

Similitud y diferencias del procedimiento de amparo y de las comisiones de derechos humanos

Lic. Luis Francisco González Torres
Magistrado de Circuito

I. Antecedentes históricos del juicio de amparo

El artículo 103 Constitucional, regula la procedencia genérica del juicio de amparo ante los Tribunales Federales y posee **numerosos** antecedentes que, por una cuestión práctica, se citarán los más **relevantes**.

Fue a partir de la Constitución del 4 de octubre de 1824, cuando en su artículo 123 se destacó que el Poder Judicial Federal residiría en una Suprema Corte de Justicia de la Nación; en los Tribunales de Circuito, que eran exclusivamente Unitarios pues no se habían creado los Tribunales Colegiados; y, en los Juzgados de Distrito, lo que significa que desde hace 174 años, se instituyó en México un procedimiento constitucional para controlar la violación de las garantías individuales, proteger al ciudadano, y respetar sus derechos fundamentales.

Aquella reglamentación de la primera Carta Magna, fue mejorada en la Constitución de 1857 en donde señaló en el artículo 101 que:

LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACION RESOLVERAN TODA CONTROVERSA QUE SE SUSCITE: 1.—POR LEYES O ACTOS DE CUALQUIER AUTORIDAD QUE VIOLE GARANTIAS INDIVIDUALES. . .

Y en el artículo 102, que:

TODOS LOS JUICIOS DE QUE HABLA EL ARTICULO ANTERIOR, SE SEGUIRAN A PETICION DE PARTE AGRAVIADA, POR MEDIO DEL

PROCEDIMIENTO Y FORMAS DE ORDEN JURIDICO QUE DETERMINARA LA LEY. LA SENTENCIA SERA SIEMPRE TAL QUE SOLO SE OCUPE DE INDIVIDUOS PARTICULARES, LIMITANDOSE A PROTEGERLOS Y AMPARANDO EN EL CASO ESPECIAL SOBRE EL QUE VERSE EL PROCESO SIN HACER NINGUNA DECLARACION GENERAL RESPECTO DE LA LEY O ACTO QUE LA MOTIVARE.

Esta disposición constitucional dio margen a que por primera vez en México y concretamente en el año de 1861, la estructura jurídica de la institución actual del juicio de amparo, adoptó su propia autonomía, no sin que antes se defendieran los derechos y libertades del hombre en el país, en el artículo segundo de la primera de las siete leyes constitucionales de 29 de diciembre de 1836, que había enumerado los derechos del mexicano, precisamente en siete fracciones, que fue tomando forma en la Constitución Yucateca de 1841.

En su configuración original, el aspecto esencial del juicio de amparo, de acuerdo con los debates del constituyente de 1856-1857, prevaleció la opinión mayoritaria en el sentido que se pretendía lograr la tutela de los derechos fundamentales consagrados en dicha Carta Federal, considerados como “la base y el objeto de las instituciones sociales”, contra leyes o actos de cualquier autoridad.

Sin embargo, esta intención del Constituyente se fue ampliando de manera paulatina a través de la legislación, y en especial por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, primero a la protección de todos los preceptos constitucionales que consagraban derechos fundamentales, aun cuando no estuvieran en el primer capítulo de la carta federal, y más adelante, también a aquellos otros que complementarían o estuvieran relacionados con los propios derechos fundamentales.

Uno de los tratadistas que más influyó en esta ampliación protectora del juicio de amparo, fue el insigne Ignacio Luis Vallarta, tanto en sus escritos doctrinales, como por conducto de la jurisprudencia de la Suprema Corte, en la cual participó activamente, así como magistrado y presidente, y por ello, su influencia se compara con la del conocido presidente de la Corte norteamericana, John Marshall, no obstante que el jurista mexicano estuvo mucho menos tiempo en el Poder Judicial.

Pero no fue sino hasta la Constitución de 1917 en donde definitivamente quedó señalado, en el artículo 103, que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite, en dos aspectos fundamentales: a) La protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad; y, b) La tutela indirecta del régimen federal a través de los derechos fundamentales, cuando éstos sean infringidos por leyes o actos de la autoridad federal que invadan la autonomía de las entidades federativas y, a la inversa, cuando las leyes o actos de estas últimas, afecte la esfera de competencia de la federación.

