

**PROTECCIÓN JURÍDICA DE
LOS DERECHOS HUMANOS**
Estudios Comparativos

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

COLECCIÓN
MANUALES 1991/5

ISBN 968-805-660-X

Comisión Nacional de Derechos Humanos
Periférico Sur núm. 3469, esquina con Luis Cabrera
Col. San Jerónimo Lídice, C.P. 10200. Delg. Magdalena Contreras
México, D.F.
Tel. 681-73-01

Las opiniones vertidas por el autor en los diferentes trabajos,
no necesariamente representan la posición de la CNDH.

*Al ilustre constitucionalista
y magistrado de la Suprema
Corte de Justicia, FELIPE
TENA RAMÍREZ, ejemplo
y guía.*

Í N D I C E

	<i>Pág.</i>
PRESENTACIÓN	13
PRÓLOGO	17
PROTECCIÓN PROCESAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	
I. Justificación del tema	23
II. Breve resumen por orden alfabético de autores, de las ponencias nacionales	26
III. Clasificación de los instrumentos procesales	39
IV. Medios indirectos A) Garantías constitucionales del proceso; B) Proceso ordinario; C) Justicia administrativa	40
V. Instrumentos específicos: A) <i>Habeas Corpus</i> ; B) Juicio de amparo y mandamiento de seguridad; C) Recursos constitucionales; D) Control de constitucionalidad de las leyes	42
VI. Situaciones de emergencia	49
VII. Derechos humanos y justicia militar	51
VIII. Protección procesal interna y convenciones internacionales	51
IX. Conclusiones	53
LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LOS ORGANISMOS PARAESTATALES	
I. Introducción	57
II. El Estado Social de Derecho y la Administración Pública	59

III. El llamado sector paraestatal: organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos	61
IV. La tutela jurídica y procesal de los gobernados frente a los organismos públicos descentralizados	66
V. El juicio de amparo latinoamericano como uno de los instrumentos tutelares ...	68
VI. Otros medios de protección	70
VII. El juicio de amparo mexicano y los organismos descentralizados	71
VIII. Necesidad de una revisión de los conceptos e instrumentos tradicionales	75
IX. Conclusiones	77

**LA PROTECCIÓN JURÍDICA Y PROCESAL FRENTE
A LOS GRUPOS DE PRESIÓN**

I. Introducción	81
II. La tutela respecto de los grupos profesionales y económicos	83
III. La defensa jurídica en el ordenamiento mexicano de los trabajadores y los campesinos respecto de los sindicatos y de los organismos agrarios	85
IV. La protección de los débiles en el consumo frente a los prestadores de bienes y servicios	89
V. La tutela procesal de los grupos y organismos autónomos	90
VI. Conclusiones	94

**LA PROTECCIÓN JUDICIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN
LATINOAMERICA Y EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**

I. Introducción	99
II. <i>Habeas Corpus</i> o exhibición personal	99
III. Derecho de amparo	101
IV. Revisión judicial	107
V. La reciente influencia del sistema austríaco de tribunales constitucionales	109

VI. Aproximación de ambos sistemas.....	112
VII. El sistema socialista cubano	114
VIII. La tendencia hacia la jurisdicción internacional	115
IX. Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	119
X. Conclusiones.....	128

ALGUNOS ASPECTOS DE LA INFLUENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

I. Introducción	137
II. El <i>habeas corpus</i> de origen inglés y sus transformaciones en Norteamérica	138
III. El <i>habeas corpus</i> mexicano como sector del juicio de amparo.....	138
IV. El juicio de amparo contra resoluciones judiciales en materia penal y el <i>habeas corpus</i> norteamericano	140
V. La revisión judicial como fuente del juicio de amparo	141
VI. El otorgamiento de facultades discrecionales a la Suprema Corte de México y el <i>certiorari</i>	143
VII. La reforma constitucional de 1987 y la aproximación de la Suprema Corte de México y la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos como tribunales constitucionales	144
VIII. Bibliografía básica.....	145

EL SISTEMA AMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

I. Introducción	149
II. Breve relación de antecedentes	150
III. La creación y el desarrollo en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	150
IV. La Convención de San José y la organización y atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	151
V. Veinticinco años de protección de los derechos humanos	156

