. El derecho es la misma cosa justa, y la justicia operará entonces dando a cada cual su derecho, lo suyo.” (2) Ahora bien, esos derechos que tiene una persona pueden ser originados por decisiones de los hombres en sus relaciones sociales (título positivo) o bien, por un título natural, “cuando aquello que pertenece al individuo está dado por la propia

naturaleza, por la calidad de persona.” (3)

Estos títulos naturales son inherentes a la persona y para que se viva la justicia deben de ser reconocidos no como una concesión estatal sino como derechos que le asisten a dicha persona en virtud de su naturaleza.

Considerando de manera más clara lo expuesto, podemos decir que la justicia consiste en dar a cada quien lo que le es debido, eso que le es debido constituye un derecho, derecho que puede corresponderle a la persona por un título natural (cuando le corresponde por su propia naturaleza) o bien por uno positivo (otorgado por otros hombres).

Al definir Derechos Humanos mencionamos que los mismos se encuentran implícitos en la naturaleza propia del hombre, de lo que podemos deducir que tales derechos le son debidos por ley natural y no por ley positiva.

Ahora bien, para entender mejor el tema que nos ocupa, a continuación hablaremos un poco sobre la ley natural.

b).- Ley Natural.- Ley significa dirección a un fin, estar obligado a dirigirse a un fin. Cuando un ente actúa de acuerdo con su naturaleza tendiendo hacia su fin propio, está cumpliendo una ley. Ahora bien, como Dios es el creador de todos los entes, y el Fin de todo ente, El ha trazado todas las leyes del universo en Su

mente infinita. "En tal sentido, la Ley Eterna es el designio de la Divina Sabiduría por el cual cada ente tiene un fin y tiende hacia el" (4), o en otras palabras, "es el plan por el que la Divina Sabiduría ordena y dirige todos los actos y movimientos" (5).

Ahora bien, la ley que dirige la conducta humana en el obrar humano se llama Ley Moral, y en la medida en que el hombre la reconoce con su propia razón se llama Ley Natural, misma que es definida por Santo Tomás como "la participación de la ley eterna en la criatura", participación que consiste en una intrínseca ordenación de todas las fuerzas de la naturaleza humana hacia sus propios fines, pero especialmente de la inteligencia y de la voluntad. Podemos decir que concretamente, la ley natural se plasma:

"a) En una ordenación de la naturaleza hacia los bienes necesarios para el perfeccionamiento integral de la persona, es decir, para la consecución de su finalidad última. Esa ordenación da lugar a diferentes tendencias o inclinaciones naturales como el instinto de conservación, la sociabilidad, etc.

b) En una luz de la inteligencia, por la que se juzga fácilmente tanto sobre los principios supremos del orden moral como sobre el modo justo y recto de satisfacer las inclinaciones de la naturaleza. La ley natural se concreta así en una serie de normas de la recta razón que orientan moralmente el ejercicio de la libertad." (6)

Como podemos apreciar, el contenido de la ley natural consiste en una serie de inclinaciones y metas que el hombre procura alcanzar para perfeccionarse y ser feliz.

Quizá una definición más completa de ley natural sería la siguiente: "Un conjunto de leyes racionales que expresan el orden de las tendencias o

inclinaciones naturales a los fines propios del ser humano." (7)

Esas tendencias (que entre otras son la inclinación a la propia conservación, al matrimonio, al trabajo, al culto religioso, a expresar las ideas, etc.), siempre que sean ordenadas por la recta razón constituyen derechos de la persona que, como ya vimos, por justicia le asisten y por lo tanto, no dependiendo su existencia de que el Estado les dé una validez oficial.

Podemos resumir todo nuestro razonamiento en los siguientes puntos:

- Justicia es dar a cada quien lo que le es debido.
- Que algo le sea debido a alguien implica que existe un derecho preexistente.
- Ese derecho puede asistirle al hombre por título positivo o por título natural.
- Conforme a su naturaleza el hombre tiene ciertas inclinaciones que le facilitan llegar a su fin.
- Esas inclinaciones constituyen los derechos del hombre, mismos que por título natural le asisten.
- Por lo tanto será de Justicia reconocer y respetar esos derechos, ya que provienen de la naturaleza del hombre y , por ende, no compete a ningún estado otorgarlos sino que el mismo tiene obligación de garantizarlos.

2.- DERECHOS HUMANOS Y GARANTIAS INDIVIDUALES

Con demasiada frecuencia escuchamos que los términos Derechos Humanos y Garantías Individuales se utilizan como sinónimos. Este error lo hemos visto, incluso en las diversas Constituciones que ha tenido nuestro país, mismas que en ocasiones han utilizado el rubro *Derechos Humanos* y en otras *Garantías Individuales*. Incluso el Sr. Jorge Carpizo, expresidente de la CNDH llegó a afirmar que en México las Garantías Individuales y los Derechos Humanos eran lo mismo, lo cual nos lleva a una gran incongruencia, ya que entonces tendríamos que aceptar que la CNDH protege las Garantías Individuales y que por lo tanto es un órgano de Control Jurisdiccional, lo cual es falso ya que esto es una función del Juicio de Amparo, como lo sustentaremos más adelante.

Como vemos, es evidente, aún desde un punto de vista práctico, que los Derechos Humanos y las Garantías Individuales no son lo mismo, pero curiosamente son pocos los autores que se detienen a estudiar las diferencias existentes entre tales términos; la mayoría de los pensadores que ha tenido nuestro país ha profundizado solamente en tratar de discernir cuál es el término cuya utilización resulta mas conveniente en cada uno de los documentos constitucionales respectivos.

A primera vista parecen términos análogos, llegando a utilizarse indistintamente, aunque en la teoría y en el lenguaje común generalmente hacen referencia a lo mismo: al conjunto de prerrogativas del ciudadano contenidas en

la constitución.

A continuación analizaremos claramente la distinción entre los términos mencionados y por lo tanto el por qué no deben ser utilizados como sinónimos.

Ya hemos dicho que los derechos del hombre son aquellos que le asisten por ser inherentes a su naturaleza, a su calidad de persona, independientemente de la posición Jurídico-Positiva en que pudiera estar colocado ante el estado y sus autoridades; son derechos que existen independientemente de que el estado los reconozca o no.

En cambio, la palabra garantía proviene del término anglosajón *warrantie*, que significa acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar aunque algunos otros afirman que “la palabra garantía y el verbo garantizar son creaciones institucionales de los franceses” (8).

En el derecho público el término garantía ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.(9)

Dicho de otra manera, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de los derechos del hombre como tal y como sujeto

colocado ante el estado y sus autoridades, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de dichas autoridades y estado. Como nos lo dice el Maestro Ignacio Burgoa no es lo mismo “el elemento que garantiza (garantía) que la materia garantizada (derecho humano)” (10)

El concepto de garantía individual se forma mediante la concurrencia de varios elementos: La relación jurídica entre el gobernado y el Estado, el derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto), la obligación a cargo del Estado en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica, y la previsión y regulación de la relación por la ley fundamental.

De lo expresado en líneas anteriores podemos deducir que existen diferencias importantes entre los términos analizados.

La primera estriba en que los derechos humanos son un concepto filosófico, mucho más amplio que el concepto de garantía individual, debido a que aquellos emanan de la Naturaleza Humana y por ende, no depende su existencia de su reconocimiento por parte del Estado, en cambio las garantías individuales, como ya dijimos, son la consagración jurídico-positiva de esos derechos humanos y de los derechos del individuo como sujeto subordinado al estado.

Si bien es cierto que en un estado de derecho, dentro de las garantías individuales deben reconocerse plenamente los derechos humanos también lo es que esta situación puede no darse en la práctica. Para ejemplificar esto es suficiente imaginar un estado en el que dentro de las garantías individuales se omite algún derecho humano, o bien, no se incluyan todos los elementos que abarca dicho derecho. El primer caso sería muy difícil, ya que implica que en un Estado no se reconozca algún derecho fundamental de la persona, lo que en la actualidad es poco usual, a excepción de algunos pocos países totalitaristas que aun existen. El segundo caso, sin embargo, es más frecuente, bástenos mencionar los países en donde es permitido el aborto; en estos países, seguramente se consagra dentro de sus garantías individuales el derecho a la vida, sin embargo, no se hace de modo absoluto ya que no se le reconoce ese derecho al no nacido.

Otro ejemplo análogo podría ser el caso de un estado en el que, no obstante se contemplara el derecho a la libertad de educación dentro de sus garantías individuales, se impusiera la educación laica aún en las escuelas particulares, caso en el que se encontraba México hasta antes de las recientes reformas al artículo tercero constitucional.

En ambos casos nos encontramos ante estados que no respetan plenamente los derechos humanos respectivos, a pesar de que seguramente los

contemplan como garantías individuales

Si bien es cierto que en la casi totalidad de los países se consagran los derechos del hombre, también es cierto que muchas veces se hace de manera no absoluta imponiendo el Estado modalidades a los mismos, modalidades que competen al derecho natural y no a un poder estatal, es decir, el derecho natural es el que da la pauta para marcar los límites de los derechos humanos debiendo el Estado reconocer de modo íntegro esos derechos dentro de las garantías individuales.

La mayor amplitud del concepto Derecho Humano respecto al de Garantía Individual también puede analizarse desde otra perspectiva, en el sentido de que en un gran número de sistemas, tales como el nuestro, los Derechos Humanos son plasmados no sólo a través de las Garantías Individuales sino también de las llamadas Garantías Sociales, es decir, aquellas que asientan a grupos concretos dentro de la sociedad y que en el fondo sí constituyen la tutela de un derecho humano. Por ejemplo: Derechos de los trabajadores.

La segunda diferencia entre derecho humano y garantía individual la encontramos en el hecho de que las garantías individuales no sólo tienen como contenido a los derechos humanos reconocidos en ese estado, sino que incluyen también otra serie de garantías y principios que rigen las relaciones entre estado y gobernado, como el de legalidad, división de poderes, métodos procesales,

represivos y reparadores ante actos de autoridad, etc. los cuales que en ocasiones no constituyen en sí mismos un derecho humano aunque en el fondo sí sean un instrumento para su protección.

Para aclarar lo anterior, podemos decir que dentro de las garantías individuales que establece un estado, encontramos como contenido principal a los diversos derechos humanos pero también encontramos otro tipo de principios y reglas que rigen las relaciones entre gobernado y autoridades del estado que no son propiamente un derecho humano, bástenos pensar por ejemplo, las garantías de que goza una persona moral, es evidente que no son estrictamente hablando derecho humano, pero sí una garantía individual.

En resumen, los derechos humanos van más allá de las garantías individuales en tanto que el parámetro para medirlo es el Derecho Natural y no la voluntad del Estado.

Los derechos humanos son el contenido principal de las garantías individuales.

La Garantía Individual se traduce en una relación jurídica que se entabla entre el gobernado como persona, por un lado, y las autoridades, por el otro. La juridicidad de este vínculo descansa en un orden de derecho, en un sistema normativo que rige la vida social.

3.- EVOLUCION HISTORICA DE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Estado entre sus funciones tiene la de garantizar la protección de los derechos humanos, función que a través de la historia ha sido cumplida mediante la creación de documentos e instituciones diversas para tal efecto.

A continuación hablaremos sobre las principales instituciones y documentos que surgieron con el objeto de proteger los derechos humanos, no olvidando para este efecto que los derechos humanos son parte de las garantías individuales ya que estas en su conjunto han sido las que en cada caso se han tratado de regular.

No hablaremos de la protección de los derechos humanos en la antigüedad ya que las compilaciones y documentos más importantes en esta materia, y que la tratan en la manera que hoy las conocemos surgieron a partir de la Edad Media, algunas de las cuales han influido grandemente en la protección de los derechos del individuo en la actualidad.

A. INGLATERRA:

a) La Carta Magna(1215): Ya con anterioridad a la Carta Magna, algunos reyes como Enrique I, Esteban y Enrique II habían promulgado

cartas prometiendo ciertos derechos a los barones, aunque esos derechos eran *otorgados* por el rey y no *reconocidos* por él, además de que fueron formulados de manera muy genérica por lo que no son considerados como antecedentes de la positivación de los derechos del individuo. Por lo tanto, la Carta Magna es el primer antecedente importante que se tiene respecto a una positivación más completa de los derechos o prerrogativas del individuo y es además el que más ha influido sobre las consideraciones de la protección de tales derechos.

Otorgada en 1215 por Juan sin Tierra, la Carta Magna fué el resultado de la batalla del pueblo contra la constante opresión a las libertades del individuo en la Inglaterra de esa época. Los barones, apoyados por el Arzobispo de Canterbury, obligaron a Juan sin Tierra otorgar la Carta Magna en virtud de las grandes arbitrariedades cometidas por este durante su reinado.

En cuanto al contenido y estructura de la carta, cabe decir que contiene un preámbulo y sesenta y tres artículos agrupados en nueve apartados que se referían a los siguientes temas:

- La libertad de la Iglesia
- Ley feudal en lo referente a los derechos de los poseedores de la tierra de la corona
- Derechos de los siervos que trabajaban la corona
- De los pueblos, el comercio y los comerciantes

- Reformas a la ley y la impartición de justicia
- Comportamiento o conducta de los oficiales
- De los bosques pertenecientes a la realeza
- Eliminación de los mercenarios del rey
- La creación de un consejo formado por veinticinco barones para vigilar el cumplimiento de la carta por parte del rey.

Las libertades más importantes previstas en la carta eran: La garantía de seguridad personal, la libertad de comercio, la justicia en la tributación, la libertad de tránsito, a la propiedad y al domicilio.

Como vemos, en la Carta Magna, el Estado ya empezaba a reconocer algunos de los derechos y garantías que le asisten al individuo.

b) *Petition of Rights*. - Cuatro siglos después de la promulgación de la Carta Magna, Inglaterra, bajo el reinado de Carlos I, vive nuevamente una situación de injusticia y arbitrariedades por parte de la autoridad hacia el pueblo por lo que el parlamento asume la *Petition of Rights*, elaborada por Sir Eduard Coke en 1628 para exigir al rey el respeto de los derechos violentados a los súbditos, lo obligan a impartir justicia según las leyes y costumbres del reino para que no se causara ningún agravio en contra de los justos derechos y libertades de los súbditos.

c) Instrument of Government.- Proclamado en 1653 por Oliverio Cromwell, procura una separación tajante de poderes para erradicar toda posibilidad de arbitrariedad por parte del poder en perjuicio de los súbditos. Este documento sirve de complemento a las garantías ya proclamadas en Inglaterra.

d) Bill of Rights.- Años después, se corona a Guillermo de Orange, quien, a cambio de su reconocimiento como monarca acepta la exigencia que le hace el Parlamento de reconocer una nueva limitación de su poder, en favor de una nueva serie de derechos para los súbditos. Como consecuencia de lo anterior, en 1689 surge el Bill of Rights como un "estatuto que amplía las garantías individuales que ya se habían reconocido en legislaciones anteriores, incertando nuevas como la libertad de tribuna, de portación de armas, etc." (11) con lo que vemos que se detallan aún más las prerrogativas del individuo.

Los diversos documentos analizados siguen aplicándose en la actualidad, sólo habiendo sufrido algunos pequeños cambios y enriquecimientos gracias a la costumbre, ya que, como es sabido, Inglaterra ha formado su sistema jurídico en base a esta, la cual proporciona a los tribunales los elementos necesarios para la concreta interpretación de la justicia en cada caso que se presente.

En conclusión, Inglaterra ha logrado una buena protección de los derechos del hombre gracias a la evolución que hemos analizado.

B. ESPAÑA:

a) Pacto Político de 1188.- Es el antecedente más remoto que se tiene respecto de la compilación de los derechos del individuo aunque menos completa e importante si la comparamos con la Carta Magna inglesa.

Este pacto surge en el reino de León en el año 1188 bajo el reinado de Alfonso IX quien otorga a las Cortes, mediante dicho pacto, una serie de derechos entre los cuales se encontraban la garantía de audiencia, el derecho a la vida, a la inviolabilidad del domicilio y a la propiedad.

b) El Fuero de Aragón (Privilegio General).- El Fuero de Aragón fué expedido por el monarca Pedro III y en el mismo se consagraban los derechos fundamentales del gobernado en lo referente a su libertad personal y seguridad jurídica frente a las arbitrariedades del poder público; limitaba la aplicación de la ley por parte del rey y se establece el cargo de funcionario de justicia mayor para dirimir los conflictos surgidos a raíz de tal aplicación, con lo que se ve el surgimiento de otro órgano para garantizar el respeto a los derechos del individuo.

c) Ley de las Siete Partidas.- Proclamada por Alfonso X (el sabio) contiene diversos conceptos tales como derecho natural, derecho de gentes, leyes, usos, costumbres y fueros. En general trata de limitar la autoridad

ilimitada del rey mediante principios éticos y morales creando una división de poderes y tribunales independientes del rey.