II. Antecedentes históricos de la Comisión de Derechos Humanos

El 22 de enero de 1992, el Congreso de la Unión aprobó una Reforma a la Constitución General de la República que incluyó en el artículo 102, el apartado "B", que a la letra señalaba:

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 autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Con esta reforma se institucionalizó oficialmente el Ombudsman Mexicano.

Esta figura del Ombudsman puede definirse como un funcionario independiente, no influido por los partidos políticos, establecido por el poder público, con objeto de fiscalizar las actividades de las autoridades administrativas, a fin de asegurar que las leyes y reglamentos sean debidamente cumplidos y que los servidores públicos efectúen sus tareas adecuadamente. Además, se ocupa de recibir las quejas o inconformidades de la ciudadanía, en contra de los agravios y negligencias administrativas, teniendo además el poder de investigar, fiscalizar, justificar y dar a la publicidad, las acciones administrativas que redunden

en violación a los derechos humanos, mas no de revocarlas, salvo contadas excepciones, como posteriormente se analizará.

Esta Reforma Constitucional no es simplemente una adición a la Carta Magna, para resolver conflictos de orden interno o satisfacer las inquietudes de grupos o sectores de la sociedad, sino que tiene tal trascendencia que ya forma parte del sistema jurídico mexicano, no tan sólo por su imperativo constitucional, sino por la conciencia que despertó en la ciudadanía en general, paralelamente a la institución del juicio de amparo, que también prevé nuestra máxima ley, en sus artículos 103 y 107 Constitucionales.

La creación en México de una Comisión Nacional de Derechos Humanos y de un organismo similar en cada una de las entidades federativas, no es una concesión sexenal producto de las presiones de sectores o corrientes ideológicas en el país, sino que presenta raíces históricas a nivel mundial.

Así tenemos que, en el siglo XVIII en Suecia, concretamente en el año de 1713, el rey Carlos XII, al crear la cancillería de justicia, instituyó el pregoste de la corona, que no era más que un fiscal principal que vigilaba a los fiscales públicos y actuaba a nombre del rey, pero al depender estrechamente de la corona, en 1776, el parlamento decide que ya no fuera nombrado por el rey sino por los estamentos y por un período de tiempo, que comprendía hasta la siguiente reunión de la cámara, que en ocasiones tardaba varios años en reunirse, lo que hacía cobrar más fuerza la posición del Ombudsman; consecuentemente, no dependiendo del rey y no pudiendo acudir al parlamento con la frecuencia deseada para denunciar las irregularidades que descubriera, se vio la necesidad de buscar apoyo en la opinión pública a través de la publicidad de sus investigaciones.¹

En el siglo actual y después de que en Londres, en 1942, se sentaron las bases de la organización educativa, científica y cultural de las Naciones Unidas (UNESCO), en México, en el Castillo de Chapultepec en 1945, se llevó a cabo la Conferencia Interamericana sobre la

1 Margarita Herrera Ortiz, *Manual de Derechos Humanos*, 2a e, Editorial Pac, p. 498.

guerra y la paz, adoptándose la resolución número XLI que textualmente dice:

LA PAZ MUNDIAL NO PUEDE CIMENTARSE SINO EN TANTO QUE LOS HOMBRES PUEDAN HACER VALER SUS DERECHOS ESENCIALES SIN DISTINCION DE RAZA O DE RELIGION.

De esta manera, México se convirtió en el primer país en plantear, en reuniones interamericanas, cuestiones sobre protección internacional acerca de los Derechos del Hombre.

Con el antecedente citado y palpándose una humanidad doliente con motivo de la recién terminada Segunda Guerra Mundial, en 1945, surgió la necesidad de crear un organismo internacional que elaborara un mecanismo para evitar una catástrofe similar y conseguir un mundo en donde los seres humanos vivieran sin temor, sin miseria, libres y en paz, por ello en la llamada conferencia de San Francisco, se reunieron inicialmente cincuenta naciones creando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) un documento elaborado en esa ocasión llamado La Carta de San Francisco, que dio vida a la ONU, tenía bases humanitarias ya que desde el mismo preámbulo se refiere a: "LA FE EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL HOMBRE, EN LA DIGNIDAD Y EL VALOR DE LA PERSONA HUMANA".