VI. Creación de la Corte Interamericana en la Convención de San José	156
VII. Organización y funcionamiento de la Corte	157
VIII. Relaciones entre los dos organismos tutelares	161
IX. El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena	161
X. Perspectivas para el futuro	163
XI. Conclusiones	164
 REFLEXIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	
I. Introducción	169
II. La tendencia hacia la creación de organismos internacionales para la tutela jurídica y procesal de los derechos humanos	170
III. La evolución de esta tendencia en los ordenamientos latinoamericanos	172
IV. La Comisión y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos	174
V. La Organización de la Corte Interamericana	175
VI. Competencia consultiva y jurisdiccional	177
VII. Legitimación procesal	178
VIII. Procedimiento: A) La tramitación de opiniones consultivas. B) El procedimiento de las controversias jurisdiccionales: a) Excepciones preliminares; b) Fases escrita y oral del procedimiento contencioso; c) Terminación anticipada del proceso; d) Medidas precautorias o cautelares; e) La Comisión Interamericana como parte; f) Sentencia; g) Cumplimiento del fallo	178
IX. Conclusiones	184
 REFLEXIONES COMPARATIVAS SOBRE EL OMBUDSMAN	
I. Necesidad del estudio comparativo sobre el <i>Ombudsman</i> como defensor del ciuda- dano	189
II. Orígenes suecos de la institución y su difusión en otros países escandinavos	191

III. El Comisionado Parlamentario en Nueva Zelandia, el Reino Unido y Australia .	195
IV. El <i>Ombudsman</i> en Israel	199
V. Su introducción en varios ordenamientos de Europa Continental	200
VI. La trascendencia del <i>Ombudsman</i> en Canadá y los Estados Unidos.....	204
VII. Proyectos de introducción en otros países y en el ámbito supranacional o comunitario	206
VIII. La figura del <i>Executive Ombudsman</i>	207
IX. El Promotor de la Justicia de Portugal y el Defensor del Pueblo en la Constitución española de 1978	208
X. La posibilidad de la introducción del <i>Ombudsman</i> en el ámbito latinoamericano y específicamente en México.....	210
XI. Conclusiones	212
 EL OMBUDSMAN Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO	
I. Introducción	217
II. Las reformas de 1982 al título IV de la Constitución Federal	217
III. Concepto genérico del <i>Ombudsman</i>	218
IV. Las funciones del <i>Ombudsman</i> y su relación con la responsabilidad de los servidores públicos	219
V. Conclusiones	222

PRESENTACIÓN

Tal y como se señala en el Decreto Presidencial del 6 de junio de 1990 que la crea, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

Como parte de las acciones preventivas que le permitan el desahogo de su mandato principal, esta Comisión Nacional busca contribuir a la creación de una cultura pro-derechos humanos, único antídoto posible contra la impunidad, y auténtico soporte del estado de derecho.

Una vía para alcanzar esta meta consiste en difundir el conocimiento en torno a lo que son los derechos humanos, los instrumentos que se han establecido para tutelarlos, y las instituciones que en los diversos ámbitos se han creado para protegerlos.

Así, la recopilación de numerosos trabajos que sobre esta temática han escrito distinguidos juristas mexicanos, pero que se encuentran dispersos en volúmenes y a veces agotados, es una tarea indispensable en la construcción del andamiaje conceptual y pragmático de esa cultura pro-derechos humanos.

El presente volumen recoge algunos trabajos de la valiosa obra que sobre la materia han sido escritos por el Dr. Héctor Fix-Zamudio. Cada uno de ellos, constituye una contribución a la comprensión de la vasta tarea que constituye la protección nacional e internacional de los derechos humanos. Su lenguaje claro y directo permite que un amplio público se beneficie de la rica experiencia del maestro Fix-Zamudio.