C. FRANCIA:

Francia juega un papel fundamental en la evolución del tratamiento de los derechos humanos ya que, la Revolución Francesa en 1789, como producto de la inconformidad del pueblo con el antiguo régimen absolutista, trae como fruto la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Individuo; esta declaración, que utiliza como modelo a la primera constitución norteamericana, osea, la Declaración de Derechos de Virginia, instituye la democracia como sistema de gobierno y proclama los principios de libertad, igualdad y fraternidad plasmados en consideraciones como las siguientes:

1. El Estado tiene como fin la conservación de los derechos naturales del hombre.
2. La soberanía reside en el pueblo.
3. Todos los hombres son iguales.
4. Libertad personal y de opinión.
5. Derecho a la vida y a la libertad.
6. Garantía de legalidad e impartición de justicia por tribunales competentes.
7. La consagración de garantías procesales.

8. La libertad de conciencia y de culto religioso.

Todos estos principios e ideales culminaron en la primera Constitución francesa en el año de 1791, año en el que también los Estados Unidos integraba a su constitución de 1787 un catálogo de garantías conocidos como las Diez Enmiendas.

La Constitución francesa vigente sigue basándose en los ideales proclamados en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Individuo.

D. MEXICO:

En este punto sólo analizaremos algunos documentos que ha contemplado los derechos del individuo en nuestro país sin mencionar algunos organismos que han existido para protegerlos, ya que esto lo trataremos en nuestro siguiente capítulo.

El primer antecedente respecto a alguna garantización de los derechos del individuo en nuestro país lo encontramos varios años antes de la Independencia en la Constitución de Cádiz, misma que no contenía un capítulo específico de garantías pero que en su texto sí señala algunas garantías como la de imprenta, de seguridad jurídica, la de prohibición de tormento, etc.

Ya después de la Independencia, en 1822, encontramos que la Junta Provisional Gubernativa dicta el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, sobre las resoluciones del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Este reglamento organizaba al país como una monarquía imperial consagrando el principio de división de poderes y contemplando derechos humanos como la libertad de imprenta, de inviolabilidad del domicilio, de legalidad, de seguridad jurídica y de propiedad privada.

Ante el claro fracaso del sistema imperial monárquico se implanta por primera vez el sistema federal en México mediante la Constitución de 1924 misma que, por consistir prácticamente en una copia de la Constitución Americana de 1787 (recordemos que las diez enmiendas no fueron incertadas sino hasta 1791) no contenía un capítulo específico de derechos del individuo sino que esporádicamente contenía principios como la prohibición de penas trascententales, tormentos, aplicación de leyes retroactivas, etc.

No encontramos un capítulo específico de garantías sino hasta la constitución de 1836 (Constitución de las siete leyes), misma que en su ley primera trata de los derechos y obligaciones de los mexicanos. Esta constitución no tuvo vigencia real, y la situación de inestabilidad política y social continuó en nuestro país habiéndose creado diversas legislaciones como lo fueron las Bases Orgánicas del 43 (que contenían un amplio articulado de derechos humanos) y la

reimposición de 1824 en 1846 así como la posterior acta de reformas de 1847, que modificaba ciertos aspectos de dicha constitución y aportaba entre otras el juicio de amparo, mismo que tocaremos brevemente mas adelante en nuestro estudio.

En 1853 Santana se encarga de poner fin a la aplicación de la Constitución del 24 y sus respectivas modificaciones sin imaginar que un año después con el Plan de Ayutla, el que llegaría a su fin sería él siguiendo el país en su búsqueda de una Constitución y de un gobierno dotados de estabilidad.

Esta búsqueda trae como consecuencia la Constitución de 1857. Incluye un capítulo integrado por veintinueve artículos en el que “reconoce expresamente la existencia de unos derechos naturales de la persona y obliga al Estado, a través de la constitución, a garantizarlos y hacerlos garantizar conformando así el sentido dado a las garantías individuales”. (12)

La Constitución del 57 divide los derechos humanos garantizados en:

1. Garantías de libertad entre las que encontramos la libertad religiosa, de enseñanza ,de trabajo, de tránsito, de imprenta, de petición, de asociación, etc.
2. Garantía de igualdad que prohíbe los tribunales especiales, abole los fueros y prohíbe los títulos nobiliarios.
3. Garantías de seguridad personal.
4. Garantías de seguridad real como una forma de seguridad de la

propiedad.

No obstante que continuaron los problemas políticos, la constitución de 1857 logra, en términos generales, mantenerse vigente hasta 1917, año en el que los ideales revolucionarios culminan en la creación de la Constitución de 1917 es decir la Constitución actual, misma que se basa en el texto de la del 57 aunque sí con algunas diferencias, incluso en materia de derechos del individuo.

A pesar de la teoría, en la práctica se han suscitado en nuestro sistema algunas violaciones serias a las garantías individuales y por lo tanto a los derechos humanos, concretamente con ciertas mediadas económicas implatadas por el gobierno, con el abuso de los individuos en las prisiones, algunas arbitrariedades cometidas por diversas autoridades, etc. No obstante lo anterior, esta situación es menos grave que en otros países y puede decirse que nuestro país ha tenido en años recientes avances importantes en materia de derechos humanos , como veremos en nuestro siguiente capítulo.

4.- INTERNACIONALIZACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE:

El desarrollo de la protección de los derechos del hombre ha tenido grandes avances a nivel interno en cada uno de los países, también los ha tenido a nivel internacional ya que desde hace más de un siglo se ha tratado mediante la acción internacional que los derechos humanos sean respetados en todas las

naciones generalmente sirviendo como instrumento para lo anterior la llamada intervención humanitaria y los tratados.

Esta intervención internacional en materia de derechos humanos se da en virtud de que en muchos países no existe el esfuerzo o los medios suficientes para proteger tales derechos, es decir, si en un país no se están protegiendo los derechos del individuo en forma adecuada, es justo que la comunidad internacional a través de sus diversos órganos, tome las medidas necesarias para que en cada caso se garanticen a los individuos los derechos que por ley natural le asisten.

Esta internacionalización de los derechos humanos, comienza el siglo pasado, concretamente en 1827 con la intervención humanitaria, que consistía en que diversos países se reunieran y con los medios pertinentes, protegieran a minorías que fueran víctimas de arbitrariedades en determinado estado.

Otro método importante para la protección internacional de los derechos del hombre, fueron los tratados tales como el de Westfalia, que garantizaba la igualdad entre católicos y protestantes en Alemania.

Estos avances continuaron, creando diversas leyes y órganos para el efecto tales como la prohibición de trata de esclavos, la legislación social y laboral internacional, la ley humanitaria de guerra, la liga de las naciones que como

sabemos no prosperó, la organización internacional del trabajo, etc. mismas que en ocasiones se vieron opacadas por las guerras mundiales.

Después de todas estas instituciones llegamos al momento más importante en la protección internacional de los derechos del hombre o sea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada el 10 de diciembre de 1948 y que había sido propuesta y redactada por la comisión de derechos humanos. Esta declaración "contiene una serie de principios acogidos por los países integrantes de la comunidad internacional, pero sin un carácter coactivo para su estricto cumplimiento"(13) aunque sí con medios indirectos para hacerlos respetar; contiene principios de orden social, político, educativo, científico y cultural.

La Declaración Universal fué proclamada como el ideal común a alcanzar por todos los pueblos y naciones y concebida como una fuente de inspiración tanto como para la implementación y el respeto de los derechos y libertades definidos, como en la tarea de asegurar mediante medidas progresivas nacionales e internacionales, su reconocimiento y respeto universal y efectivo.

A partir de la Declaración Universal comenzó a desarrollarse con gran rapidez la protección de los derechos humanos creandose, tanto en el ámbito interno como en el internacional, una serie de reglamentaciones y órganos para garantizar tales derechos. Algunos de estos avances fueron las Declaración

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Social Europea, Comisiones Nacionales de Derechos humanos, etc.

5.- ORGANISMOS DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS:

Ya hemos analizado de manera sintética la evolución que ha tenido la protección de los derechos humanos en diversos países, protección que se ha llevado a cabo mediante la creación de legislaciones especiales y la inclusión de los mismos, en su caso, en las diversas constituciones de los países, sin embargo, desde hace muchos años se observó que en incontables ocasiones esas legislaciones eran objeto de violaciones por parte de las autoridades y que con frecuencia no contemplaban medios eficaces para la defensa de los derechos humanos en el momento en que fueran ignorados o violados por la autoridad. Simplemente existían medios de defensa tales como un recurso ante la misma autoridad o su superior y en el mejor de los casos otro juicio autónomo (como el juicio de amparo) para combatir la inconstitucionalidad o la ilegalidad de un acto. En otras palabras, era difícil combatir directamente un acto violatorio de un derecho humano ya que debía hacerse a través de los instrumentos y mecanismos establecidos en la constitución, mismos que, en ocasiones, resultaban insuficientes para combatir eficaz y rápidamente la violación correspondiente y mucho menos para reparar el daño causado.

Por otro lado, podemos decir, que no obstante la constitucionalización del Estado con sus consecuentes declaraciones de derechos, controles jurisdiccionales por tribunales independientes, etc, "raramente los gobernados han sido capaces de imponer deberes y obligaciones a sus gobernantes". (14)

En virtud de lo anterior, comenzaron a surgir organismos encargados de conocer las quejas de los ciudadanos en cuanto a las violaciones y arbitrariedades que atenten contra los derechos humanos. El primer antecedente formal que se tiene respecto a uno de estos organismos, lo encontramos hace un siglo y medio en Suecia en la figura del *Ombudsman* misma que analizaremos en el capítulo siguiente.

Ya en este siglo, con la internacionalización de los derechos humanos, un gran número de países se han encargado de establecer organismos para la eficaz defensa de los derechos humanos, adoptando generalmente la figura del ombudsman o alguna similar. En el caso de México, contamos con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de reciente creación y que analizaremos a fondo en el presente estudio.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA:

- (1) Hervada Javier, Introducción Crítica al Derecho Natural, Ed. MINOS, México 1988 pag. 24.
- (2) De la Borbolla Juan: A Fuerza de ser Hombres Ed MINOS pag 19
- (3) IBIDEM pag 20

- (4) De Torre Jose Ma. Compendio de Filosofia. Ed Minos. pag 356.
- (5) Santo Tomas de Aquino S. Th. q.93. a.1.
- (6) Rodríguez Luño Angel Etica, Ed. Eunsa pags 87,88
- (7) De la Borbolla Juan op cit pag 22
- (8) Sánchez Viamonte. Los Derechos del Hombre en la Revolucion Francesa
- (9) Burgoa Ignacio Las Garantías Individuales Ed Porrúa pag 162
- (10) Ibidem pag 165
- (11) Lieber Francisco La Libertad Civil: Tomo II citado en Burgoa Ignacio Op Cit pag 87
- (12) De la Borbolla Juan Op Cit pag 70
- (13) IBIDEM pag 74
- (14) Pickl Viktor The role of the Ombudsman as an Instrument of Justice Fol 1 (No Editado)

CAPITULO II

ANTECEDENTES , CREACION Y

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

1. EL OMBUDSMAN

Antes de iniciar de lleno con nuestro análisis de la CNDH conviene hablar brevemente sobre el primer organismo creado para la protección eficaz de los derechos del hombre, es decir, el Ombudsman, figura que ha sido adoptada en un gran número de países y en otros ha servido de modelo para la creación de organismos similares.

El Ombudsman tiene su origen en la Constitución sueca de 1809 (sustituída por la actual de 1974 que conserva dicha institución). Creado como una oficina de asuntos cívicos que persiguió establecer un control adicional para que se cumplieran las leyes, supervisar como éstas eran aplicadas por la administración y crear una nueva forma más dinámica mediante la cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por las autoridades y funcionarios.

Al Ombudsman sueco actual se le confía una supervisión general de

toda la esfera cívica, incluyendo la actividad jurisdiccional, la policía, prisiones, y la administración pública excepto las secretarías de estado. Es designado por el parlamento y no por el poder ejecutivo; goza de gran independencia y responsabilidad y es una especie de guardian de la ley, con la función de salvaguardar los intereses de los ciudadanos, garantizando el apego de la administración pública a la ley, poniendo en descubierto casos de mala administración y eliminando arbitrariedades y defectos mediante presión a la autoridad responsable, publicando la negativa a rectificar la injusticia cometida, haciendola del conocimiento del poder legislativo, e iniciando en su caso, una acción penal o medida disciplinaria.

Debido a su eficacia, el Ombudsman fué adoptándose en otros países; en 1919 se incerta a la constitución finlandesa y poco despúes a la danesa. En 1962 se admitió en Nueva Zelanda y a partir de esa fecha, la figura comienza a desarrollarse rápidamente en países como Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia. En 1975 se va abriendo camino en el mundo Iberoamericano, al establecerse en Portugal con el nombre de Promotor de la Justicia, en España, en 1978 como Defensor del Pueblo, en 1982 en Costa Rica, como el Procurador de los Derechos Humanos y finalmente en México a través de las distintas instituciones que mencionaremos más adelante.

Podemos decir que el Ombudsman, ya en términos generales, es el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano

parlamentario o por el ejecutivo (como en nuestro país), o por ambos, los cuales, con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar reclamaciones (también pueden hacerlo de oficio) por la afectación de los derechos e intereses legítimos e inclusive los fundamentales de gobernados, consagrados constitucionalmente, de manera especial respecto de los actos u omisiones de autoridades administrativas, no sólo por infracciones de legalidad sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto.

En primer término dicho organismo, debe intentar un acuerdo entre las partes y de no lograrlo, debe realizar una investigación para proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para subsanar las citadas violaciones. Esta labor "se comunica periódicamente a los más altos órganos del gobierno y del parlamento, con atribución adicional de proponer las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de tales derechos e intereses."(15)

Son muchos los autores que han tratado de establecer las características de la figura del Ombudsman. Siguiendo a dos de estos autores, Alvaro Gil Robles, actual defensor del pueblo en España y a Jacob Soderman, Ombudsmantelskich finlandés, trataremos de establecer las características principales de la figura del Ombudsman considerada desde un punto de vista genérico, es decir, tomando en cuenta que tanto el Ombudsman como los organismos creados en base a este son comisiones parlamentarias cuyos

elementos comunes son los siguientes:

a.- Es un órgano que defiende los derechos del individuo frente al estado.

b.- Electo por un parlamento constituido democráticamente. Excepcionalmente en algunos países como el nuestro, esta elección depende del Ejecutivo.

c.- El elegido no debe ser un hombre político, ni de partido, pues la neutralidad política se considera esencial.

d.- Es un órgano conciliatorio complementario en el sistema jurídico general, es decir, apoya a los medios judiciales previstos, para hacer valer las garantías y derechos contemplados en la constitución.

e.- Es un órgano constitucionalmente independiente, supervisor, que intensifica la responsabilidad del Ejecutivo sin ninguna presión parlamentaria o del gobierno.

f.- Puede actuar por propia iniciativa, ex officio, o por razón de quejas individuales de los ciudadanos, mismo que tienen acceso directo al Ombudsman sin requisitos de abogado, procurador, ni pago de cantidad alguna.

g.- La investigación de las quejas se realiza de forma sumaria e informal con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso.

h.- Su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas, incluidas en ocasiones, la de Justicia y la militar.

i.- Elabora un informe anual o extraordinario que eleva al parlamento o

congreso con el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo y con inclusión en ocasiones de los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración.

j.- El Ombudsman no es un juez ni ejerce funciones jurisdiccionales ni legislativas y sólo tiene un relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de propuesta de sanción a los organismos competentes para ello. En otras palabras, el Ombudsman y organismos afines, como comisiones parlamentarias que son, no tienen facultades decisorias o vinculatorias sino que su única facultad coactiva la ejercita a través de dos tipos de impacto que tienen sus decisiones:

- * Directo: Consistente en el *temor al ridículo* que tendrá el funcionario cuya falta se haya publicado.

- * Indirecto: Consistente en la posibilidad que tiene el Ombudsman de investigar a los funcionarios, amonestarlos y en algunos países hasta destituirlos en casos de reincidencia.

Resumiendo lo expuesto hasta el momento, en este capítulo podemos decir que la casi totalidad de los organismos que se han ido creado para la defensa de los derechos humanos en el mundo tuvieron como modelo al Ombudsman sueco, mismo que ha sido adoptado, en ocasiones con variantes, en un gran número de países, incluyendo México con nuestra CNDH.

Podemos decir que la gran mayoría de estos organismos pueden considerarse como *comisiones parlamentarias* por lo que reúnen características

comunes, mismas que ya hemos precisado.

Conforme vayamos analizando la CNDH haremos notar las diferencias que ésta tiene con la figura clásica del Ombudsman.

2. ANTECEDENTES DE LA CNDH

Ya hemos dicho que fué en la figura del Ombudsman sueco en la que muchos países se inspiraron para la creación de organismos para la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, y no obstante que la CNDH sí es un organismo inspirado en el Ombudsman, nuestro país ha tenido otros antecedentes importantes en materia de protección a los derechos humanos, antecedentes cuyo estudio resulta interesante ya que permiten apreciar los esfuerzos realizados para la protección de los derechos del individuo, esfuerzos que, desgraciadamente, no han logrado en muchos casos su propósito. A continuación analizaremos algunos de esos antecedentes.