La Organización de las Naciones Unidas, con base en la carta de San Francisco, determinó convocar a todos los países del orbe para elaborar una Declaración Universal de los Derechos Humanos, que fuera obligatoria en su cumplimiento para todos los países. Su elaboración fue objeto de estudios y trabajos desarrollados durante 15 meses, divididos en tres períodos, a partir de mayo de 1947 a junio de 1948, los dos primeros en Ginebra, Suiza y el último y definitivo en la actual sede de esa Organización en la ciudad de New York. El dictamen fue transmitido a la Asamblea General en el otoño del mismo año para su aprobación el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, Francia. De los 56 países que intervinieron, 48 votaron en favor, ocho abstenciones y ningún voto en contra.²

2 *Ibid.*, p. 499.

Por su propia naturaleza y origen, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tiene como su principal característica, precisamente la universalidad, esto es, que es aplicable a todos los hombres de todos los países, razas, religiones y sexos, sea cual fuere el régimen político de los territorios donde se rija, toda vez que el individuo es miembro directo de la sociedad humana y por lo consiguiente, es sujeto del derecho de gentes y aun cuando por naturaleza es ciudadano de su país, sin embargo, lo es también del mundo, por el solo hecho de la protección que el universo debe darle como miembro de la raza humana.

En nuestro país, el antecedente más remoto, se encuentra en el destacado humanismo demostrado por don Miguel Hidalgo y Costilla, quien el 29 de noviembre de 1810, expidió en Guadalajara, Jalisco, el decreto de abolición de las leyes de esclavitud, ratificado el 6 de diciembre del mismo año en esa ciudad, mediante el cual, aparte de ordenar la libertad de los esclavos, castigando con la pena máxima a quien desobedeciera esa orden, pretendía mejorar la situación de los indígenas, de los mestizos y de los criollos, víctimas todos ellos de la tiranía y opresión que imperaba desde la conquista española.

Posteriormente, por el año de 1847, don Ponciano Arriaga promovió en el estado de San Luis Potosí, la Ley de Procuradurías de pobres; en enero de 1979, en Nuevo León, se creó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos y en 1983, en el mes de noviembre, se fundó la Procuraduría de Vecinos, por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima, en el estado del mismo nombre. Y así fueron creándose defensorías y procuradurías para preservar diversos derechos, tales como los universitarios, que estableció la propia Universidad Nacional Autónoma de México, en mayo de 1985 y las Procuradurías de la Defensa del Indígena en Oaxaca y de la montaña en Guerrero, en los años de 1986 y 1987, respectivamente. Surgieron además, en agosto de 1988 la Procuraduría de los Derechos Humanos en Aguascalientes; la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro en 1988; la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal en 1989; y en febrero y abril de 1989, surge también la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, entre otras.³

3 Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman*, CNDH, UNAM, p. 11.

No obstante, estos organismos en defensa de los derechos de los ciudadanos no dejaron de ser dependientes de la administración pública, en donde persistía el burocratismo y exceso de formalismos. Sin embargo, no dejaban de cumplir con la suprema aspiración de reconocer y respetar la dignidad de la persona humana, que no es sino la suma de todos los derechos tradicionales, políticos y civiles de las constituciones y sistemas legales de los respectivos países, en que se enumeran los derechos a la libertad de pensamiento, conciencia, religión, igualdad ante la ley, salario igual para trabajo igual, derecho a sindicalizarse, al descanso, etc. De todo lo anterior, surgió la necesidad de establecer o crear una institución que velara por la preservación, conservación, protección, tutela y defensa de los derechos fundamentales del hombre, no obstante que en nuestro país ya existía la institución del juicio de amparo.