Don Héctor Fix-Zamudio es catedrático de la UNAM; miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de El Colegio Nacional y de otras asociaciones científico-académicas. Ha dictado múltiples conferencias en numerosas universidades extranjeras; ha recibido diversos premios y distinciones nacionales e internacionales; ha fungido como miembro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que actualmente preside; y cuenta con una amplísima obra escrita, de la que este volumen es tan sólo una muestra pequeña.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos espera, con esta publicación, no sólo contribuir a la mayor difusión de la obra del maestro Fix-Zamudio, sino atraer el interés de más y más personas convencidas de la importancia de participar en la defensa, promoción y protección de los derechos humanos en México.

ROSARIO GREEN

PRÓLOGO

Se incluyen en este volumen recopilativo nueve trabajos de diversa extensión, todos ellos vinculados con el tema fundamental de nuestra época: la protección jurídica de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en la esfera internacional, en su mayor parte enfocados desde el ángulo comparativo.

He procurado que estos estudios tengan actualidad, por lo que he eliminado aquéllos que ahora pueden parecer anticuados. Con exclusión del primero, todos son relativamente recientes. No obstante, por tratarse de una materia de gran dinamismo, resulta difícil estar al día, ya que de manera constante se establecen nuevas instituciones tutelares o se procura perfeccionar las existentes.

He incorporado un estudio que fue publicado en el año de 1972, en virtud de que contiene la ponencia general que presenté sobre el tema de la protección general de los derechos humanos en el Quinto Congreso Internacional de Derecho Procesal, que se efectuó en esta ciudad de México en el mes de febrero de ese año.

En dicha ponencia se resumen los informes de varios destacados juristas nacionales y extranjeros; informes en los cuales puede observarse la situación entonces imperante de los instrumentos procesales establecidos con el propósito de proteger los derechos de la persona humana, tanto en su dimensión individual como de carácter social, especialmente en una época de predominio de dictaduras militares o autoritarias, tanto en España y Portugal como en Latinoamérica. Afortunadamente ya se han superado, de manera paulatina, estos regímenes opresores, en casi todos nuestros países y se ha restablecido la vigencia de los ordenamientos democráticos, en ocasiones en fechas muy recientes, como ocurrió en el caso de Chile. Por tanto, también han recuperado su efectividad los instrumentos jurídicos de tutela de los derechos humanos, que habían sido restringidos o suprimidos por los gobiernos autoritarios.

Dicho ensayo, aun cuando fue elaborado hace casi dos décadas, puede ser útil por la información que contiene, para contrastar la situación imperante en esa época con la actual, que es la que se examina, hasta donde es posible, en los restantes estudios.

Los propios trabajos, que se encontraban dispersos en obras colectivas o en revistas especializadas, en su mayor

parte publicadas por esta Universidad, pueden agruparse en tres grupos:

El primero se refiere a la protección predominantemente procesal de los derechos humanos, tanto en el ordenamiento mexicano como en otros países, en especial los latinoamericanos. En esta categoría pueden incluirse los primeros seis trabajos, en los que se hace un estudio de los instrumentos que se han establecido para tutelar los derechos humanos consagrados en las constituciones contemporáneas. Algunos de estos instrumentos se han estructurado para proporcionar una protección específica, ya que están dotados de un procedimiento sencillo y breve, con medidas precautorias para evitar daños de difícil reparación a los promoventes, y con efectos de carácter restitutorio. Entre ellos destacan el *habeas corpus* que ha asumido un carácter prácticamente universal, y el derecho de amparo, que se ha extendido en numerosos ordenamientos latinoamericanos y también a España, inspirado esencialmente en la institución mexicana del mismo nombre.

Un segundo grupo está constituido por el examen de instituciones protectoras de los derechos humanos en el ámbito internacional americano, del cual forma parte nuestro país, no sólo por ser miembro de la Organización de los Estados Americanos, sino también y esencialmente por haber ratificado e incorporado a nuestro derecho interno, en mayo de 1981, la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en la ciudad de San José, Costa Rica, en noviembre de 1969. Además, debe tomarse en consideración que dos distinguidos juristas mexicanos, Gabino Fraga y César Sepúlveda, tuvieron una importante actuación como miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, uno de los organismos esenciales del propio sistema.