El antecedente mexicano más lejano lo encontramos en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 promovida por Don Ponciano Arriaga en San Luis Potosí. El objetivo de dicha ley era "defender las injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometen frecuentemente, ya por parte de algunas autoridades, ya por la de algunos agentes públicos; y mejorar la desgracia y miserable condición de nuestro pueblo, atender a la modificación y reforma de sus

costumbres y promover cuanto favorezca a su ilustración y mejor estar.” (16)

Para lograr estos objetivos la ley estableció tres procuradores de esta naturaleza en dicho estado. Estos procuradores defendían a las personas desvalidas, pidiendo la inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que éstas sufrieren en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público, pudiendo publicar el nombre de las autoridades que no cumplieran sus recomendaciones.

Como podemos apreciar esta institución guarda gran similitud con el Ombudsman aunque la misma no tuvo su origen en él; en realidad se desconoce el origen de ésta institución, es decir, en qué se inspiró. Desgraciadamente esta ley de Procuradurías no se implementó con hondura.

Otro antecedente respecto a la protección institucionalizada de los derechos humanos lo encontramos en el artículo 97 constitucional, mismo que en su texto original contemplaba la posibilidad de que la Suprema Corte Judicial nombrara a uno o a varios comisionados especiales, ya fuera de oficio o a petición del Ejecutivo Federal, de las Cámaras de la Unión o de un gobernador de estado para averiguar conductas de algún juez o magistrado federal, o bien algún hecho o hechos siempre que esa indagación pudiera traducirse en el exámen de la constitucionalidad o legalidad de:

- a) Una garantía individual
- b) Una violación del voto público
- c) O de algún otro posible delito castigado por la ley federal.

El texto actual del citado artículo ha variado muy poco subsistiendo la posibilidad de que la Suprema Corte nombre comisionados especiales a petición de parte o de oficio para que se indague la violación a garantías constitucionales o la violación al voto público suprimiéndose lo relativo a delitos federales por ser ahora competencia del ministerio público.

Esta especie de Ombudsman judicial, cuya semejanza con el clásico es mera coincidencia, sólo ha sido utilizado una vez en 1946 y puede decirse que la Suprema Corte de Justicia se ha negado sistemáticamente a utilizar esta atribución constitucional, en parte por no constituir una obligación y en otra, debido a que no quiere mezclarse en asuntos políticos, razones por las cuales esta figura es ignorada en la práctica.

La figura del Ombudsman no comenzó a tomarse en cuenta en nuestro país sino hasta la década de los sesentas, cuando dicha figura se analizó en trabajos monográficos y tesis profesionales.

A raíz de lo anterior comienza una evolución importante en nuestro país en materia de los derechos del individuo, siendo el primer paso de esta evolución acelerada, la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, la cual

tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos aunque no primordialmente frente al poder público sino ante otros particulares. Esta procuraduría que protege los derechos e intereses de la población consumidora, si bien puede considerarse como un Ombudsman administrativo, tiene diferencias muy marcadas con el tradicional, siendo la principal el hecho de que no sólo recomienda si no que actúa de acuerdo a atribuciones legales sancionadoras, inconcebibles en la institución original, además de que defiende algunos derechos del individuo pero frente a otros particulares y no frente a la autoridad.

El 3 de enero de 1979 se creó en el estado de Nuevo León la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos destinada a recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos en contra de las autoridades administrativas estatales, municipales o federales.

Ya abiertamente inspirado en el Ombudsman, surge en 1983 en el estado de Colima la Procuraduría de Vecinos de esa ciudad, estando facultado el procurador para recibir e investigar las reclamaciones del pueblo contra las acciones de las autoridades administrativas municipales, así como de sugerir las reformas administrativas que considerara oportunas.

Cronológicamente, la siguiente institución defensora que surgió en nuestro país fué la Defensoría de los Derechos Universitarios en 1985

* órgano independiente que tiene como finalidades esenciales las de recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los

miembros del personal académico de la UNAM por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria, así como realizar las investigaciones necesarias, sea a oficio o a petición de parte, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia universidad.” (17)

En septiembre de 1986 y en abril de 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero, aunque ninguna prevee una amplia tutela de los derechos que intentan proteger.

El año de 1988 es importante en la evolución que venimos analizando ya que en el transcurso del mismo, nace la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes y se configura la Defensoría de los Derechos de Vecinos en el Municipio de Querétaro.

Finalmente, en 1989 como últimos antecedentes previos a la creación de la CNDH tenemos a la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, que vigilaba que los actos administrativos de las autoridades del Departamento, fueran legales, eficientes y honestos, y en segundo término tenemos a la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y en abril de ese año, a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

3. CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Toda esta tendencia a proteger los derechos humanos mediante organismos especiales culminó en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dicha comisión se crea mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de junio de 1990, Decreto que a continuación analizaremos brevemente, haciendo las críticas y observaciones pertinentes, aclarando de antemano que con posterioridad a dicho decreto la CNDH sufrió algunos cambios importantes, mismos que en su momento analizaremos.

El considerando del Decreto parte de los deberes de un estado democrático haciendo incipiente en la obligación del Estado mexicano de preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

Todavía dentro del considerando nos encontramos un razonamiento en el sentido de que la definición de políticas en materia de derechos humanos, se encuentra históricamente contenida en nuestra constitución política como garantías individuales y garantías sociales. De lo anterior se desprende que en nuestro país los derechos humanos equivalen a las garantías individuales y sociales que consagra la Constitución, situación que nos será de utilidad al cotejar más adelante el juicio de amparo con la Comisión Nacional de Derechos

Humanos, y al analizar las atribuciones de dicha comisión.

Pasando ahora al articulado del decreto mencionado nos encontramos con que la CNDH se crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, adscrito al titular de dicha dependencia (artículo primero).

En primer término, recordemos lo que es un órgano desconcentrado. “En la doctrina política y administrativa se utilizan las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y funciones políticas y administrativas entre el estado soberano y las comunidades o entidades locales y territoriales.” (18)

Desde un punto de vista general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los inferiores, pero

“en estricto sentido, la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en el cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento) determinadas facultades de ejecución y decisión limitadas que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior .” (17)

En cuanto a las características de los órganos desconcentrados encontramos las siguientes:

a) Por lo general son creadas por ley o Reglamento y en algunos casos

por decreto.

b) Dependen siempre de la presidencia, de una secretaria o de un departamento de estado.

c) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.

d) Su patrimonio es el mismo que el de la federación, aunque pueden tener presupuesto propio.

e) Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

f) Tienen autonomía técnica.

g) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso estudiando en particular al órgano de que se trate.

h) No tienen personalidad jurídica propia.

i) Tienen facultades propias, aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior.

Como podemos apreciar, los órganos desconcentrados sólo tienen cierta autonomía técnica, funcional y decisoria, más no una autonomía plena debido a que dependen siempre de la administración pública centralizada, tanto jurídica como patrimonialmente.

Ahora bien, en segundo término se nos dice que la CNDH es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, ¿Por qué de la Secretaría de Gobernación?, la respuesta es sencilla, ya que, como nos dice el mismo

considerando del decreto debemos considerar que a la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales y garantías sociales. Tarea que había venido siendo realizada mediocrementemente a través de la Dirección General de Derechos Humanos de dicha secretaría, misma a la que sustituye la CNDH.

No obstante las características de los organismos desconcentrados que hemos venido precisando, en el caso de la CNDH se le dotaba a la misma de una supuesta autonomía funcional plena debido a que ninguna autoridad de la Secretaría de Gobernación podía intervenir en la toma de decisiones de dicha Comisión.

Sin embargo, consideramos que esta autonomía era insuficiente y que no obstante la creación de la CNDH fué un gran adelanto en la materia, no debió crearse tal comisión como un órgano desconcentrado ya que, por su naturaleza, dichos órganos dependerán siempre en un menor o mayor grado de la administración pública centralizada, impidiendo esta situación la autonomía plena del órgano a pesar de una supuesta autonomía funcional de hecho que pudiera otorgársele (recordemos que la CNDH estaría adscrita al titular de la secretaría de gobernación) .

Dicho de otra manera, la decisión de crear a la CNDH fué acertada, pero

no debió establecerse como un órgano desconcentrado, debido a que, por más autonomía que pretendiera otorgársele siempre dependería directamente de la administración pública centralizada, y más concretamente del Ejecutivo, hecho que conduciría a la clásica burocracia y politización que caracteriza a nuestro sistema, burocracia y politización que si bien no caben en otras materias mucho menos en algo tan delicado y trascendente como los derechos humanos. Esta última idea fué expuesta claramente por Don Emilio Rabasa quien afirmó que en un principio él mismo creía que “la CNDH sería un organismo burocrático de gran título pero de poca efectividad”. (20)

Aunado a lo anterior tenemos el hecho de que la CNDH carecía de fundamento constitucional, por lo que su creación fué simplemente una buena intención por parte del gobierno, pero recordemos que las buenas intenciones también requieren de un fundamento legal.

Fué principalmente por estas dos críticas que acabamos de mencionar por lo que posteriormente la CNDH se eleva a rango constitucional y se convierte en un organismo descentralizado situación que veremos más adelante en nuestro estudio.

Continuando ahora con el articulado del decreto de creación de la CNDH, se establece que dicha comisión será el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a

los derechos humanos. Con éste propósito se instrumentarán los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional (artículo segundo).

En su artículo tercero, el decreto establece las atribuciones de la Comisión:

1. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.
2. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos.
3. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos.
4. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la administración pública federal.
5. Representar al Gobierno Federal ante organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos.
6. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de tratados, convenios y acuerdos

internacionales signados por nuestro país.

Finalmente, se establece en el decreto que la CNDH se integraría por los siguientes órganos: (Arts. 4 y siguientes).

a) Un Presidente que será nombrado por el titular del Ejecutivo Federal. situación que confirma la ya mencionada falta de autonomía de la Comisión. El Presidente de la Comisión, al igual que el Ombudsman, es un representante de la defensa de la sociedad, pero se distingue de dicha figura escandinava, en que el presidente de la Comisión depende del ejecutivo, mientras que el Ombudsman es de elección parlamentaria.

b) Un Consejo, que representa la Sociedad Civil, integrado por 10 miembros de reconocido prestigio moral e intelectual en la sociedad, invitados para tal efecto por el Ejecutivo Federal por conducto del Presidente de la Comisión. El Consejo será un cuerpo colegiado de exámen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los de los mexicanos en el extranjero.

c) Un Secretario Técnico y un Secretario Ejecutivo encargados, el primero de desarrollar las funciones de un secretario de cuerpo colegiado con las atribuciones de coordinar las actividades de estudio, capacitación, promoción y divulgación de los derechos humanos; mientras que el Secretario Ejecutivo deberá

proponer las políticas generales de la Comisión.

d) Un Visitador encargado de atender a los individuos y grupos que denuncien la presunta violación de derechos humanos.

4.- ELEVACION DE LA CNDH A RANGO CONSTITUCIONAL

Como ya hemos dicho, la comisión comenzó a recibir severas críticas al poco tiempo de haber sido creada debido principalmente a su falta de fundamento constitucional y a su falta de autonomía por ser un órgano desconcentrado.

No obstante estas críticas, apenas un año después de creada, la comisión contaba ya con grandes éxitos y logros, sobre todo en materia de derecho penal, y por lo tanto con un enorme prestigio frente a gobernantes y gobernados habiendo demostrado que por lo menos, desde un punto de vista de hecho había funcionado con gran autonomía y eficacia, obteniendo resultados tangibles a pesar de que bajo un punto de vista de derecho siguiera careciendo de autonomía plena por ser un órgano desconcentrado.

En el marco de estas circunstancias, el 16 de octubre de 1991 se da un acontecimiento de gran importancia, mismo que habría de implicar poco tiempo después un gran logro para la CNDH.

En esta fecha, el Dr. Jorge Carpizo, en su carácter de Presidente de la CNDH presentó al Ejecutivo Federal una serie de propuestas de gran trascendencia, propuestas consistentes en los siguientes anteproyectos legislativos: Nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura otorgando mayores garantías al detenido; Reformas al Código Penal Federal para humanizarlo; Reformas a los Códigos de Procedimientos Penales tanto federal como del Distrito Federal y la Ley que crea los Consejos Tutelares para menores infractores en el Distrito Federal que considera inadmisibles que se prive a los menores de garantías en aras de supuesta protección y readaptación. Así mismo se entregó en el mismo acto el anteproyecto de la Ley Orgánica de la CNDH, hecho que resulta de gran importancia por varias razones:

1.- Al ser ya una ley, ésta es de mayor jerarquía al Decreto que creó la CNDH además de que ya se requiere la concurrencia y aceptación de los poderes legislativo y ejecutivo para expedirla o derogarla. Así mismo, como ley orgánica que es significa que es un ordenamiento único diferente y autónomo.

2.-Sería una ley de orden público aplicable en toda la República.

3.- Se pretende abstraer de la adscripción y la dependencia de la Secretaría de Gobernación al dejar de ser la comisión un órgano desconcentrado y pasar a ser un organismo público descentralizado y por ende de carácter autónomo.

4.-Se pretende elevar a rango constitucional a la CNDH y asentar su independencia para lo cual se establece la participación del Senado de la

República en el nombramiento de los principales funcionarios y consejeros de la comisión.

5.- Se diseñan en la ley diversas inmunidades para que los servidores públicos de la comisión puedan trabajar con autonomía.

6.- Se establecen los procedimientos diversos ante la comisión bajo los principios de inmediatez y sencillez.

Como podemos apreciar el proyecto de ley contenía cambios fundamentales respecto a la organización de la CNDH, cambios que fueron avalados por la casi totalidad de los expertos en la materia, quienes ante la reforma constitucional que se proponía, si bien sostenían que en nuestra carta magna se debería tocar lo menos posible, afirmaban que era una reforma que respondía a un imperativo ético y necesario para la salud política de la nación.

Sin embargo, y no obstante lo anterior, existió una opinión importante en contra de la elevación de la CNDH a rango constitucional, opinión expuesta por el Lic. Ramón Sánchez Medel quien en un desplegado periodístico del 30 de octubre de 1991 se dirigió al Presidente de la República haciendo notar su inconformidad con la propuesta citada, arguyendo que existían razones para que la CNDH no entrara a formar parte de la Constitución del país, razones que se resumen como sigue:

1.-En primer lugar, el citado jurista aclara que "el nombre de la comisión es engañoso dado que sus directivos han aclarado que los derechos en

materia electoral no le incumben para nada además de que aquellos se abstienen de reivindicar la libertad de educación y la libertad religiosa que vulneran mortalmente los artículos 3, 24, 27 y 130 constitucionales." (21)

Este argumento del Lic. Sánchez Medal fué acertado en su momento, sin embargo, con las modificaciones a la Constitución que se han sucedido el mismo deja de ser aplicable. En lo que toca a la materia electoral recordemos que existe el Tribunal Federal Electoral, mismo que procura garantizar los derechos fundamentales en la materia; en este punto profundizaremos al tocar el tema de las atribuciones y limitaciones de la CNDH.

2.-También critica el Lic. Sánchez Medal el hecho de que se ha extendido entre la población la creencia de que los únicos derechos humanos que deben protegerse son los del acusado o procesado en materia penal. En este punto, en principio estamos de acuerdo, aunque recientemente la comisión ha tratado de superar su imagen de defensora exclusiva de las garantías del procesado penalmente al haberse inmiscuído en algunos asuntos de otra índole, tal como la Libertad de Creencia.

3.-En tercer término, el jurista en cuestión, maneja (con gran dosis de razón) un punto muy importante. Sostiene que en última instancia el encargado de proteger las garantías individuales y por ende los derechos humanos son los tribunales federales, los cuales a través del juicio de amparo pueden ordenar a las

autoridades que reparen las violaciones que hubieren cometido a muy diferentes derechos humanos, y no sólo pedir o recomendar dichas reparaciones como la CNDH. Sostiene que la única reforma que debería de hacerse a la Constitución en esta materia es aquella que tendiera a la recuperación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la más alta jurisdicción en el país para velar así por los derechos humanos. En esta cuestión abundaremos más adelante en el presente estudio, bástenos por ahora el planteamiento del problema.

A pesar de estas críticas, la conveniencia de elevar a rango constitucional la CNDH no fué puesta en tela de juicio, ya que los aspectos positivos del caso eran de gran importancia, y por lo que el Presidente Salinas de Gortari no dudó en enviar el 19 de noviembre de 1991 a la Cámara de Diputados junto con las reformas planteadas en materia penal, una iniciativa de Decreto para dar rango constitucional a la CNDH y para promulgar su ley orgánica.

En dicha iniciativa se propone a efecto de elevar a rango constitucional a la CNDH adicionar un segundo párrafo al artículo 102 constitucional mismo que habría de establecer un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una ley que expidiera el Congreso de la Unión y facultaría a las legislaturas estatales para crear organismos equivalentes a nivel local.

Podemos preguntarnos, ¿por qué fué el artículo 102 constitucional el que se proponía reformar para el efecto mencionado?. La respuesta la encontramos en

la misma iniciativa del Ejecutivo, misma que al respecto textualmente dice: “El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.”(22)

El Congreso aprobó la iniciativa presidencial y el 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformaba al artículo 102 constitucional y daba así un *FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL* a la CNDH.