III. El fin que ambas instituciones persiguen

Históricamente, tanto en la creación de las Comisiones de Derechos Humanos, como en la evolución de las Constituciones del país, se ha reconocido implícitamente la tendencia a perfeccionar el respeto a las garantías consagradas en el orden jurídico establecido, que no son sino los derechos fundamentales del individuo, traducidos en sus derechos humanos, que deben ser respetados, tanto a los ciudadanos nacionales, como a los extranjeros que se encuentran en el territorio.

Ante esta realidad, el gobierno mexicano ha mostrado siempre un gran interés en procurar el respeto a las libertades individuales, a la paz y a la estabilidad social, reforzando el principio de legalidad, que inicialmente se instituyó mediante el juicio de amparo. Ultimamente, 1992, se amplió ese interés al otorgar facultades a las Comisiones de Derechos Humanos, elevadas al rango constitucional, para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, precisando algunas excepciones, de las que se ocuparía, como ya lo había estado haciendo, la institución del juicio de amparo.

De lo anterior podemos concretar que mientras las Comisiones de Derechos Humanos fueron instituidas para velar por la protección, divulgación y salvaguarda de los derechos fundamentales propios del ser humano y que le son inherentes desde que está en la faz de la tierra

(*ius naturalismo*); la Institución del juicio de Amparo fue creada para en nombre del Estado garantizar al gobernado que se respeten esos derechos traducidos en las garantías individuales por la propia Constitución Federal (*ius positivismo*).

El desconocimiento natural del funcionamiento de este tipo de organismos, dedicados a la defensa de los derechos fundamentales del hombre, trajo como consecuencia lógica, que algunos malos servidores públicos, sobre todo aquellos acostumbrados a llevar a cabo su función no precisamente con apego estricto a la ley, recelosos de ver menoscabadas sus actividades, por la presencia de un organismo que los pretendía vigilar más estrechamente y justiciar su actuar se dieron a la tarea de difundir maliciosamente, que con la creación tanto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo similar en cada uno de los estados de la República, se iba a provocar un desquiciamiento en el orden jurídico, al interferir en facultades o atribuciones conferidas constitucionalmente al juicio de amparo.

Sin embargo, el tiempo y la razón jurídica, fueron determinantes para fortalecer por una parte el nacimiento y desarrollo en todo el país de las Comisiones Estatales, independientes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues aquéllas tienen competencia exclusivamente en el ámbito del territorio de cada entidad y respecto de inconformidades o quejas en contra de autoridades y servidores públicos estatales. En tanto que, la Comisión Nacional conoce de todas aquellas violaciones administrativas o vicios en los procedimientos, que lesionen al gobernado y que sean cometidos por una autoridad o servidor público federal, desprendiéndose de los presupuestos enunciados, que el requisito esencial para la intervención de una Comisión de Derechos Humanos, es que haya una violación a los derechos fundamentales del hombre, por parte de un ente investido de *jus imperii*, ya sea que realice una conducta activa o que con su pasividad u omisión, tolere o permita que otros agentes sociales realicen un menoscabo a los derechos naturales de un individuo. Estos principios desde luego, son congruentes con la finalidad de las comisiones de derechos humanos, toda vez que su intervención siempre se impulsará mediante una actividad activa o pasiva de un servidor público o de una autoridad, pues tratándose de conflictos en que intervengan exclusivamente particulares, será dirimido por las autoridades facultadas constitucionalmente para ello, como son las Procuradurías de Justicia y los jueces respectivos.

El texto constitucional consignado en el apartado “B” del artículo 102 de Nuestra Carta Magna, limita en tres aspectos la competencia de las Comisiones de Derechos Humanos, a saber:

- a) Tratándose de asuntos electorales, cuya función se reserva a las autoridades creadas ex profeso para calificar los comicios, aun cuando se posibilite su intervención, en el caso en que haya alguna violación al derecho al voto, cometida durante el desarrollo de la jornada electoral;
- b) En asuntos laborales, aun cuando pudiera ser posible la intervención de la Comisión de Derechos Humanos, ante la eventualidad de un acto administrativo que viole garantías individuales y sociales, por ejemplo, el retraso injustificado en pronunciar un laudo o desatender el derecho de petición; y,
- c) No se les permite intervenir para justiciar o examinar las sentencias definitivas o cuestiones de fondo, en que para resolverlas se haya hecho aplicación de una norma jurídica apropiada al caso.