El mencionado sistema americano culmina en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que inició sus funciones en la ciudad de San José a fines de 1979, y a la cual he tenido el privilegio de pertenecer desde enero de 1986. Con apoyo en esta experiencia, elaboré un sencillo análisis sobre la organización y funciones de dicho tribunal internacional, que se incluyó en la obra de homenaje al destacado jurista mexicano Jorge Barrera Graf, publicada en el año de 1989 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Los dos últimos ensayos están dirigidos al examen de una de las instituciones más dinámicas de nuestra época, que se conoce con la denominación genérica de *Ombudsman*. Esta institución puede describirse como el organismo público encargado de recibir e investigar las reclamaciones de los particulares contra actos de las autoridades, predominantemente administrativas, que afecten de manera indebida sus derechos fundamentales. Aun cuando sus resoluciones carecen de carácter imperativo, su publicación ha demostrado que constituye un medio idóneo para presionar a las autoridades remisas a seguir dichas recomendaciones.

El éxito espectacular que ha tenido esta institución determinó que se hubiese introducido de manera creciente y meteórica en numerosos ordenamientos pertenecientes a muy diversas familias o tradiciones jurídicas. Debe recordarse que fue sólo después de la postguerra cuando dicho instrumento trascendió del ámbito escandinavo. Por este motivo se le ha calificado, sin exageración, como "institución universal".

Espero que la publicación conjunta de estos ensayos pueda contribuir en alguna medida al mejor conocimiento y comprensión de los numerosos y complejos instrumentos jurídicos protectores de los derechos humanos en nuestra época, con el objeto de que se puedan mejorar los que existen en el ordenamiento mexicano, el cual se ha enriquecido recientemente con la introducción de nuevas instituciones tutelares, como las Defensorías o Procuradurías creadas por las legislaciones de varias Entidades Federativas, incluido el Distrito Federal.

Esta evolución, que estamos ciertos puede conducir en un futuro no muy lejano al establecimiento de organismos todavía más próximos al modelo del *Ombudsman* en sentido estricto, ha desembocado en el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el mes de junio de 1990. No obstante el poco tiempo en que ha estado en funciones, esta Comisión ha desarrollado una labor que podemos calificar, sin hipérbole, como excepcional, en beneficio de la protección de los derechos fundamentales de los habitantes de nuestro país, en especial respec-

to de su libertad personal y de su integridad física y moral, que no estaban tuteladas de manera suficiente.

Este organismo de carácter público, que en varios aspectos es similar al *Ombudsman*, ha demostrado su efectividad, al coordinarse con otros instrumentos jurídicos y procesales ya existentes. Al respecto, debemos destacar que, debido a una proposición de la propia Comisión Nacional, el Presidente de la República presentó una iniciativa de reformas a los códigos de procedimientos penales, las cuales fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, e introdujeron modificaciones de gran trascendencia que refuerzan y precisan los derechos del acusado en el proceso penal, consignados en el artículo 20 de la Constitución Federal, y también han determinado con claridad las funciones de la policía judicial y del ministerio público.

Puedo considerarme satisfecho si con la recopilación de estos ensayos contribuyo a incrementar, así sea en forma modesta, el interés de los juristas mexicanos por el estudio de nuestras instituciones jurídicas tutelares de los derechos fundamentales y a promover la preocupación de los ciudadanos y de las autoridades en el perfeccionamiento de estas instituciones, las cuales deben revisarse de manera sustancial y permanente, para adaptarlas a los rápidos cambios que se han producido y están produciéndose en nuestros días.

Estoy convencido de que el ordenamiento jurídico no constituye el único medio para lograr la tutela de los derechos fundamentales, pues ésta únicamente sería nominal sin la activa participación, tanto de las autoridades públicas de todos los niveles, como de los diversos sectores sociales, en los que debe imperar una verdadera cultura de los derechos humanos.

Sin embargo, resulta evidente que el derecho es el instrumento indispensable para obtener dicha protección, puesto que organiza y conduce los esfuerzos de gobernantes y gobernados para lograr uno de los fines esenciales de todo Estado democrático, el que se apoya en el respeto y en la promoción de los derechos de la persona humana en sus dimensiones individual y social.

Cd. Universitaria, México, D.F., febrero de 1991.
HÉCTOR FIX-ZAMUDIO