Dicho decreto contiene un artículo único mismo que a continuación transcribimos:

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

‘artículo 102: A) La ley organizará al Ministerio Público de la Federación

.....
.....
.....

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

Este Decreto marca la pauta para la posterior aprobación de la Ley Orgánica de la CNDH, ley que comenzaremos a analizar a continuación en el capítulo III de nuestro estudio.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (15) Fix Zamudio Hector, Legislación Reciente sobre los Derechos Humanos. Ponencia leída en el Seminario sobre las Tendencias Actuales del Derecho. Compilación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México Abril 1991.
- (16) Discurso Fundatorio de la Ley de Procuradurías de pobres, citado por Juventino V. Castro: El Sistema Jurídico de México: La Experiencia del Ombudsman en la actualidad. Revista Publicada por la CNDH.
- (17) Artículo 1º del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.
- (18) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Novena Edición Ed. Porrúa pag 313
- (19) IBIDEM pag 317
- (20) Rabasa Emilio, Artículo publicado en el Periódico Excelsior, 1era. plana el 19 de octubre 1991
- (21) Sanchez Medal Ramón, Artículo publicado en el Periódico Excelsior, pag 24 el 30 de octubre de 1991
- (22) Iniciativa Presidencial para elevar a rango constitucional a la CNDH publicada en el Periódico El Universal pag. 20 el 21 de noviembre de 1991.

CAPITULO III

ASPECTOS PRELIMINARES E

INTEGRACION DE LA COMISION NACIONAL

DE DERECHOS HUMANOS.

1. ASPECTOS PRELIMINARES Y GENERALES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Contando ya la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) con un fundamento constitucional, se procedió, previa las etapas legales correspondientes, a la Promulgación de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos misma que aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

Dicha ley contempla importantes modificaciones a la CNDH, mismas que en su momento destacaremos. Además de que constituye un ordenamiento dotado de mayor precisión y adecuación que la preexistente.

Comenzaremos nuestro análisis de estos aspectos fundamentales de la parte sustantiva de dicha ley, haciendo notar sus diferencias respecto al desarrollo de creación de la CNDH, así como los comentarios y críticas pertinentes procurando tematizar y desarrollar el contenido de la misma, lo más

claramente posible.

Nuestro estudio a la ley de la CNDH lo haremos apoyándonos en el análisis jurídico que de la misma ha hecho Don Emilio Rabasa, aunque el orden y enfoque que utilizaremos, en ocasiones serán distintos a los utilizados por el citado jurista.

En el presente capítulo hablaremos sobre los aspectos preliminares de la CNDH, mismos que se plasman en los primeros cuatro artículos de la ley en cuestión. Asimismo hablaremos de la integración de la CNDH.

Primeramente se establece, en el artículo 1º de la ley, que la misma es *de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 Constitucional*. Este precepto no ofrece mayor dificultad.

A. Concepto Legal de la CNDH.-

El artículo segundo es quizá el más importante de la ley y por ende uno de los que merece ser analizado más a fondo. Dicho precepto establece lo siguiente: *La CNDH es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción,*

estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el Orden Jurídico mexicano.

En este precepto encontramos las dos primeras modificaciones a la CNDH mismas que estriban en la adscripción administrativa y el alcance de la misma.

a) Adscripción Administrativa.- La primera modificación la encontramos en el hecho de que la Comisión deja de ser un órgano desconcentrado, adscrito administrativa y financieramente a la Secretaría de Gobernación, tal y como lo establecía el decreto de creación, y se convierte en un organismo descentralizado con personalidad Jurídica y Patrimonio propios.

Esta modificación se debió a la necesidad de dotar a la CNDH de mayor autonomía, la cual no existiría mientras dicha Comisión siguiera siendo un órgano desconcentrado.

Dicha modificación respecto a la adscripción administrativa de la Comisión fué aprobada en el Senado por unanimidad y sin reserva y en la Cámara de Diputados con reserva en lo particular para debate y discusión con 354 votos a favor y 31 en contra, es decir, existió una propuesta que no fué aprobada, la cual consistía en denominar a la CNDH como *Organismo Autónomo* pues se argumentaba que como organismo descentralizado perdería eficacia como

defensor de los derechos humanos, toda vez que seguía siendo un órgano del estado, contra quien se dirigen sus recomendaciones, particularmente contra autoridades y servidores públicos de la rama ejecutiva del mismo.

Esta propuesta no prosperó debido a que la misma es susceptible de ser criticada, como lo ha hecho Don Emilio Rabassa, desde un doble punto de vista.

En primer lugar, como nos lo dice el citado jurista:

El problema no es lingüístico o de denominación en la ley o en la Constitución, pues si en verdad se quiere precisar la naturaleza de un organismo por su ley, habrá que encontrarla en todo el texto legal, en todo el articulado, en los derechos, obligaciones y atribuciones que se le confiere, en las responsabilidades que se le imponen en su parte orgánica y, sobre todo, en la procedimental, que indica cómo deberá operar, y no sólo en un artículo que aun en supuesto de que dijera 'organismo autónomo' este no lo sería si el resto está dispuesto de diferente manera (23)

En otras palabras, la autonomía de la CNDH se desprende de un análisis en conjunto de su ley, no importando que se le denomine o no *organismo autónomo*. La autonomía se aprecia en el producto o resultado de un organismo, no sólo en la denominación o nombre que se le dé.

Ahora bien, en segundo lugar, es necesario atender al fondo del asunto mismo que podemos plantear con la siguiente pregunta: ¿Realmente pierde

autonomía la CNDH por haber quedado como un organismo descentralizado, en lugar de como un organismo autónomo? Pensamos que no, debido a que se piensa que autonomía equivale a independencia del Estado, en tanto que descentralización, dependencia del mismo, si bien una dependencia relativa en comparación con la centralización. Sin embargo, “la autonomía no está en función de la independencia del Estado en general o de alguno de sus poderes en particular, simplemente por que la autonomía no significa ni puede significar ausencia de vínculo con el Estado.”(24)

Siguiendo con esta idea podemos decir que autonomía no es sustraer a una institución de la Administración Pública del Estado, ya que si aceptáramos esta situación sería necesario encontrar un nuevo sitio para dicha institución ya sea dentro del poder legislativo, del judicial o bien formando un cuarto poder; y en cualquiera de los casos se sigue estando dentro del Estado, no existiendo por ende independencia frente al mismo.

Ahora bien, ¿Si la autonomía de un organismo descentralizado no significa independencia del estado, entonces qué significa? La respuesta es sencilla, estos organismos son autónomos en cuanto que tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y además autonomía técnica, financiera, operativa y política.

Finalmente, desde otro punto de vista podemos decir que la autonomía

de la CNDH, como la de cualquier otra institución de servicio descentralizada “consiste en el conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la Constitución Política Mexicana y ahora en su propia ley” (25)

De todo lo anterior resulta claro que la propuesta no aprobada no tenía ningún sentido y que el haber convertido la CNDH en un organismo descentralizado fué un gran acierto ya que con esto cuenta con la autonomía suficiente para desempeñar sus funciones.

Para entender mejor la trascendencia de esta modificación y poder apreciar con mayor claridad la autonomía con la que cuenta la CNDH es necesario recordar las notas características y esencia de un organismo descentralizado para lo cual tomaremos en cuenta los artículos correspondientes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, considerando lo que respecto al tema nos dicen los ilustres juristas Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero.

La definición legal de organismo descentralizado la encontramos en el artículo 45 de la LOAPF, misma que establece que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

De este precepto podemos deducir diferencias fundamentales entre un organismo desconcentrado y uno descentralizado mismas que se resumen como sigue:

"DESCONCENTRADOS

DESCENTRALIZADOS

- | | |
|---|---|
| 1.- Organismo inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia. | 1.- Organismo que depende indirectamente del Ejecutivo Federal. |
| 2.- No tienen Personalidad Jurídica Propia. | 2.- Sí tienen Personalidad Jurídica Propia. |
| 3.- No cuentan con Patrimonio Propio. | 3.- Cuentan con Patrimonio Propio. |
| 4.- Poseen facultades limitadas. | 4.- Tienen facultades más autónomas."(26) |

Para establecer de una manera completa las características de un organismo descentralizado debemos tener en cuenta además del citado artículo 45, los artículos 14 y 15 de la LFEP; de dichos preceptos se desprenden las siguientes características:

- 1.- Son creados, invariablemente por un acto legislativo, ya sea ley del Congreso de la Unión, o bien un decreto del Ejecutivo.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio. Este régimen lo constituye su ley

orgánica.

3.- Tienen personalidad jurídica propia, misma que nace con el mismo acto de creación del organismo.

4.- Cuentan con una denominación que lo distingue de otros organismos similares.

5.- Tienen órganos de dirección, administración y representación. En este punto el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que "el caracter esencial del un organismo descentralizado es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se le encomiendan." (27)

6.- Cuentan con una estructura administrativa interna.

7.- Cuentan con patrimonio propio.

8.- Cuentan con un objeto, el cual puede ser muy variable: realización de actividades que corresponden al Estado, la prestación de un servicio público, etc.

Tomando en consideración estas características y las de los órganos desconcentrados resulta claro que convertir a la CNDH en un organismo descentralizado fué un gran acierto ya que la misma cuenta ahora con la autonomía necesaria para cumplir sus funciones, autonomía que como ya dijimos, es tanto orgánica y financiera como técnica y política.

Durante nuestro analisis a la Ley de la CNDH iremos haciendo referencia a dichos tipos de autonomía conforme vayan apareciendo, por ahora

bástenos señalar que el artículo 2º que nos ocupa marca los primeros indicios de autonomía financiera de la comisión al establecerse que la misma cuenta con patrimonio propio.

Habiendo analizando la primera modificación que sufrió la comisión (su adscripción administrativa) pasamos a continuación a la segunda, misma que no obstante de ser de menos importancia que aquella, merece ser comentada brevemente.

b) Alcance de la Comisión.- Esta segunda modificación, como hemos dicho, también se encuentra en el artículo 2º de la Ley de la CNDH y estriba en el alcance u objeto de la comisión.

Recordemos que en el decreto de creación se le asignaba como objeto único a la CNDH *proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos* y se le otorgaban seis atribuciones.

Ahora la ley prescribe como objeto de la comisión *la protección, observancia promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano* (artículo 2) y le confiere 14 atribuciones diferentes y más amplias que con posterioridad veremos.

Como podemos apreciar, con esta modificación se le dota de una mayor

importancia y alcance a la comisión, ya que la misma cuenta ahora con un objeto más detallado y con facultades más amplias.

Sin embargo, y no obstante que esta modificación también constituye un gran acierto, consideramos que fué un grave error añadir la parte final que contiene ahora este artículo la cual dice: ... *derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano*. Esta adición se implantó para que la ley fuera congruente con el decreto que eleva a rango constitucional a la Comisión, mismo que, según recordaremos habla de *Organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano*

Recordemos a efecto de criticar este punto, que los derechos humanos son derechos inherentes del hombre, que existen independientemente de que se encuentren previstos por el orden jurídico de un estado. Con respecto a esta cuestión cabe destacar que existen dos posturas: La primera afirma que los derechos humanos que han de protegerse son los que recoge el orden jurídico. A nuestro juicio esta postura es errónea toda vez que la competencia de la CNDH se confunde con la del órgano judicial, mismo que está precisamente para velar por el respeto al principio de legalidad. Además, si se sigue esta postura encontramos que las llamadas facultades discrecionales que prevee nuestra Constitución quedarían ajenas a cualquier limitación.

La segunda postura, con la cual estamos de acuerdo, sostiene que los

derechos humanos son un concepto más amplio que los derechos o garantías contemplados en el orden jurídico, pero entonces cabría la siguiente pregunta: ¿Cuál sería el fundamento para determinar cuáles son y qué alcance tienen estos derechos?. La respuesta sería, según hemos dicho, el Derecho Natural. Lo que debe buscarse es que el ordenamiento jurídico garantice y proteja en su totalidad a los derechos humanos, situación que desgraciadamente no siempre es así.

Es en virtud de todo lo anterior, por lo que esta adición resulta ridícula además de que, desde un punto de vista de estricto derecho implica que si en un momento dado existe un derecho humano no previsto total o parcialmente en el orden jurídico mexicano, o bien, que existe alguno que se haya dejado de contemplar en este, el mismo no será objeto de defensa por parte de la Comisión.

Consideramos que es muy difícil que se suscite algún problema a raíz de esta limitación ya que la CNDH ha demostrado su intención de defender cabalmente los derechos humanos además de que nuestra Constitución ha sufrido varias reformas tendientes a que sean garantizados plenamente los derechos humanos. Sin embargo, pensamos que por cuestiones de precisión y seguridad jurídica debió dejarse esta parte del precepto como se encontraba con anterioridad, es decir, diciendo simplemente: *derechos humanos* y no especificando derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano.

B. Competencia y Características de los Procedimientos ante

la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Habiendo analizado ya el artículo 2º de la ley de la CNDH pasemos ahora a otros aspectos preliminares o generales respecto de la comisión:

a) Competencia de la CNDH: Recordemos en primer término qué es la competencia de un órgano. El término competencia encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia* (*competens-entis*), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia.

En términos jurídicos competencia es la "idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos." (28)

Este concepto de competencia es aplicable a cualquier órgano ya sea ejecutivo, legislativo o judicial, a diferencia del concepto más técnico y especializado de competencia que se aplica al derecho judicial solamente y que por ende no interesa a nuestro estudio.

La competencia puede dividirse y analizarse desde varios puntos de vista siendo los tipos más importantes la competencia por territorio y la competencia por materia.

La competencia por territorio es aquella que se dá precisamente en virtud de la circunscripción territorial a la que se encuentra sujeta el órgano para ejercer sus funciones.

La competencia por materia se "instaura en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio o por razón de la naturaleza de la causa, o sea de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso (Eduardo Pallares, Liebman); o es la que se atribuye a las diversas ramas del derecho sustantivo" (29). Recordemos que estos conceptos debemos verlos aplicados a la materia administrativa que es en la que estamos situados para nuestro estudio.

Habiendo visto en forma escueta el concepto de competencia y sus dos principales variantes, pasemos ahora a analizar la competencia de la Comisión, misma que se establece en el artículo 3 de la Ley.

-- Competencia por territorio: Se establece en primera instancia que la CNDH tendrá competencia en todo el territorio nacional.

-- Competencia por materia: En cuanto a esta, dicho precepto establece que la comisión podrá 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, toda vez que el procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos se convertiría en una instancia judicial.

Resulta obvio la exclusión de actos del poder judicial, ya que contra los mismos existe el Juicio de Amparo como veremos más adelante. Asimismo cabe aclarar que no se menciona al poder legislativo porque como es sabido, éste tiene por objeto la creación de leyes, mismas que como es obvio no caen en el rubro de 'actos de autoridad' además de que las mismas (en caso de que causen agravio al particular), también se combaten mediante nuestro Juicio de Amparo. Caso distinto sería si nos encontráramos ante la aplicación de una ley injusta por parte de una autoridad federal, en cuyo caso sí podríamos acudir a la CNDH, por estar ya ante un acto de autoridad propiamente dicho. En esta cuestión profundizaremos un poco más al analizar específicamente las facultades de la comisión.

Siguiendo con el artículo 3º, cabe decir que el mismo señala también los casos en que son competentes los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas (es decir las comisiones Estatales de Derechos Humanos). La regla general es que dichos organismos podrán conocer de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas de que se trate o de sus municipios, es decir, las comisiones estatales sólo podrán conocer de un asunto cuando se trate de hechos que involucren a autoridades o

servidores públicos de la entidad, no pudiendo hacerlo cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la federación como de la entidad federativa de que se traten ya que en este caso la competencia se surtirá en favor de la comisión nacional según lo dispone el precepto en cuestión.

Cabe hacer notar que se señala una excepción a la regla que hemos mencionado, Excepción que consiste en la facultad de atracción que tiene la Comisión Nacional cuando la misma considere que un asunto es importante y que el organismo estatal pueda tardar mucho en expedir su recomendación respecto del mismo. Esta excepción a la que se nos remite se encuentra en el artículo 60 de la misma ley.

Finalmente el artículo 3º establece que será competente la CNDH para 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, o sea, de las comisiones estatales de derechos humanos.

b) Características de los Procedimientos ante la CNDH.- El artículo 4º de la ley establece los requisitos y lineamientos a los que se deberán apegarse los procedimientos que se sigan ante la comisión, señalando que los mismos deberán ser breves y sencillos, sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivo. Así mismo establece

que deberán seguirse de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, procurando el contacto directo con quejosos, denunciante y autoridades evitando la dilación de las comunicaciones escritas. Se impone también el deber de confidencialidad al personal de la comisión .

Como podemos apreciar estas características tienden a que el procedimiento ante la Comisión sea lo más rápido y limpio posible debido a la trascendencia de los valores que están en juego, es decir, de los derechos humanos.

2. INTEGRACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La ley contempla variantes en la integración de la comisión con respecto a lo que establecía el decreto de creación de dicha Comisión, mismo que hablaba de un Presidente, un Consejo, un Secretario Ejecutivo, un Visitador y los recursos humanos de la entonces Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Ahora la ley, en su artículo 5º establece que la comisión se integrará por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, un Consejo, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de Visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, órganos que, en forma general, a continuación analizaremos:

A. Presidente de la Comisión.- (artículos 9 a 16)

a) Requisitos para su designación: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, tener 35 años de edad el día de su nombramiento, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión o cualquiera que haya sido la pena tratándose de delitos patrimoniales.

Consideramos que también debería exigirse como requisito el ser Licenciado en Derecho, toda vez que la materia de los derechos humanos tiene un matiz eminentemente jurídico, además de que el punto de partida que usa la comisión para defender tales derechos es la positivación de los mismos por lo que resulta imperativo que la persona que presida a dicho organismo tenga un amplio conocimiento de la técnica jurídica.

b) Nombramiento: El presidente será nombrado por el Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de la misma a la comisión permanente del Congreso de la Unión. Como vemos, ésta es otra modificación que trae consigo la ley respecto al decreto de creación de la comisión ya que este establecía que el nombramiento era facultad exclusiva del Ejecutivo Federal.

Así mismo en este punto encontramos otra diferencia entre la CNDH y

el Ombudsman clásico, toda vez que en este el nombramiento lo hace el Parlamento.

Consideramos apropiado este método de nombramiento contemplado en la ley ya que, contrariamente a los que piensan algunos, no resta autonomía pues esta se aprecia en los resultados del órgano.

c) Duración en el cargo: Durará en sus funciones cuatro años pudiendo ser designado exclusivamente para un segundo período. En lo que toca a este punto pensamos que el presidente debería ser inamovible en su cargo ya que esto daría todavía más prestigio al cargo, además de que en este caso si se estaría fomentando una mayor autonomía orgánica de la comisión al darle a su presidente un tratamiento similar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, con ausencia de cualquier sujeción temporal para ejercer el cargo.

d) Responsabilidad: El presidente de la comisión no puede ser detenido ni sujeto a responsabilidad civil penal o administrativa por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de su cargo y sólo podrá ser destituido, y en su caso, sujeto a responsabilidad por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título IV de la Constitución.

e) Facultades: Siguiendo a don Emilio Rabasa, las facultades

del presidente de la comisión pueden ser clasificadas en dos categorías:

“*Jurídico administrativas- como lo son el ser representante legal de la comisión, formular los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la comisión, etc. (fracc. I II III IV y IX) * Típicas del Ombudsman- como aprobar y emitir recomendaciones (frac VII), enviar el informe anual al Congreso de la Unión y Ejecutivo Federal (frac V), celebrar acuerdos base de coordinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones de o para la defensa de los Derechos HUmanos (frac VI), realizar propuestas generales para la mejor observancia de los derechos humanos en el país.”(30)

B. El Consejo:

a)Integración: Es un órgano colegiado que se integra por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y, cuando menos, siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios y cada año deberá sustituirse el miembro de mayor antigüedad. (art 17)

b) Nombramiento: Los miembros del consejo al igual que el presidente serán nombrados por el titular del poder ejecutivo federal con la aprobación de la Cámara de Senadores o en su caso, de la comisión permanente. (art18)

c) Facultades: El Consejo, según lo dispone el Artículo 19 de la ley cuenta con 6 funciones o facultades, tres de las cuales lo convierten en el órgano supremo de la Comisión toda vez que le permiten dictar los lineamientos generales de actuación de la CNDH, aprobar su reglamento interno y dictar la normatividad interna de la Institución. Las tres facultades restantes del consejo estriban en opinar sobre el proyecto de informe anual, solicitar información adicional sobre asuntos en trámite o resueltos y conocer el informe sobre el ejercicio presupuestal.

d) Funcionamiento: El consejo funciona en sesiones ordinarias y extraordinarias y toma sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verifican cuando menos una vez al mes y las extraordinarias cuando haya razones importantes para ellos. (art 20)

C. Secretaría Ejecutiva:

Básicamente consiste en un "órgano de colaboración con el Consejo y el Presidente de la CNDH" (31)

a) Requisitos: Para ser Secretario Ejecutivo, según lo dispone el artículo 21 de la ley es necesario ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y ser mayor de 30 años de edad, el día de

su nombramiento.

b) **Facultades y Obligaciones:** Básicamente sus funciones consisten en proponer al Presidente de la Comisión, las políticas generales en materia de Derechos Humanos que habrá de seguir la misma ante diversos organismos, promoviendo y fortaleciendo las relaciones de la Comisión con tales organismos, realizar estudios sobre convenciones internacionales en materia de derechos humanos, preparar anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la comisión habrá de entregar a los órganos competentes, y colaborar con el Presidente de la Comisión en la elaboración de informes anuales. (art 22)

D. Visitadores:

Organo principal de recepción e investigación de las quejas e inconformidades que se presenten a la CNDH.

a) **Requisitos:** Además de los exigidos para ser presidente o Secretario Ejecutivo es necesario constar con título de Licenciado en Derecho y con por lo menos tres años de ejercicio profesional, esto debido principalmente al carácter técnico jurídico de esta función. Estos requisitos se plasman en el artículo 23 de la ley.

b) **Facultades y Obligaciones:** Básicamente consisten en recibir

o rechazar quejas o inconformidades, iniciar y concluir la investigación sobre las mismas, formular los proyectos de resolución y propiciar cuando se posible la amigable composición. Asimismo se establece una distinción entre visitadores orales (que son 5) quienes dirigirán las investigacions y los adjuntos que tendrán a cargo la operatividad de las mismas (art 24).

Finalmente cabe destacar que la ley, en su artículo 16 otorga fé pública en sus actuaciones al presidente y a los visitadores, hecho que confirma la autonomía de la Comisión, toda vez que dichas actuaciones tienen la misma fuerza que las actuaciones judiciales.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (23) Rabasa Gamboa Emilio, Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de la Ley de la CNDH pag 24. Publicado por la CNDH
- (24) IBIDEM pag 25
- (25) IBIDEM pag 26
- (26) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1990. pag 346
- (27) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1990. pag 581
- (28) *Voz Competencia*, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ed. Porrúa, México. Tomo I pag 542.
- (29) IBIDEM pag 543
- (30) Rabassa Gamboa Emilio, Op. Cit. pag 13.
- (31) IBIDEM

CAPITULO IV

ATRIBUCIONES DE LA COMISION

NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Habiendo visto los aspectos más importantes sobre el objeto, competencia e integración de la CNDH, pasemos ahora a analizar las facultades o atribuciones con que la misma cuenta, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 6º de la ley. Para estos efectos veremos cada fracción de dicho precepto haciendo, en su caso, los comentarios y correlaciones pertinentes tratando de esquematizar el tema para su mayor comprensión.

1.- CASOS DE QUE PUEDE CONOCER LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (fracciones I, II, IV y V)

Ya vimos cuál era la competencia de la Comisión pero ahora analicemos los casos concretos de que puede conocer la misma dentro de dicha competencia.

Como primer atribución de la Comisión, tenemos la de recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos (fracción I). Está fracción no requiere ser comentada.

En segundo término encontramos la fracción II, por la que la Comisión puede conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en dos casos, que son:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal. Este punto nos permite apreciar la materia principal de la cual conoce la comisión, o sea, de actos imputados a autoridades administrativas federales, mismas que como es sabido, forman parte del Poder Ejecutivo. Lo anterior implica, en principio, que la comisión no podrá conocer de actos del Poder Legislativo, ni como ya vimos, del Poder Judicial.

Sin embargo, esta regla no es tajante, ya que como recordaremos, el artículo 102 constitucional, mismo que constituye el fundamento constitucional de la Comisión, en su apartado B dispone que tales actos u omisiones de que pueden conocer los organismos de protección de derechos humanos, son de naturaleza administrativa, es decir, no especifica que estos deban ser imputados a autoridades administrativas, sino que sólo habla de autoridades o servidores públicos, exceptuando a los del Poder Judicial Federal.

En otras palabras, valiéndonos del artículo 102 mencionado, podemos decir que la Comisión está facultada para conocer, no solo de actos violatorios de derechos humanos imputados a autoridades administrativas, según lo dispone la fracción II que nos encontramos analizando, sino también de cualquier acto u

omisión de naturaleza administrativa que viole tales derechos, lo cual es importante si consideramos que tanto el Poder Legislativo, como el Judicial pueden llegar a realizar actos de naturaleza administrativa, o sea, actos materialmente ejecutivos mismos que en caso de constituir una violación a un derecho humano, pueden ser objeto de conocimiento por parte de la comisión, a menos de que, como ya se dijo se trate de un acto imputado al Poder Judicial Federal, caso que se sustrae de la competencia de la Comisión según lo disponen el citado artículo 102 y el artículo 8 de la LCNDH que veremos más adelante.

De igual forma una autoridad administrativa puede realizar un acto materialmente legislativo o judicial, caso ante el cual, la CNDH no podría conocer del asunto por no tratarse propiamente de un acto de naturaleza administrativa. Así por ejemplo, no sería competente la Comisión para conocer de un reglamento promulgado por el ejecutivo que violara algún derecho humano, ya que dicho acto es materialmente legislativo e impugnabile, por ende, mediante el Juicio de Amparo.

Concluyendo lo expuesto en líneas anteriores, podemos decir que la Comisión podrá conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa (materialmente administrativos) violatorios de algun derecho humano, y que sean imputados:

- * A cualquier autoridad administrativa de caracter

federal, quedando excluidas las de carácter local por ser competencia de las comisiones estatales de derechos humanos.

* A cualquier autoridad judicial, salvo las de carácter federal (artículo 8 LCNDH).

* Al poder legislativo: por ejemplo que suprimiera a un particular concreto de algún empleo público por razones de raza, religión, etc., aunque es un caso difícil de encontrar en la práctica.

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia y anuencia de un servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

Aquí encontramos que se faculta específicamente a la Comisión para conocer de casos de consentimiento de cualquier autoridad en algún hecho que atente contra la integridad física de alguna persona o bien que dicha autoridad omita tomar las medidas pertinentes para el caso. Esto se aplica principalmente a actos del Ministerio Público.

Pasando ahora a la fracción IV del artículo 6º en cuestión, encontramos

que la CNDH es competente para conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto a las recomendaciones y acuerdos de las Comisiones estatales de Derechos Humanos, es decir, la CNDH funciona como órgano superior de las Comisiones estatales conociendo de inconformidades en contra de las recomendaciones que estas formulen.

Finalmente, tenemos que, según lo dispone la fracción V del citado precepto, la Comisión podrá conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas (comisiones Estatales) y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de estos por parte de las autoridades locales.

2.- FACULTADES SANCIONADORAS (artículos 6 fracción III, 43 a 49 y 70)

Habiendo visto ya los actos y omisiones de que puede conocer la CNDH pasemos ahora a lo que constituye el punto medular de nuestro estudio, esto es, las medidas que puede tomar la comisión ante tales actos violatorios de algún derecho humano. Para estos efectos debemos primero recordar y ampliar algunos aspectos importantes respecto a las facultades sancionadoras inherentes al Ombudsman, mismas que mencionamos escuetamente en el capítulo II de nuestro estudio.

A. Autoridad del Ombudsman.

Es obvio que el Ombudsman es en el mundo una institución exitosa; por ello, cada día más países la aceptan como suya.

La necesidad de tener esta institución, en todos los países, se debe a que la actividad gubernamental ha crecido grandemente, y en consecuencia, las oportunidades de fricción entre el gobierno y el ciudadano, también se han multiplicado. "Aquí es donde aparece la figura del Ombudsman como un instrumento más, pero importante, en el complejo mecanismo que tiende a controlar el poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas." (32)

El Ombudsman ha sido definido en su naturaleza como una "Magistratura de Persuasión" (33), toda vez que carece de *imperium*, "no tiene potestas o poder de aplicación coercitiva, su función fundamental estriba en expresar un criterio técnico-jurídico con autoridad moral respecto a la administración" (34).

Dicho de otra manera, el Ombudsman es un medio de control de actos de autoridad, radicando su fuerza no en el poder vinculante de sus resoluciones, sino en la *autoritas*, misma que se basa en el prestigio ascendente que va adquiriendo la institución frente a la sociedad, y su fuerza se fundamenta en la

legitimación que le viene del parlamento o ejecutivo, según sea el caso.

Para entender aún mejor lo anterior, transcribimos lo que García Pelayo define en cuanto a las relaciones entre poder, influencia y autoritas:

"Por el poder se entiende la posibilidad directa o indirecta de determinar una conducta de los demás sin consideración de su voluntad o, dicho de otro modo, la posibilidad de sustituir la voluntad ajena por la propia en la determinación de una conducta de otro o de otros, mediante la aplicación potencial o actual de cualquier medio coercitivo o de un recurso psíquico inhibitorio de la resistencia.

La influencia es la posibilidad de orientar la conducta ajena a una dirección determinada, sea utilizando un ascendiente de origen afectivo, social o de otra especie del influyente sobre el influenciado, sea mostrándole explícitamente los obstáculos o inconvenientes, dificultades o incomodidades; en una palabra las consecuencias penosas que derivarán por acto u omisión de una acción contraria. No utiliza la coacción sino la presión y por tanto no substituye la voluntad ajena, pues la induce o disuade de seguir una conducta o de realizar un acto.

Finalmente, la autoritas, a diferencia del poder, condiciona, pero no determina la conducta de los demás, se basa en el reconocimiento por los que la siguen de motivos de seguimiento, exige libertad de elección y se sustenta en la posesión de cualidades valiosas de orden espiritual, intelectual o moral.

La autoritas se basa en el crédito que ofrece una persona o una institución por sus pasados logros y, por tanto, tiene la confianza; el poder, en cambio tiene como supuesto la desconfianza, la fiscalización, el control y la disposición de medios capaces de allanar la contraria disposición ajena" (35).

En conclusión podemos decir que el Ombudsman es una Magistratura de Persuasión dotada de autoritas cuyo fin es proteger los derechos humanos de los ciudadanos frente a la administración pública.

No obstante lo anterior, la función controladora del Ombudsman y el principio de colaboración que su ley impone a las autoridades, lo llevan al campo de las sanciones en caso de incumplimiento, por lo que generalmente cuenta con un mínimo de facultades sancionadoras aunque la eficacia de la institución por lo general se dá en virtud del prestigio con que cuenta, y no en virtud de estas facultades mismas que son sólo para dar mayor fuerza al Ombudsman en los casos en que sí se sucite el incumplimiento por parte de alguna autoridad o servidor. El grado de facultad sancionadora directa depende de la tradición de las instituciones particulares de cada sistema constitucional.

Habiendo precisado estos principios fundamentales, respecto a las facultades sancionadoras de todo Ombudsman veamos en concreto cuales son esas facultades, mismas que pueden resumirse como sigue:

a) Reparar atropellos cometidos por la administración a los ciudadanos, amonestando o criticando a los funcionarios culpables y esperando que el gobierno siga sus indicaciones.

b) Prevenir que se vuelva a repetir los mismos abusos.

c) Corregir los procedimientos y prácticas administrativas perniciosas, lo que implica la legalidad y práctica de sus actuaciones, la economía y eficiencia de sus servicios.

d) Proteger a los individuos y a los grupos sociales contra el poder discrecional de los poderes públicos.

e) Emplear la fuerza de persuasión y las buenas razones ya que no dispone de potestad legislativa, ejecutiva o jurisdiccional.

f) Elaborar informes respecto a sus gestiones.

g) Puede investigar funcionarios, amonestarlos y en algunos casos destituir al funcionario culpable en caso de reincidencia.

h) Denunciar a funcionarios ante las autoridades competentes. En este punto cabe destacar que los Ombudsmen por lo general están facultados para denunciar las responsabilidades de los funcionarios tanto en la vía administrativa ante los órganos competentes, como en cuestiones penales, notificando a quien tenga el ejercicio de la acción penal y solicitando que la ejerza.

Con respecto a las autoridades que no cumplen con el deber legal de colaboración, los Ombudsmen por lo general tienen facultades para iniciar procesos de sanción; las normas van desde las que conceden acción penal al titular, hasta las que solo prevén la denuncia al Ministerio Público o a quien haga sus veces.

En algunos países se contempla un tipo penal de desobediencia para castigar a las autoridades que no colaboren debidamente con el Ombudsman.

Como vemos, no todas estas facultades son de naturaleza coercitiva sino que algunas simplemente tienen algún impacto político y social muy importante, y por ende, equivalen a medios que dan fuerza a todo Ombudsman.

Ahora bien, después de haber visto los aspectos más importantes respecto a las facultades sancionadoras de todo Ombudsman, pasemos ahora a analizar las facultades del mismo tipo con que cuenta nuestra CNDH, mismas que en su mayoría son congruentes con las que acabamos de precisar, y que por lo tanto, no son siempre de naturaleza coactiva.