Cada una de las limitaciones enumeradas precedentemente, encuentran su justificación en la norma constitucional, toda vez que con ellas se pretende evitar un desquiciamiento en el orden jurídico, ya que impide que estos organismos oficiales protectores de los derechos humanos, interfieran en funciones políticas y jurisdiccionales que redundarían en menoscabar su fuerza e imagen moral, aparte de que el principio esencial en todo Estado de derecho, lo constituye la seguridad jurídica. Por consecuencia, las resoluciones pronunciadas por los órganos jurisdiccionales contienen una verdad legal, con valor de cosa juzgada y precisamente el legislador trató de evitar, que en un organismo creado para vigilar y justiciar actos administrativos de las autoridades, se introduzcan valoraciones de tipo axiológico para calificar una sentencia de justa e injusta, ya que para ello existen tribunales con sus instancias, para analizar en cuanto al fondo, la aplicación o no de la ley por parte del juzgador, pues de conferirle tal facultad a la Comisión de Derechos Humanos, se originarían graves conflictos en el orden jurídico establecido. Ello debido a que, por un lado pudiera no haber coincidencia entre lo fallado por el juez y la recomendación emitida por la comisión y lo que sería aún más grave, es que se crearía una nueva instancia que distorsionaría el orden jurídico.

En otro orden de ideas, y con las limitantes establecidas por el texto del artículo constitucional que dio vida a las comisiones de derechos humanos, en que excluye de su conocimiento e intervención, los actos del Poder Judicial de la Federación y de conformidad con la dinámica cambiante de los elementos de cultura, de costumbres y de orden social debe bastar para concluir que el legislador quiso tutelar los excesos y los desvíos de poder mediante dos instituciones que garanticen la estabilidad social y el control constitucional de todas las autoridades del país. El proclamó en la propia Constitución Federal el respeto a los derechos humanos, cuya violación delimita el ámbito de su respectiva competencia, pues mientras la Comisión de Derechos Humanos, creada por el artículo 102 Constitucional, interviene en contra de las autoridades o servidores públicos, que mediante actos de carácter administrativo vulneren los derechos fundamentales del hombre, consignados la mayoría en los primeros 29 artículos de la Carta Fundamental. Por otro lado, la institución del juicio de amparo a través del Poder Judicial de la Federación, creado por los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, intervienen a nombre del Estado, para garantizar el uso y disfrute de los mismos derechos fundamentales, que al ser inobservados por las autoridades mediante actos jurisdiccionales, laborales y electorales, pueden ser combatidos a través de recursos, leyes especiales y del propio juicio de amparo. De tal forma que la protección, defensa y garantía de los derechos fundamentales del hombre, consignados en la Constitución Federal, se encuentren protegidos paralelamente por el juicio de amparo y el procedimiento ante las comisiones de derechos humanos.

IV. Similitud y diferencia de ambos procedimientos

Aun cuando van encaminados al mismo fin, sin embargo, el procedimiento de las Comisiones de Derechos Humanos resulta más accesible y fácil de lograr por el común de las gentes, porque mientras que el juicio de amparo, desde la Constitución de 1857, determinó entre otras cosas, que todos los juicios de tal naturaleza se seguirían a petición de parte agraviada, por medio del procedimiento y formas de orden jurídico que determinara la ley; que las sentencias sólo se ocuparían de individuos particulares limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el acto reclamado, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o evento que lo motivare, lo cual fue confirmado en la Constitución de 1917 al establecer en su

artículo 107, que el juicio de amparo debe invariablemente seguirse a instancia de parte agraviada y ocuparse la sentencia de amparar al promovente en cada caso especial materia de la queja, sin hacer declaración alguna de orden general, respecto de la ley o acto que la motivare.

La ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General, precisó la necesidad de hacer las promociones por escrito; reclamar el amparo exclusivamente por quien pudiera ser el perjudicado; la limitante al señalar como única parte quejosa, al agraviado o agraviados; el que sólo los legítimos representantes o los titulares de las personas morales privadas y oficiales, puedan ser promotores del amparo; el plazo de 15 días, fatales, para interponer la demanda de garantías, salvo casos de excepción; las causales de improcedencia, a propósito: del amparo contra resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los órganos de amparo; contra leyes o actos materia de otros juicios de garantías; contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso o contra resoluciones dictadas en materia electoral; contra actos consumados irreparablemente o emanados de un procedimiento, cuando sobrevenga el cambio de situación jurídica; contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; contra actos consentidos tácitamente o respecto de aquellos contra los cuales proceda un recurso o medio de defensa o exista un procedimiento en trámite para modificarlos o anularlos y en fin, cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado, o subsistiendo ese acto, no pueda surtir efecto legal, por haber dejado de existir el objeto o la materia del acto; así como en los demás casos en que la improcedencia derive de alguna disposición de la Ley.

Por lo anterior resulta claro que el juicio de garantías puede ser, en algunos casos, inefectivo desde el punto de vista de la armonía social, cuando se cuestiona cualquier acto que se encuentre inmerso en las causales de improcedencia ya citadas, entre las que destacan particularmente las de la necesidad de petición por parte legítima, durante el término fatal y en cuanto a los actos que no pudieren tener reparación alguna.

Otro aspecto de suma importancia, es aquel que exige, por disposición de la ley, que la demanda de amparo, debe contener ciertos requisitos, sin los cuales no puede ser admitida y entre ellos, tenemos la

expresión de los conceptos de violación que considerare el agraviado le fueron inferidos y así tenemos que, por conceptos de violación, deben entenderse los argumentos formulados por la parte quejosa en un amparo, que tiendan a combatir las estimaciones contenidas en el acto reclamado, de manera que si bajo tal concepto no se combaten las respectivas argumentaciones, no puede estudiarse en los amparos la naturaleza del acto reclamado; habida cuenta que, cuando no haya verdaderos conceptos de violación, procede el sobreseimiento en el juicio de garantías.

Por su parte, respecto al procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que:

Cualquier persona podrá denunciar violaciones a los derechos humanos y presentar quejas ya sea directamente o por medio de representante; cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los agraviados, inclusive por menores de edad y que, tratándose de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan capacidad de presentar queja de manera directa, pueden hacerlo en su nombre las organizaciones no gubernamentales (artículo 25); que la queja podrá presentarse en un plazo hasta de un año, a partir de que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos que se consideren violatorios, o que se hubiere tenido conocimiento de los mismos y que aun tratándose de infracciones graves, podrá ampliarse el plazo mediante una resolución razonada, sin que deba contarse plazo alguno, cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados de lesa humanidad (artículo 26); que la queja no requiere de ningún requisito de formalidad, pudiendo presentarse por escrito y en casos urgentes, por cualquier medio de comunicación electrónica (artículo 27); que se podrá recibir y atender quejas o reclamaciones, cualquier hora del día y de la noche (artículo 28); que las quejas podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir; que sean menores de edad; y, cuando no entiendan o hablen el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor (artículo 29); que si de momento no pueden ser identificadas las autoridades o servidores públicos responsables, de cualquier forma la instancia debe ser admitida, pudiéndose identificar durante la investigación a esas autoridades (artículo 31); que las quejas no afectarán el ejercicio de otros derechos o medios de defensa al alcance de los afectados, conforme a las leyes, ni suspender o interrumpir en sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad (artículo 32); que una vez admitida la instancia, se solicitará a las autoridades responsables, un informe sobre los actos u omisiones que se les atribuyan, en un plazo máximo de quince días (artículo 34); desde el momento que se admita la queja, el presidente o visitadores generales se pondrán en contacto con la autoridad responsable, para procurar una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto a los derechos humanos, a fin de lograr una solución inmediata al conflicto, que de