B. Medidas que puede tomar la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante un acto violatorio de un derecho humano y ante la falta de colaboración de la autoridad.-

Antes que nada, cabe destacar que según lo dispone la fracción VI del artículo 6º de la ley , la Comisión está facultada para procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, y sólo si esto fracasa, o bien se trate de actos que constituyan faltas graves, la Comisión ejercerá las medidas que a continuación veremos.

Sin duda alguna, las atribuciones más importantes con que cuenta la CNDH, son la de formular recomendaciones dirigidas a funcionarios que hayan incurrido en alguna violación a un derecho humano a fin de que subsanen esa situación, y la de denunciar tales actos violatorios ante la autoridad competente.

Además de la formulación de denuncias y quejas la CNDH cuenta con

otras facultades sancionadoras como la de presentar informes y solicitar la amonestación de la dependencia de que se trate. Veamos a continuación todas estas facultades.

a) Formulación de recomendaciones: En primer término encontramos que para dictar una recomendación, según el artículo 44, se deberán analizar los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, irracionales, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados. Así mismo deberá señalarse en las recomendaciones las medidas que procedan para la debida restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Ahora bien, hemos dicho que las recomendaciones que dicte la Comisión serán públicas, autónomas y no vinculatorias. A continuación explicaremos estas características.

**** Publicidad:** Que las recomendaciones sean públicas significa que, no obstante se dirigen a una autoridad concreta, cualquier interesado puede conocer su contenido toda vez que, salvo casos excepcionales

determinados por la Comisión, este se debe publicar en su totalidad o en forma resumida. Lo mismo se aplica a los acuerdos de no responsabilidad.

Cabe destacar además, que según el artículo 52 de la ley, el presidente de la Comisión deberá enviar un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades realizadas, informe que será difundido para su conocimiento por parte de la sociedad y que comprenderá, según el artículo 53, una descripción del número y características de las quejas presentadas, investigaciones realizadas, efectos de labores de conciliación, las recomendaciones, acuerdos de no responsabilidad, estadísticas, etc.

Como vemos, estos informes también son manifestaciones del carácter público que tienen las recomendaciones, además de que constituyen una manifestación de la autonomía política con que cuenta la Comisión toda vez que, según lo dispone el artículo 54, ninguna autoridad o servidor público dará instrucciones a la Comisión con motivo de tales informes.

**** Autonomía:** ¿Qué significa que las recomendaciones sean autónomas? La respuesta la encontramos en el artículo 42 de la ley, mismo que establece las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente. Lo anterior significa

que "La recomendación solo saldrá del expediente, y , por tanto no intervendrá órgano estatal, autoridad, servidor público o persona alguna, cualquiera que sea su procedencia para influir en las recomendaciones de la CNDH" (36).

Como complemento a lo anterior encontramos el hecho de que la Comisión no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió su recomendación o algún particular y que discrecionalmente determinará si son de entregarse o no, lo cual también pone de manifiesto nuevamente la autonomía política de la Comisión.

**** No vinculatoriedad:** En este punto se aplica principalmente, lo que hemos dicho páginas atrás sobre la naturaleza jurídica del Ombudsman. Asimismo, la propia ley, en su artículo 46, establece el significado de la no vinculatoriedad de las recomendaciones al decir que las mismas no tendrán carácter imperativo para la autoridad o servidor público a quien vaya dirigida y que, en consecuencia, no podrá por sí mismo anular, modificar o dejar sin efecto, las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

Además el citado precepto, la autoridad o servidor público de que se trate, debe informar, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación y en otros quince, en su caso, comprobará que ha cumplido con la recomendación.

También es de mencionarse que en contra de las recomendaciones y demás actos de la CNDH no procede ningún recurso, situación que pone de manifiesto la autonomía técnica con que cuenta la Comisión.

Ahora bien, ante esta falta de imperatividad de las recomendaciones podemos preguntarnos qué medidas puede tomar la Comisión ante la negativa por parte de la autoridad a cumplir alguna recomendación o acuerdo de trámite que dicte la misma; en otras palabras ¿qué sucede si la autoridad se niega a aceptar la recomendación o acuerdo que dicte la Comisión o simplemente si se niega a colaborar con ella en los términos de ley? La respuesta a estas interrogantes la encontramos en la propia ley, misma que prevee una serie de medios coercitivos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que la misma estipula, obligaciones que se encuentran establecidas en los artículos 67 a 69 de la ley y que consisten en colaborar con la Comisión y proporcionarle la información y documentación pertinentes.

b) Formulación de Quejas y Denuncias. (Arts. 70-72).-

La ley, en su artículo 70 prevee la responsabilidad penal y administrativa de las autoridades y servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión. Esta es otra innovación que contiene la ley

respecto al decreto de creación de la Comisión, toda vez que este no contemplaba obligaciones y responsabilidades a cargo de las autoridades.

Ahora bien, ante estas responsabilidades en que pueden incurrir autoridades y servidores ¿Cuáles son las facultades específicas con que cuenta la Comisión para exigir o hacer efectivas dichas responsabilidades?

En primer lugar tenemos que la Comisión puede denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas que cometan las autoridades y servidores públicos correspondientes durante el trámite de una queja o con motivo de ella. Lo anterior significa que si los actos u omisiones de la autoridad o servidor de que se trate, llegasen a configurar un delito, la CNDH podrá denunciarlo ante el Ministerio Público a fin de que sea ejercitada la acción penal.

Ahora bien, respecto a los actos y omisiones en que incurran las autoridades y servidores, que no sean de naturaleza penal, es decir, que no configuren un delito, la CNDH puede rendir un informe para hacerlos del conocimiento de las autoridades superiores competentes a fin de que sean aplicadas las sanciones administrativas correspondientes, debiendo informar dicha autoridad superior sobre las medidas disciplinarias impuestas.

En otras palabras, la Comisión puede quejarse ante el superior de la autoridad correspondiente por las faltas administrativas en que esta haya

incurrido para que le sean impuestas las sanciones que correspondan, mismas que van, desde una simple llamada de atención hasta la remoción del cargo.

c) Presentación de informes.- (arts 52 y53) Otro medio con que cuenta la Comisión para lograr sus fines y hacer que se respeten sus actuaciones es el informe anual que el Presidente de la Comisión envía al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado la Comisión en el período respectivo. ya hemos visto, al hablar de la publicidad de las recomendaciones, cuál es el contenido de estos informes por lo que no lo reptiremos aquí.

La fuerza de estos informes radica en el hecho de que las autoridades o servidores involucrados son expuestos ante el Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal, quienes podrán llegar a tomar alguna medida directa o indirecta a fin de repremir a la autoridad o al servidor involucrado.

En otras palabras, no obstante que estos informes no son de naturaleza coercitiva, tienen estrictamente hablando, cierta fuerza debido al impacto directo que producen consistente en el temor por parte de la autoridad o servidor responsables de que sus acciones queden expuestas ante el Presidente de la Nación y el congreso de la Unión.

d) Solicitud de Amonestación (art 73).- Como medida para

combatir los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la CNDH, ésta, además de presentar las denuncias ya vistas, puede solicitar la amonestación pública o privada, según sea el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

Como vemos, la Comisión no amonesta directamente a la autoridad de que se trate, sino que la amonestación siempre será por medio del superior de esta. Además, esta medida sólo es aplicable en el caso de faltas.

C. Necesidad de dotar de vinculatoriedad a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.-

De las facultades que acabamos de ver, sólo nos interesan las medidas que puede tomar la Comisión ante la violación de un derecho humano por parte de alguna autoridad o servidor.

Estas medidas para combatir una violación a un derecho humano, según vimos, son tres: Formular una recomendación, presentar una queja o denuncia según sea el caso y por último la presentación de un informe anual.

En nuestra opinión, no obstante que estas facultades resultan congruentes con la naturaleza del Ombudsman y son generalmente las facultades

típicas con que cuenta la figura en todos los países en que éste existe, en el caso de nuestra CNDH pensamos que resultan insuficientes.

Veamos a continuación el fundamento de nuestra afirmación. Al analizar las tres facultades mencionadas, encontramos que la única con la que cuenta la Comisión de manera directa sobre la autoridad responsable de la violación a un derecho humano es la de formular una recomendación. Según hemos visto, estas recomendaciones además de ser públicas y autónomas, son no vinculatorias y por ende no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor a quien se dirigen, pudiendo estos negarse a cumplir con los extremos de dicha recomendación.

Ahora bien, no obstante esta posibilidad de negativa a aceptar una recomendación, en la práctica, en la mayoría de los casos, la autoridad responsable cumple con los extremos de la recomendación, situación que se debe principalmente al gran prestigio que ha adquirido la Comisión, prestigio que según explicamos ya, es meta y arma fundamental de todo Ombudsman.

No obstante, cabe decir que lo anterior es una situación de hecho, y que, si analizamos la situación desde una perspectiva de derecho encontramos dos problemas fundamentales que pueden llegar a suscitarse:

En primer lugar ¿Qué sucede si la autoridad responsable de violar un

46554

derecho humano decide no aceptar la recomendación?

El segundo y más grave problema es ¿Qué sucede si la autoridad acepta la recomendación y cumple de momento con sus extremos, pero posteriormente vuelve a violar el mismo derecho humano o bien, alguno nuevo, es decir qué sucede si la autoridad reincide en la violación a un derecho humano? Este problema es frecuente en la práctica.

Ante estos dos problemas encontramos que la Comisión por sí misma, no puede hacer nada para lograr que cese una violación de un derecho humano o bien para que esta no se repita.

En principio parecería que la solución a ésta situación y a la falta de vinculatoriedad de sus decisiones se encuentra en las dos facultades restantes con que cuenta la Comisión en este campo, es decir, la posibilidad de presentar denuncias y quejas y la presentación de informes, facultades que, según la mayoría de los juristas, resultan suficientes para evitar que se susciten los problemas planteados; sin embargo, en nuestra opinión no es así.

Respecto a la presentación de denuncias y quejas, hemos dicho que proceden cuando los actos u omisiones de la autoridad o servidor de que se trate constituyen un delito o bien una falta administrativa. Ahora bien, en el primer supuesto, es decir, suponiendo que los hechos constituyen un delito, lo que

procede es que la Comisión presente una denuncia ante el Ministerio Público, quien ejercitará la acción penal donde inició a un procedimiento que, como sabemos, será fastidioso y burocrático, no obstante la celeridad que pudiera dársele por tratarse de la Comisión quien presenta la denuncia.

Aquí además encontramos una situación paradójica, ya que con demasiada frecuencia la Comisión se encuentra investigando actos relacionados con procedimientos penales involucrando precisamente al Ministerio Público.

En el segundo supuesto, o sea, en caso de que los hechos constituyan una falta administrativa, la Comisión sólo puede presentar una queja ante la autoridad administrativa correspondiente, misma que, de considerarlo procedente impondrá las sanciones aplicables al caso.

Como podemos apreciar, en ambos casos, la CNDH, no obstante haya determinado que cierta autoridad ha violado un derecho humano, sólo puede, si los hechos constituyen una falta administrativa o un delito, presentar la queja o denuncia. Sólo puede esperar que la autoridad ante quién la presentó resuelva si la misma procede o no y en su caso sancione a la responsable, situación que puede prolongarse considerablemente, por ende dando lugar a que la autoridad en cuestión continúe en sus atropellos a algún derecho fundamental, y a lo que es peor aún, que la persona originalmente afectada por tal atropello o violación no verá la reparación inmediata del daño que se le causó. Esto además deja una gran

laguna en virtud de que existen violaciones a derechos humanos que no constituyen una falta administrativa o bien un delito.

No pretendemos menospreciar esta facultad (presentar quejas y denuncias) con que cuenta la Comisión misma que generalmente resulta suficiente para intimidar a las autoridades a fin de que respeten las decisiones de la comisión, sino que sólo queremos hacer notar que siempre habrá cierto porcentaje de autoridades con alto grado de descaro dispuestas a no cesar en sus violaciones contando en ocasiones con que las sanciones que se impondrán no serán muy severas, sobre todo en el ámbito administrativo.

También es importante esta facultad dada la necesidad de que una autoridad que ha violado un derecho humano sea sancionada, esto independientemente de que haya o no seguido la recomendación formulada por la Comisión.

Sin embargo, con lo que no estamos de acuerdo es con el tiempo y burocracia por las que es necesario pasar para lograr que una autoridad intransigente cese en la violación de un derecho humano, y siga las recomendaciones de la Comisión.

Ahora bien por lo que toca a la presentación de informes anuales si bien, según vimos, tienen cierta fuerza por el impacto directo que producen

consistente en el *temor al ridículo* por parte de la autoridad, también es cierto que constituyen un medio lento y que no acarrea ninguna sanción como consecuencia, por lo que siempre existirá cierto número de autoridades que no se intimidarán con estos informes.

De lo analizado hasta ahora se desprende que en realidad la CNDH no cuenta con ningún medio directo y eficaz para evitar que se susciten los problemas planteados, situación que en nuestra opinión debe cambiar si se desea que la Comisión logre exitosamente proteger los derechos humanos en nuestro país.

Consideramos que para solucionar esta cuestión es necesario modificar el artículo 102 apartado B de la Constitución y los artículos relativos de la LCNDH otorgando carácter de vinculatorio a las recomendaciones de la Comisión.

Esto es lógico si consideramos que, cuando la CNDH formula una recomendación significa que ha determinado, sin lugar a duda, que los actos u omisiones de alguna autoridad o servidor constituyen, en menor o mayor grado, una violación a un derecho humano por lo que resulta absurdo darle la oportunidad a dicha autoridad o servidor de negarse a aceptar la recomendación y a seguir en sus actuaciones.

Además, las recomendaciones de la Comisión rara vez contemplan medidas severas a tomar o indicaciones difíciles de seguir. Es por esto por lo que pensamos que no debe existir alternativa respecto a la aceptación de la recomendación. No cabe duda, deben ser vinculatorias, por lo menos en los casos de violaciones flagrantes por parte de la autoridad.

Tomando como base los problemas planteados y como complemento y medio para garantizar el respeto a la vinculatoriedad de las recomendaciones proponemos además, que se faculte a la Comisión para destituir a la autoridad o servidor que reincida en la violación a un derecho humano, en los casos en que se considere que así se requiera.

De dotársele con estas facultades a la comisión se garantizaría con mayor eficacia el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión y por ende el respeto a los derechos humanos, ya que no sería necesario depender de procedimientos administrativos y penales, con los inconvenientes y desventajas que estos conllevan, para lograr que cese una violación a un derecho humano. Además de que se llenaría la laguna existente por violación a derechos humanos que no constituyen una falta administrativa o un delito.

Debe quedar claro que la comisión sólo podría destituir al responsable después de haberse comprobado la reincidencia, y no en cualquier caso, para el sólo efecto de lograr el rápido cese en la violación al derecho humano de que se

trate, quedando a salvo obviamente la facultad de la Comisión de presentar quejas y denuncias a fin de lograr que se apliquen las sanciones correspondientes, sobre todo en el caso de comisión de delitos.

Parecería que nuestra proposición de dotar de vinculatoriedad a las recomendaciones y de facultar a la CNDH para destituir funcionarios en caso de reincidencia, contradice lo que hemos dicho en el sentido de que el ombudsman no es un agente sancionador; sin embargo, también vimos que podía dotársele de cierto grado de facultad sancionadora directa, mismo que dependerá de la tradición de las instituciones de cada país; además vimos que algunos países contemplaban precisamente la medida que hemos propuesto. Por lo tanto, consideramos viable implementar dicha medida en nuestro sistema, debido principalmente a la necesidad de lograr un mayor avance en materia de protección a derechos humanos, así como de presionar a las autoridades corruptas y prepotentes tan comunes en nuestro sistema, situación que justifica las propuestas que hemos hechos.

Dando el carácter de vinculatorias a las recomendaciones de la Comisión habremos dado un gran paso hacia la eficaz protección de los derechos humanos en México debido a la mayor fuerza y prestigio que irá adquiriendo la Comisión.

3.- FACULTADES CON QUE CUENTA LA COMISION PARA

LA PROMOCION, OBSERVANCIA Y DIVULGACION DE LOS DERECHOS HUMANOS (artículo 6 fracciones VII a XIV)

Continuando ahora con nuestro análisis al artículo 6º de la LCNDH encontramos otras facultades importantes con que cuenta la Comisión.

La fracción VII de dicho precepto establece que la Comisión tiene como atribución el *impulsar la observancia de los derechos humanos en el país*. Esta atribución resulta obvia y no requiere explicación.

La fracción VIII contempla lo que, sin lugar a duda, constituye una atribución fundamental de la Comisión. Dicha fracción establece que la CNDH puede

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

Esta facultad implica que la Comisión puede plantear ante las autoridades correspondientes, las modificaciones a leyes, reglamentos y prácticas administrativas, que estime necesarias para garantizar de una manera más eficaz respecto a los derechos humanos.

En la práctica la Comisión ha utilizado ampliamente esta facultad,

bástenos recordar los anteproyectos presentados ante el Presidente de la República en junio de 1991, anteproyectos que no sólo contemplaban modificaciones a ordenamientos legales ya existentes sino que proponían leyes completamente nuevas, situación que nos permite apreciar el verdadero alcance de esta atribución.