lograrse, se archivará el expediente, el cual podrá reabrirse si los quejosos expresan el incumplimiento por parte de las autoridades (artículo 36); si la queja es oscura, se requerirá al promovente, hasta en dos ocasiones, para que la aclare, caso contrario, se archivará por falta de interés (artículo 37); en el informe que rindan las autoridades harán constar los antecedentes del caso, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados; la falta de dichos informes así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, ameritará que se tengan por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario (artículo 38); los visitadores generales tendrán amplias facultades para la investigación de las quejas tales como: solicitar a cualquier autoridad todo género de documentos e informes, aun cuando no sean señaladas como responsables; practicar visitas e inspecciones y citar a todas aquellas personas que puedan ser peritos o testigos (artículo 39); el visitador general tendrá la facultad de solicitar a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias, para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados; dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias según lo requiera el caso (artículo 40); se hará una valoración de las pruebas de acuerdo a los principios de la lógica y de la experiencia y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos; concluida la investigación, el visitador general formulará proyecto de recomendación o acuerdo de no responsabilidad, señalando las medidas que proceda, para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, sometiendo al presidente ese proyecto para su consideración final: la recomendación será pública y autónoma, sin embargo, si tendrá carácter imperativo para la autoridad que se dirija, por lo tanto, dentro de los quince días siguientes manifestará si acepta dicha recomendación (artículo 46); las autoridades serán responsables penal y administrativamente, en cada caso, al quedar acreditada la violación a los derechos fundamentales del quejoso.

De lo anterior, y guardadas las respectivas proporciones, en cuanto a la competencia de cada una de estas instituciones, se puede advertir un marcado contraste en cuanto al trámite de las comisiones de derechos humanos, que permiten mayor elasticidad, para denunciar los actos de autoridad y sobre todo, para investigar personalmente la conducta del servidor público, con amplias facultades por parte de los funcionarios del organismo protector de los derechos humanos que, de alguna forma, pudiera llegar a lograrse la restitución del derecho violado. Incluso solicitar el castigo de la autoridad responsable, incluyendo su destitución o consignación ante la autoridad competente, con lo cual, el ciudadano común quedaría de alguna forma resarcido en sus derechos fundamentales, evitando el resentimiento y la frustración de no ver a su alcance una justicia social.

Por otra parte, el juicio de garantías concluye por sobreseimiento, cuando ocurre el desistimiento de la demanda o la muerte del directo ofendido, o bien cuando no demuestra el acto reclamado, sin que el sobreseimiento prejuzgue sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable, lo que no sucede a propósito del trámite ante la comisión de derechos humanos, en que la investigación se continúa hasta esclarecer los hechos y delimitar la responsabilidad de la autoridad o servidor público.⁴

Además, en razón del amparo hay que proporcionar, bajo protesta de decir verdad, todos los datos y antecedentes de que tenga conocimiento el quejoso, lo que no sucede respecto de las quejas ante las comisiones de derechos humanos.

De las reglamentaciones respectivas se infiere que en las inconformidades ante la Comisión de Derechos Humanos, opera invariablemente la suplencia de la queja y ello no ocurre en el procedimiento de amparo, sino en determinadas circunstancias; en ambos procedimientos, se autoriza el uso de las medidas cautelares para evitar la consumación de daños mayores, sólo que en las comisiones de derechos humanos, se requiere una resolución fundada y razonada del visitador o comisionado general.

Otra diferencia marcada, es aquella que se refiere a que el juicio de garantías es improcedente cuando existen otros medios ordinarios conforme a los cuales pueda modificarse, revocarse o nulificarse el acto reclamado y ello resulta intrascendente a propósito de las quejas ante las comisiones de derechos humanos, las que pueden coincidir al mismo tiempo con otros diversos canales de impugnación.

Otra diferencia importante, es aquella en que las recomendaciones pronunciadas por las comisiones de derechos humanos abarcan una dualidad de conceptos, en tanto que por una parte, se pretende que el quejoso sea resarcido en sus derechos violados, pero además, se pretende o se intenta sancionar a la autoridad o servidor público que haya violado sus derechos fundamentales, pudiéndose incluso, cuando se advierta que existen patrones de ataques a una colectividad, hacer

4 Héctor Fix-Zamudio, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, p. 186.

proposiciones a las autoridades competentes, para salvaguardar los derechos humanos. Nada de ello sucede en el amparo, donde la sentencia se limita a la solución del caso cuestionado, sin hacer declaración alguna de orden general, ni sancionar a la autoridad responsable, salvo en los casos de repetición del acto reclamado o inexecución de sentencia de amparo, en los términos del capítulo XII, del título primero, del libro primero, de la Ley de Amparo. Por último, es necesario destacar que el artículo 102 Constitucional en el apartado "B", dispone que las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos, entre otras cosas, sean públicas, lo que no sólo permite, sino que obliga a estos organismos, para acudir a los medios de comunicación y hacer público el acto arbitrario cometido por una autoridad, para que sea identificada plenamente como violatoria de los derechos humanos, lo que no ocurre en el amparo.