Ahora bien, ante los buenos resultados que a través de esta facultad ha logrado la Comisión nos parece reprobable que ésta no haya promovido una reforma en lo que toca al aborto terapéutico y el aborto en caso de embarazo por violación, mismos que son considerados no punibles por el Código Penal Federal, pero que, siguen siendo claras y graves violaciones al derecho más fundamental de todo ser humano: el derecho a la vida.

De igual manera encontramos seriamente reprobable el hecho de que ante una posible legalización del aborto en el estado de Chiapas, la CNDH quién debió emprender una fuerte oposición ante tal situación, ni siquiera se pronunció en contra de las mismas, sino que sólo mantuvo un perfil bajo en espera de lo que sucedería y esto en base a las fracciones VII y VIII de la misma ley.

Pasando ahora a la fracción IX del precepto que nos ocupa, encontramos que la Comisión tiene como atribución el *promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e*

internacional. Esta labor ha sido llevada a cabo de una manera ejemplar por la Comisión, mediante la publicación y distribución de libros y folletos sobre derechos humanos y sobre la Comisión misma, así como mediante la promoción de simposios y conferencias del más alto nivel.

La fracción X faculta a la Comisión para expedir su reglamento interno, mismo que no hemos mencionado en virtud de que nuestro estudio es sobre algunos aspectos de la ley, además de que dicho reglamento siempre irá en función de la misma, por lo que resultaría repetitivo y cansado analizarlo o criticarlo.

Como siguiente atribución de la Comisión encontramos, que puede elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos. En otras palabras, puede establecer programas de acciones para lograr que se respeten los derechos humanos en el país.

La fracción XII del artículo 6º faculta a la Comisión para supervisar el respeto a los derechos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país. Esta es sin duda, la atribución más utilizada por la Comisión y por ende, a través de la cual se ha dado a conocer más, ya que la gran mayoría de quejas recibidas son por violaciones a derechos humanos en el sistema penitenciario de nuestro país además de que la Comisión ha demostrado su especial interés en este aspecto al promover reformas al código de Procedimientos Penales, la creación de una ley para prevenir y sancionar la tortura, etc.

Finalmente encontramos, en las fracciones XIII y XIV las atribuciones de la Comisión en lo referente a tratados o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. En resumidas cuentas la comisión puede, no sólo formular programas y proponer acciones que impulsen en el país el cumplimiento de tales tratados convenciones y acuerdos internacionales firmados y ratificados por México, sino que incluso puede proponer al ejecutivo federal la suscripción de los mismos.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (32) Carpizo, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994, pag. 47
- (33) Naponi Giovanni, L'Ombudsman, citado por Salomón Delgado, Luis Ernesto EL OMBUSMAN, Ed UdG, pag 36
- (34) Salomón Delgado, Luis Ernesto, Op. Cit. pag 36
- (35) García Pelayo, Manuel AUTORITAS EN LA IDEA POLITICA Y OTROS ESCRITOS Ed. Centro de Estudios Constitucionales, citado por Salomón Delgado, Op. Cit. pag 37
- (36) Rabasa Gamboa Emilio, Op. Cit. pag 32

CAPITULO V LIMITES A LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Habiendo visto las facultades con que cuenta la Comisión, pasemos ahora a analizar los límites a su competencia, mismos que consisten en ciertas materias o asuntos que no podrán ser objeto de conocimiento por parte de la Comisión.

Estos límites a la competencia de la Comisión los encontramos principalmente, como recordaremos, en el artículo 102 apartado B de la Constitución, mismo que establece que los organismos de protección a los Derechos Humanos *no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales*. Asimismo, estos límites se establecen de manera mas concreta en los artículos 7º y 8º de la LCNDH.

Varios juristas en nuestro país estimaron, que dichos asuntos (electorales, laborales y jurisdiccionales) sí constituyen derechos humanos y que, por ende, no podían excluirse de la competencia de la CNDH. La primera parte del argumento es indiscutible, pero la segunda, esto es, que no pueen excluirse de la competencia de la Comisión es equivocada por los motivos que veremos a continuación.

1.- MATERIA ELECTORAL

Por lo general los Ombudsmen no tienen competencia en materia electoral debido principalmente, como señala el Dr. Jorge Carpizo "al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos, intervenir en la contienda política por antonomasia puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al Ombudsman que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica." (37)

Como vemos, la intervención del Ombudsman en cuestiones electorales podría comprometer tanto el logro de sus objetivos como su prestigio moral.

Generalmente, los organismos encargados de la protección de los Derechos Humanos en otros países tampoco tienen competencia en materia electoral y ello se debe "al carácter apolítico y apartidista de los órganos" (38) por lo que intervenir en la contienda política podría vulnerar su calidad moral y debilitarlo.

Adicional a todo lo anterior, existe, en el caso de nuestra CNDH, otro motivo fundamental por el que se excluye la materia electoral de su competencia.

Este motivo consiste en el hecho de que al momento de legislarse el artículo 102 apartado B constitucional, ya existía el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional en materia electoral de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 41 constitucional.

En virtud de lo anterior encontramos que de no haber limitado el legislador la competencia de la CNDH en materia electoral habríamos caído en una grave incongruencia, ya que, tanto la comisión como el Tribunal Federal Electoral podrían conocer de asuntos electorales lo cual podría originar problemas ya que ¿ante quién acudiría el agraviado?, ¿cuál de las resoluciones sería válida? Para evitar que se suscitaran estos problemas sería necesario reformar el artículo 41 quitándole al Tribunal Federal Electoral dicha competencia y reformando las leyes reglamentarias correspondientes.

Asímismo cabe aclarar que los Congresos Federal y Locales, son competentes en materia electoral, concretamente en lo que toca a la calificación de elecciones.

Ahora bien, cabe señalar que a la CNDH se le prohíbe en concreto, de acuerdo con el artículo 7 fracción I de la ley, conocer de quejas relativas a *actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales*. En otras palabras, la Comisión no puede conocer de actos o resoluciones de la comisión Federal Electoral ni del Tribunal Federal Electoral esto debido principalmente a los

motivos ya señalados en un principio y a que la Comisión es un órgano administrativo y no un tribunal, además de que, como ya dijimos, el Tribunal Federal Electoral y los Congresos Federal y Locales son los organismos competentes en cuestiones electorales.

2.-CUESTIONES LABORALES

El artículo 7º fracción III establece que la Comisión no podrá conocer de conflictos de carácter laboral. Los motivos por los que la Comisión no puede conocer de cuestiones laborales son varios y sencillos.

En primer lugar, tenemos que en esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público sino que interviene el patrón y como hemos visto, la Comisión sólo puede conocer de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos, no pudiendo intervenir en controversias que se susciten entre particulares, no obstante se haya violado algún derecho humano.

Aún más, la Comisión tampoco podrá conocer del conflicto cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, toda vez que éste actúa en calidad de patrón.

En los únicos casos en que sí es competente la Comisión, es en los

asuntos laborales en los cuales interviene una autoridad administrativa, como son la Secretaría del Trabajo y Previsión social, el IMSS, el ISSSTE, etc. con éste carácter y que supuestamente se haya violado algún derecho humano de los trabajadores, asegurados, derechohabientes, patrones, etc.

En segundo término encontramos lo que constituye una razón de gran importancia por la cual se excluye de la competencia de la CNDH la materia laboral.

Esta razón estriba en el hecho de que antes de crearse la CNDH ya existían las Juntas Locales y Federales de conciliación y Arbitraje de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 123 constitucional apartado A fracción XX y apartado B fracción XII; como es sabido, dichas juntas tienen como principal función dirimir las controversias que se susciten entre patrón y trabajador, sea de la naturaleza que fueren, razón por la cual sería una incongruencia sustituir dichos órganos por otro como lo es la Comisión, que apenas lleva algunos años de existencia, además de que, como ya mencionamos, es un organismo administrativo y no un tribunal.

Ahora bien, en caso de que una de dichas juntas dicte un laudo que viole algún derecho humano, por ley, conocerá el caso el Tribunal Colegiado de Circuito.

Resumiendo lo dicho respecto a la incompetencia de la comisión en materia laboral, podemos decir que dicha incompetencia se debe a 3 motivos:

- a) Porque no interviene una autoridad sino el patrón.

- b) Porque es materia que compete a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

- c) Porque la Comisión es un organismo administrativo y no un tribunal.

3.-MATERIA JURISDICCIONAL

Sin duda alguna, la limitación a la competencia de la CNDH que merece ser analizada más a fondo, es la relativa a la materia jurisdiccional.

Para tal efecto, en primer lugar hablaremos brevemente sobre la razón de ser de dicha limitación, pasando después a analizar ya en concreto las limitaciones que establece la LCNDH en materia jurisdiccional. Finalmente, haremos una comparación entre la CNDH y el Juicio de Amparo, institución que, según algunos hacía innecesario la creación de la Comisión.

A. Razones para la no intervención de la CNDH en materia jurisdiccional

Como es sabido, la labor jurisdiccional es una de las funciones más importantes que tiene el Estado. Siguiendo al profesor González Uribe podemos decir que dicha función jurisdiccional tiene como misión esencial “resolver, con base en la ley, las controversias o conflictos de intereses que se susciten entre los particulares o entre estos y las autoridades públicas.” (39)

Dicha labor jurisdiccional cuando se trata de controversias suscitadas originalmente entre particulares, es confiada, indistintamente al poder judicial, mismo que en principio cuenta “con la objetividad propia de un tercero imparcial y con la fuerza coactiva suficiente para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones” (40), cabe recordar que la Comisión no puede intervenir en conflictos entre particulares toda vez que no existe una violación de derechos humanos por parte de una autoridad, lo cual no significa que no exista la violación a un derechos humano, pero que dicho caso es considerado como un delito por lo que la autoridad judicial es la indicada para actual.

Ahora bien, en nuestro sistema, que ha adoptado el tipo de Estado Federal podemos distinguir entre jurisdicción federal y jurisdicción estatal. Respecto a la jurisdicción federal podemos decir que la misma compete al poder judicial de la federación, mismo que, según el artículo 94 constitucional se deposita en varios órganos que son: la Suprema Corte Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito,

órganos que como es sabido cuentan con facultades muy concretas para desempeñar su labor jurisdiccional.

Por lo que toca a la jurisdicción estatal o local encontramos que esta corresponde al poder judicial del estado, mismo que por lo general se encuentra depositado en un Tribunal Superior de Justicia, varios juzgados de primera instancia y juzgados menores, órganos que también cuentan con facultades bien delimitadas para cumplir con su función jurisdiccional.

Esa es la organización jurisdiccional en nuestro sistema, organización que debe respetarse si quiere garantizarse el orden jurídico.

Permitir a la CNDH conocer de asuntos de naturaleza jurisdiccional sería romper con todo el esquema visto y más aún sería vulnerar la independencia del poder judicial, que es “una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia” (41)

Si un órgano como la Comisión interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que como hemos visto, son inherentes y propias del poder judicial, se alteraría todo el orden jurídico, llegando a provocar una grave incongruencia jurídico-constitucional ya vista, ya que, si ambos pueden conocer de problemas jurisdiccionales ¿ante quién acudiría el quejoso o agraviado?, en su

caso ¿ cuál de las resoluciones será válida?. reinaría pues, la inseguridad en la administración de la justicia.

Ahora bien respecto a conflictos suscitados entre particulares y alguna autoridad administrativa corresponde resolverlos a los Tribunales Contencioso Administrativo y a los Tribunales Fiscales de la Federación según el caso, aunque si existe una violación a un derecho humano la Comisión podrá conocer de dicha violación pero no podrá conocer del fondo del asunto ya que rompería con el esquema contencioso administrativo y provocaría la incongruencia vista.

En general, esas son las razones por las cuales la CNDH no tiene competencia en materia jurisdiccional debiendo obviamente recordar que, como hemos dicho, la Comisión es un organismo descentralizado y no un tribunal. sin embargo, esta incompetencia no es absoluta, existen circunstancias en que podrá intervenir la comisión en procedimientos jurisdiccionales, como veremos más adelante debido principalmente a que pueden suscitarse actos de naturaleza administrativa que violen algún derecho humano, actos que son precisamente de los que puede conocer la comisión según hemos visto.

B. Limitaciones concretas en materia jurisdiccional

Pasando ya a la LCNDH encontramos que se contemplan, en los artículo 7º y 8º, limitaciones más específicas en materia jurisdiccional.

Veamos a continuación esas limitaciones mencionando brevemente su alcance y razón de ser.

a) Resoluciones de carácter jurisdiccional: La fracción II del artículo 7º de la ley establece que la comisión no podrá conocer de asuntos relativos a resoluciones de carácter jurisdiccional.

En primer lugar es necesario aclarar lo que se entiende por una resolución jurisdiccional. Para estos efectos nos remitiremos por única vez en nuestro estudio, al reglamento interno de la Comisión, mismo que en su artículo 7º establece qué se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- I. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia.
- II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso.
- III. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal.
- VI. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Ahora bien, precisado lo anterior, encontramos que son varios los motivos por los que se excluyen de la competencia de la Comisión las

resoluciones de carácter jurisdiccional.

En primer término encontramos que obviamente, se aplican las razones señaladas en el apartado a) del presente capítulo, o sea, la grave incongruencia que representaría la incursión de la comisión en asuntos jurisdiccionales, que son propios del poder judicial, y de los tribunales administrativos, además de que la comisión no es un tribunal por lo que sería absurdo permitirle intervenir en resoluciones jurisdiccionales.

Aunado a lo anterior, encontramos que precisamente en virtud de la organización del poder judicial, siempre existe una última instancia de decisión que revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Esta última instancia por lo general corresponde al poder judicial salvo casos como en los juicios de responsabilidad política que corresponden al poder legislativo. Permitir a la Comisión intervenir en estos asuntos la convertiría en un super poder, por encima del legislativo y judicial.

Es necesario considerar también que todos los casos deben tener un final; "no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica." (42)

Por lo que toca a resoluciones dictadas dentro del procedimiento, ya

sean sentencias interlocutorias o simplemente autos o acuerdos que requieran alguna valoración legal no es conveniente que intervenga la Comisión dado que sería interferir en la labor judicial, misma que es desarrollada por los órganos competentes y de acuerdo a las etapas señaladas por la ley, siendo el juzgador quien mejor conoce los antecedentes del caso que serán base para la sentencia.

b) Quejas contra actos u omisiones de autoridades judiciales de carácter federal.- El artículo 8º de la ley excluye de la competencia de la Comisión los actos u omisiones de autoridades Judiciales Federales no obstante aquellos sean de naturaleza administrativa, aunque sí puede conocer según dicho precepto, de actos u omisiones de naturaleza administrativa cometido por autoridades judiciales de carácter no federal.

Esta limitación se debe a que no puede permitírsele a la comisión convertirse en una instancia judicial, situación que sucedería de existir, tal intervención respecto a actos de autoridades judiciales de carácter federal además de que se rompería el esquema de organización del poder judicial de la federación.

Respecto a actos de autoridades judiciales estatales sí puede ser objeto de conocimiento por parte de la Comisión, dado que esta no se estaría constituyendo en instancia judicial por existir todavía otros recursos previstos en la ley.

c) Cuestiones jurisdiccionales de fondo: También en el artículo 8º de la ley, se prohíbe a la Comisión examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo, prohibición cuya razón de ser consideramos ya quedó explicada.

Ahora bien, hemos explicado el porque no puede, en términos generales, intervenir la Comisión en materia Jurisdiccional. Existen, sin embargo, algunas excepciones en que dicha intervención sí es posible, ya que no vulneraría la organización del poder judicial ni se estaría incidiendo en el trámite jurisdiccional ni en las resoluciones interlocutorias o de fondo a dictar o dictadas en el proceso.

Los titulares de los órganos de jurisdicción deben conducirse en forma apropiada, cuidadosa y con diligencia ya que cualquier error, o negligencia puede llegar a ser del conocimiento de la Comisión, pero sólo en el caso de que no se esté tramitando algún medio de defensa previsto por la ley, y siempre y cuando no se toque la decisión de fondo.

Otro caso en que deben intervenir la CNDH es cuando "el personal o administrativo de los órganos jurisdiccionales incurran en actos u omisiones con los cuales se obstaculice los principios de instancia de parte, de orden consecutivo, de dirección del proceso y demás que impliquen una violación a los derechos fundamentales de una justicia pronta, eficaz, completa, independiente y oportuna."(43)

Pues bien, como podemos apreciar, la Comisión puede llegar a intervenir en algunos aspectos relativos a la impartición de justicia siempre y cuando no se traten de cuestiones jurisdiccionales de fondo.

C. Comisión Nacional de Derechos Humanos y Juicio de Amparo

Varios juristas en nuestro país se opusieron en mayor o menor medida a la creación de la CNDH. El argumento principal para ello fué que ya existía en México el Juicio de Amparo para tutelar los derechos fundamentales del ciudadano, razón por la cual no había necesidad de implantar al Ombudsman en nuestro sistema.

El mismo Don Ignacio Burgoa ha aceptado que en principio él se oponía a la creación de la CNDH, diciendo: "Hubo un tiempo, no muy lejano, en que me constituí modestamente en un adversario del Ombudsman" (44)

Sin embargo, posteriormente reconoció su error, mismo que atribuyó a su "pasión por el Juicio de Amparo" (45)

Quizás la oposición más fuerte se encontró en los argumentos del Lic. Ramón Sánchez Medal, mismos que ya hemos refutado, a excepción de aquel que

constituye, como dijimos líneas arriba, el argumento principal de todo opositor de la Comisión, o sea, que el Juicio de Amparo es la única institución que debe encargarse de la defensa de los derechos fundamentales.

Entremos ahora a analizar la cuestión que nos ocupa, es decir, la coexistencia de la CNDH y Juicio de Amparo. Para estos efectos debemos tomar en cuenta lo visto en el capítulo I de nuestro estudio respecto a los conceptos de derechos humanos y garantía individual así como sus diferencias, nada, de lo cual transcribiremos aquí dado que sería fastidioso y repetitivo.

Como es sabido, el Juicio de Amparo, procede contra actos específicos, actos de autoridad, leyes, actos administrativos, actos jurisdiccionales, que lesionen a un gobernado en particular, ya sea persona física o persona moral. Pero es necesario que exista un acto de autoridad específico que vulnere las garantías individuales, que sea inconstitucional y que cause un agravio personal y directo a quien vaya a promover el Amparo ante los Tribunales Federales.

Ahora bien respecto a la finalidad del Juicio de Amparo encontramos que consiste en "la invalidación del acto de autoridad vulatorio no solamente para proteger a quien ha sufrido el agravio en su esfera jurídica, sino para restaurar el orden constitucional y el orden legal que el acto reclamado haya violado, o sea el Amparo es un proceso invalidatorio de los actos de autoridad que se impugnen y restitutorio de las cosas al estado en que se encontraban antes del acto de

autoridad.” (46)

Desde otro punto de vista, podemos decir que la función del Juicio de Amparo es tutelar las normas constitucionales en beneficio del gobernado, cuando la esfera jurídica de éste es agraviada por los órganos del poder público ejecutan o pretenden ejecutar actos inconstitucionales.

Sin embargo, como recordaremos, la protección de las garantías individuales mediante el Juicio de Amparo se encuentra encomendada al Poder Judicial de la federación pero “esa protección se encuentra limitada por los requisitos y condiciones que para la procedencia del Juicio de Amparo se establecen en la Constitución y en la legislación reglamentaria” (47). En otras palabras, la mecánica para la protección de las garantías individuales (Juicio de Amparo) se encuentra regulada únicamente por normas de derecho positivo.

Ante esta perspectiva, encontramos que una violación de garantías individuales pueden consumarse en casos en que Juicio de Amparo sea improcedente, o bien, cuando, siendo procedente, el particular no acredita su pretensión por imposibilidad material o por deficiencias de naturaleza procesal. dicho de otra manera, “no todas las personas agraviadas por un acto de autoridad quieren, pueden y procede recurrir al Juicio de Amparo, lo que induce a la existencia de múltiples violaciones a los derechos humanos” (48). Aunado a lo anterior tenemos que no todos los derechos humanos se encuentran

comprendidos en los primeros 29 artículos de la Constitución, situación que implica que es necesario otro medio de defensa distinto al Amparo para protegerlos.

Como clásicos ejemplos de violaciones a derechos humanos que por lo general son difíciles de combatir mediante el Juicio de Amparo tenemos violaciones en campos como la medicina, la readaptación social, intereses difusos, etc.

Es por todo lo anterior por lo que la creación de la CNDH fué no solo justificable sino necesaria, como un procedimiento distinto al del Amparo para lograr el respeto cabal de los derechos humanos. Incluso, siguiendo lo establecido en el Libro Blanco de los Derechos Humanos en Jalisco,

“si el juicio de amparo fuera verdaderamente el remedio más eficaz de cuantos existen en el mundo, como suele decirse, para la defensa de los Derechos Humanos, no habría sido necesario ni crear en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ni, posteriormente, reformar el mencionado artículo 102 apartado B) con la finalidad de que también los Estados contaran con esta clase de organismos de protección a los Derechos Humanos.” (49)

En síntesis, podemos decir que en nuestro sistema corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos el vigilar y tutelar los derechos fundamentales dle hombre en aquellos casos en los cuales la violación de los mismos no constituye objeto de reclamación a través del Juicio de Amparo.

Como comentario final en este punto, bástenos decir que la CNDH es un organismo que coadyuva, junto con el Juicio de Amparo a que haya justicia en nuestro país a través del respeto a los derechos humanos.

4.-INTERPRETACION DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Una última limitación a la competencia de la comisión que debe ser analizada brevemente, es la prevista en la fracción IV del artículo 7 de la LCNDH, misma que establece que la Comisión no podrá conocer de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Esta limitación se debe simple y sencillamente a que la interpretación de leyes es materia exclusiva de los Tribunales de la Federación. Permitir a la Comisión incursionar en este campo sería vulnerar la independencia del poder judicial usurpando una de las funciones más inherentes a dicho poder. Además sería una facultad que nada tiene que ver con las funciones de Ombudsman de la Comisión.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (37) Carpizo, Jorge **QUE ES LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**, Publicación de la CNDH, 1991, pag 23
- (38) Carpizo, Jorge, **DERECHOS HUMANOS Y OMBUDSMAN**, Op. cit. pag. 23
- (39) González uribe, Héctor, **TEORIA POLITICA** Ed. Porrúa, 1984 pag 379

- (40) Rossatti, Horcio D., EL DERECHO A LA JURISDICCION ANTES DEL PROCESO. Ed. Palma, Buenos Aires 1984
- (41) Carpizo, Jorge Op. Cit, pag 21
- (42) Ibidem, pag 21
- (43) Cisneros, Carlos Francisco, LIMITES DEL OMBUDSMAN ANTE EL PODER JUDICIAL, Simposio de Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman. Memoria. Publicación de la CNDH, 1992
- (44) Burgoa Origuella, Ignacio, Simposio de Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman, Mremoria, Publicación de la CNDH 1992 pag 14
- (45) Ibidem, pag 14
- (46) Ibidem, pag 16
- (47) De Silva Nava, Carlos Simposio de los Abogados Mexicanos y el Ombudsman, Memoria, Publicación de la CNDH 1992
- (48) Becerra Saval Alfonso, Simposio de los Abogados Mexicanos y el Ombudsman, Memoria. Publicación de la CNDH 1992
- (49) Barragán Barragán, José y otros, EL LIBRO BLANCO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN JALISCO, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1994, pag. 12

CONCLUSIONES

Los Derechos Humanos son aquellos que tiene el hombre por su condición humana y no por concesión estatal.

Los Derechos Humanos no deben confundirse con las garantías individuales, ya que estas consisten en la consagración jurídico positiva de los derechos humanos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades y el Estado. Los Derechos Humanos van más allá de las garantías individuales en tanto que el parámetro para medirlos es el Derecho Natural y no la voluntad del Estado.

Los Derechos Humanos han sido protegidos por medio de su inclusión en diversos documentos nacionales e internacionales y mediante la creación de instituciones para el efecto.

Los documentos y compilaciones más importantes en materia de Derechos Humanos surgieron a partir de la Edad Media, siendo los principales, la Carta Magna, la Petition of Rights y el Bill of Rights, en Inglaterra; la Ley de las Siete Partidas en España; y la Declaración de los Derechos del Hombre en Francia, siendo esta última la que ha tenido mayor influencia en los sistemas actuales. Con la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre se consagran principios esenciales tales como la igualdad y la

libertad.

En relación a los organismos creados para la protección de los Derechos Humanos, destaca el Ombudsman, figura de origen Sueco que tiene a su cargo el conocer de las arbitrariedades y violaciones cometidas por la administración pública.

Por lo que toca a México, los Derechos Humanos han sido consagrados en nuestras diversas constituciones, comenzando con la de 1824. Actualmente nuestra Carta Magna contiene un título especial denominado "De las Garantías del Individuo" en el cual se consagran una variedad de Derechos Humanos.

En décadas recientes se han intensificado los esfuerzos por proteger los Derechos Humanos, tanto a nivel internacional como en la mayoría de los países. Como una consecuencia de lo anterior se han ido creando organismos o instituciones para la defensa de los derechos humanos.

En 1990 fue creada en nuestro país la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), teniendo como antecedente, no sólo al Ombudsman clásico, sino también a diversas figuras que han existido en nuestro sistema.

Originalmente, la CNDH fue creada como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, por lo que carecía de una autonomía plena, no obstante los

súpuestos esfuerzos por concedérsela. En virtud de lo anterior, y aunado a las fuertes críticas por parte de varios juristas debido a la falta de fundamento constitucional, la CNDH fue elevada a rango constitucional en 1992, promulgándose su propia ley orgánica y dándole así una mayor autonomía y fuerza.

Esta elevación de la CNDH a rango constitucional quedó plasmada en el Artículo 102 inciso B) de nuestra carta magna, mismo que contempla además la creación de organismos de protección de los derechos humanos a nivel estatal.

La Ley Orgánica de la CNDH define a esta como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el Orden Jurídico Mexicano.

El convertir a la CNDH en un organismo descentralizado fue un gran acierto ya que la misma cuenta ahora con la autonomía orgánica, técnica, financiera y, hasta cierto punto política, necesaria para llevar a cabo sus funciones. En cuanto al objeto de la CNDH cabe aclarar que no resulta conveniente el haber especificado que se refiere a los Derechos Humanos "previstos en el Orden Jurídico Mexicano" toda vez que puede darse el caso de que un Derecho Humano no sea contemplado cabalmente en nuestro sistema y, por ende, que no fuera sujeto a la protección de la CNDH.

Aunado al cambio de adscripción administrativa, la CNDH fue dotada de un mayor número de facultades. Principalmente, la Comisión puede conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con la obvia excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Las facultades de la Comisión son ejercidas a través de sus diversos integrantes, es decir, el Presidente de la Comisión (nombrado por el Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado y que cuenta con facultades jurídico-administrativas) el Consejo (que es un órgano colegiado), la Secretaría Ejecutiva (órgano de colaboración con el Consejo y el Presidente) y los Visitadores (que son el órgano principal de recepción e investigación de quejas).

La CNDH puede recibir quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos. En particular puede conocer e investigar a petición de parte o de oficio presuntas violaciones de derechos Humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal (no del Poder Legislativo o Judicial). De esta facultad, en conjunto con el artículo 102 Constitucional, se desprende que la CNDH puede conocer de cualquier acto u omisión de naturaleza administrativa que realizara por ejemplo, el poder legislativo.

En caso de determinar que ha existido una violación a un derecho humano, la CNDH puede adoptar varias medidas incluyendo la formulación de recomendaciones

públicas, autónomas y no vinculatorias; la formulación de quejas y denuncias; la presentación de informes y la solicitud de amonestaciones.

No obstante que estas facultades resultan congruentes con la naturaleza del Ombudsman y son las facultades "sancionadoras" con que cuenta la figura en todos los países, en el caso de la CNDH son insuficientes.

La única facultad directa de la Comisión es la de formular una recomendación. Esta facultad resulta insuficiente para garantizar que una autoridad acepte la recomendación y que no existan casos de reincidencia. Es por esto que debe de dotarse de vinculatoriedad las recomendaciones de la CNDH y facultarse a ésta a que ordene la destitución de un funcionario que ha reincidido en una violación, con apego a ciertas condiciones.

Resultan adecuadas las limitantes que existen a la competencia de la CNDH, es decir, en materia electoral, laboral y jurisdiccional, toda vez que existen instituciones propias para hacer frente a las irregularidades suscitadas en dichas materias. De particular importancia resulta el Juicio de Amparo, arma fundamental para tutelar los derechos del ciudadano.

Contrariamente a lo que piensan algunos juristas, el Juicio de Amparo y la CNDH pueden y deben coexistir ya que a la CNDH corresponde vigilar y tutelar los derechos fundamentales del hombre en aquellos casos en los cuales la violación de los mismos no

constituye objeto de reclamación a través del Juicio de Amparo.

Consideramos que la actuación de la CNDH es de vital importancia para lograr una cabal protección de los derechos humanos en nuestro país. Sin embargo, aun pueden hacerse cambios para darle mayor fuerza a la CNDH, ambos que implican no sólo buenas intenciones, sino cambios a la legislación existente y una mayor credibilidad.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Ed. Porrúa.- México.- 1989.- 786 pp.

ALEXI, Robert.- Teoría de los Derechos Fundamentales.- Ed. Centro de Estudios Constitucionales.- Madrid.- 1993.- 605 pp.

BARRAGAN BARRAGAN, José y otros.- El Libro Balnco de los Derechos Humanos en Jalisco.- Ed. Universidad de Guadalajara.- México.- 1994.- 11 pp.

BECERRA SALVADOR, Alfonso.- Simposio de los Abogados Mexicanos y el Ombudsman.- Memoria.- Ed. CNDH.- México.- 1992.- 300 pp

BIDART CAMPOS, Germán J.- Teoría General de los Derechos Humanos.- Ed. UNAM.- México 1989.- 490 pp.

BURGOA, Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Ed. Porrúa.- México.- 1992.- 648 pp

Simposio de los Abogados y el Ombudsman.- Memoria.- Ed. CNDH.- México 1992.- 300 pp

CARPIZO, Jorge.- Derechos Humanos y Ombudsman.- Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.- México.- 1993.- 259 pp

¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?.- Ed. CNDH.- México 1993.- 62 pp

CASTRO, Juventino V.- Garantías y Amparo.- Ed. Porrúa.- México.- 1989.- 598 pp

CISNEROS, Carlos Fco.- Los Límites del Ombudsman ante el Poder Judicial.- Memoria.- Ed. CNDH.- México.- 1992.- 300 pp

DE LA BORBOLLA RIVERO, Juan.- A Fuerza de Ser Hombres.- Ed. MINOS.- México.- 1990.- 158 pp

DE TORRE, José María.- Compendio de Filosofía.- Ed. MINOS.- México.- 1987.- 764 pp.

DE SILVA NAVA, Carlos.- Simposio los Abogados y el Ombudsman.- Memoria.- Ed. CNDH.- México.- 1992.- 300 pp.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.

FIX- ZAMUDIO, Héctor.- Protección Jurídica de los Derechos Humanos.- Ed. CNDH.- México.- 1991.- 165 pp

Legislación Reciente sobre los Derechos Humanos. Ponencia leída en el Seminario sobre las Tendencias Actuales del Derecho. Compilación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.- México .- 1991.

GONZALEZ RIVAS, Juan José.- Estudio-Comentario Jurisprudencial de la Protección Constitucional de los Derechos Fundamentales.- Ed. Comares.- Madrid.- 1992.- 345 pp.

GONZALEZ URIBE, Héctor.- Teoría Política.- Ed. Porrúa.- México.- 1984.- 456 pp.

HERVADA, Javier.- Introducción Crítica al Derecho Natural.- Ed. MINOS.- México.- 1988.- 387 pp.

LARA PONTE, Rodolfo.- Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano.- Ed. UNAM.- México.- 1993.- 237 pp.

MARITAIN, Jacques.- Filosofía de los Derchos Humanos.- Compilador Herrendorf.- Ed. CNDH.- México.- 1992.- 289 pp.

- PICKL, Victor.- The role of the Ombudsman as an Instrument of Justice Fol 1
(No Editado)
- RECASENS SICHES, Luis.- Teoría General y Política de los Derechos Humanos.-
Compilador Herrendorf.-Ed. CNDH.- México.- 1992.- 198 pp.
- RODRIGUEZ LUÑO, Angel.- Ética.- Ed. EUNSA.- Pamplona.- 1987.- 280 pp.
- ROSATTI, Horacio D.- El Derecho a la Jurisdicción antes del Proceso.- Ed. de
Palma.- Buenos Aires.- 1984.- 167 pp.
- RUSSELL, Bertrand.- Filosofía de los Derechos Humanos.- Ed. CNDH.- México.-
1992.- 207 pp.
- SALOMON DELGADO, Luis E. - El Ombudsman.- Ed. Universidad de
Guadalajara.- México.- 1992.- 367 pp
- SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo.- Ed. Porrúa.- México.- 1990.-
571 pp.
- SANCHEZ VIAMONTE, José.- Los Derechos Humanos en la Revolución
Francesa.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México 1989.- 307 pp.

LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ESTACIONAMIENTO SOLO PARA NUESTROS CLIENTES

NADIE COMPITE CON NUESTRA CALIDAD DE IMPRESION Y TIEMPO DE ENTREGA, COMPRUEBELO!

NO TENEMOS SUCURSALES

TESIS PROFESIONALES

TESINAS • MEMORIAS • INFORMES
8 DE JULIO No. 13
(ENTRE PEDRO MORENO Y MORELOS)

TELS. **614-01-22**
613-61-42

GUADALAJARA, JAL.

PASAMOS TUS TESIS
EN MAQUINA IBM



copi • offset
(TIROS CORTOS AL INSTANTE)