V. Conclusiones

Con el análisis de los resultados de todas estas similitudes y diferencias, es fácil arribar a la conclusión de que al común de las gentes, cada vez le es menos accesible acudir al juicio de amparo y cuando lo hacen, enfrentan la eventualidad de no lograr la protección de la justicia federal en su reclamo, ya sea, porque no se entabló la demanda con los requisitos que exige la ley o porque se haya pasado el término fatal de quince días. En cambio, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y aun en las Comisiones de los Estados de la República, en donde funcionan con la solvencia moral que se requiere, la ciudadanía está acudiendo cada vez más a sus instancias y no obstante que sus resoluciones pudieran resultar inefectivas por no ser vinculatorias u obligatorias. Sin embargo, en su procedimiento, la ausencia de formalismos y tecnicismos y el deseo del inconforme, no sólo de que se le respeten sus derechos fundamentales, sino la posibilidad de que se exhiba al servidor público responsable, para que en el futuro se abstenga de actuar con excesos o abusos de poder. Esto justifica su nacimiento con la categoría de rango constitucional, como un canal más cercano del gobernado, en su anhelo de una justicia pronta, gratuita y expedita, porque es difícil hablar de una justicia absoluta, cuando con el acto autoritario se agrede al ciudadano, y su autor, con sólo cumplir con la resolución del juez constitucional, sin que importe su reincidencia en el mismo tipo de comportamiento, ya que le basta cumplir las órdenes que le dé el juez federal. Por su parte el juicio de las comisiones, mediante

resoluciones que no son vinculatorias, ofrece la alternativa de exponer al autor del acto arbitrario a una sanción más poderosa y más efectiva como es la de la difusión pública de su conducta, a través de los medios de comunicación, aunado a la posibilidad, si el caso es grave o reincidente, de solicitar en la recomendación a sus superiores, la separación temporal o definitiva de su cargo, sin excluir la posibilidad, de pedir su consignación a las autoridades competentes.

Se puede también concluir, que atendiendo a que en los juzgados de Distrito, con motivo de las demandas de amparo únicamente se atiende al acto reclamado en sí mismo, sin que en sus sentencias se permita hacer declaración alguna, de orden general, respecto de la ley o acto que lo motivare, y como consecuencia, sin justiciar la conducta personal de la autoridad responsable. Tal vez fuera conveniente incluir un párrafo final al artículo quinto de la ley de amparo, en la que se precisa las partes en el juicio, para dar intervención a las comisiones de derechos humanos, no como parte, pero sí como observador en los juicios de amparo. De este modo desarrollaría una vigilancia tal y como sucede con la concurrencia del Agente del Ministerio Público Federal, para que el organismo protector de los derechos humanos intervenga cuando del acto reclamado se advierta la violación a los derechos humanos del quejoso. Sobre todo, aquellos que por exclusión hacen imposible el juicio de amparo y además, dar vista a las comisiones, de aquellos actos reclamados que tengan implícita la posible violación a los derechos humanos, para que, sin interferir en la labor jurisdiccional del juez federal, se abra una investigación aparte y de su culminación resolver lo que en derecho proceda, con la amplitud que la Constitución concede a las comisiones y que limita a los jueces de Distrito, a fin de no dejar al quejoso o agraviado insatisfecho en su reclamo de justicia.

Bibliografía

Herrera Ortiz, Margarita, *Manual de Derechos Humanos*, 2a e, México. Editorial Pac, pp. 498 y 499.

Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, CNDH, UNAM, p 11.

Fix-Zamudio Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México. CNDH, p. 186.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Dos Tomos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, UNAM, 1997.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su reglamento.