

268  
rej.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

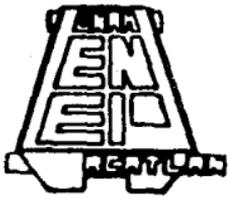
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

ANALISIS JURIDICO - ADMINISTRATIVO DE LA  
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A I  
LAURA LUZ RAMIREZ MONROY

ASESOR: LIC. JUAN HUIDOBRO LOPEZ

NAUCALPAN, MEXICO 1992



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN.



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

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

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

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

## INDICE GENERAL

	PAGINA
• OBJETIVOS .....	1
• INTRODUCCION .....	2
• CONCEPTO DESCRIPTIVO DE GARANTIA CONSTITUCIONAL O DERECHOS HUMANOS .....	3
CAPITULO I. GENEALOGIA DE LOS DERECHOS HUMANOS	
A. EVOLUCION HISTORICA EN EL AMBITO	
CONSTITUCIONAL MEXICANO .....	7
A.1 En el periodo 1812-1824.....	7
A.1.1 Constitución de Cádiz.....	9
A.1.2 Constitución de Apatzingán.....	10
A.1.3 Constitución de 1824.....	11
A.2 Su situación en el Centralismo.....	12
A.2.1 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	15
A.2.2 Las Bases Orgánicas de 1843.....	16
A.2.3 El Acta de Reformas de 1847.....	17
A.3 Enfoque constitucional moderno.....	19

A.3.1 Constitución de 1857.....	20
A.3.2 La Constitución de 1917 en su idea original.....	21
<b>B. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA EPOCA CONTEMPORANEA..</b>	<b>24</b>
B.1 Clasificación de las Garantías Individuales....	26
B.1.1 Garantías de Igualdad.....	26
B.1.2 Garantías de Libertad.....	27
B.1.3 Garantías de Seguridad Jurídica.....	27
B.1.4 Garantías Políticas.....	28
B.1.4.1 De Nacionalidad.....	28
B.1.4.2 De Ciudadanía.....	29
B.1.5 Garantías Sociales.....	29
B.1.5.1 Garantía de Propiedad.....	30
B.1.5.2 Garantía de Trabajo.....	30
B.1.6 Garantías Económicas.....	31
B.2 Suspensión de Garantías.....	32
<b>C. MEXICO Y SU PARTICIPACIÓN EN EL AMBITO     INTERNACIONAL.....</b>	<b>34</b>
C.1 Antecedentes.....	34
C.1.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948.....	37
C.1.2 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948.....	38
C.2 Convenciones ratificadas por México en Materia de Derechos Humanos.....	39

C.2.1	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, de 1948.....	39
C.2.2	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952.....	40
C.2.3	Convención de Caracas sobre Asilo Territorial, de 1954.....	41
C.2.4	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966.....	42
C.2.5	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.....	44
C.2.6	Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969.....	46
C.2.7	Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979.....	47

**CAPITULO II. MARCO EVOLUTIVO PARA LA CREACION  
DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS  
HUMANOS**

A.	ANTECEDENTES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	50
----	------------------------------------------------------------------	----

A.1 Ambito Federal.....	51
A.1.1 Procuraduría Federal del Consumidor, de 1975.....	51
A.1.2 Defensoría de los Derechos Universitarios, de 1985.....	53
A.1.3 Dirección General de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, de 1989.....	54
A.2 Ambito Estatal y Municipal.....	55
A.2.1 Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, de 1847.....	55
A.2.2 Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León, de 1979.....	55
A.2.3 Procurador de Vecinos del Municipio de Colima, de 1983.....	56
A.2.4 Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, de 1986.....	57
A.2.5 Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero, de 1987.....	59
A.2.6 Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, de 1988.....	61
A.2.7 Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro, de 1988.....	63

A.2.8 Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, de 1989.....	64
A.2.9 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, de 1989.....	65
<b>B. SURGIMIENTO DE LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS CON LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....</b>	<b>67</b>
B.1 Iniciativa de Ley, para elevar la C.N.D.H. a rango Constitucional (Art. 102, Apartado B Constitucional).....	71
B.2 Iniciativa de Ley, para modificar la Naturaleza Jurídica de la C.N.D.H.....	76
B.3 Consideraciones sobre la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de 1992.....	83
 <b>CAPITULO III.    MARCO JURIDICO QUE RIGE A LA                     COMISION NACIONAL DE DERECHOS                     HUMANOS A PARTIR DE SU CREACIÓN</b>	
 <b>A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS             MEXICANOS, DE 1917.....</b>	 <b>94</b>
<b>B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA             FEDERAL.....</b>	 <b>95</b>
<b>C. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.....</b>	 <b>98</b>
<b>D. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS             SERVIDORES PUBLICOS.....</b>	 <b>99</b>

E. REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	100
F. LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	101

**CAPITULO IV. ANALISIS DEL REGLAMENTO INTERIOR  
DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS  
HUMANOS**

A. DE SU ESTRUCTURA.....	104
B. DE SUS FACULTADES Y COMPETENCIA.....	105
C. DE LAS ATRIBUCIONES QUE TIENEN SUS INTEGRANTES...	107
C.1 Del Presidente.....	107
C.2 Del Consejo.....	109
C.3 Del Secretario Técnico del Consejo.....	110
C.4 Del Secretario Ejecutivo.....	112
C.5 Del Visitador.....	114
D. DE SU INCOMPETENCIA.....	116
D.1 En asuntos electorales.....	116
D.2 En asuntos laborales.....	117
D.3 En asuntos jurisdiccionales.....	118
E. DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA E INVESTIGACION....	119
E.1 De la recepción y registro de la queja.....	120
E.2 Del estudio y calificación de la queja.....	123
E.2.1 De la incompetencia.....	123
E.2.2 De la orientación.....	123

E.2.3 De la presunta violación.....	124
E.3 De la investigación.....	124
E.4 Dictaminación.....	125
E.4.1 Cuando hay violación de Derechos Humanos..	125
E.4.1.1 Emisión de la Recomendación.....	126
E.4.1.2 Seguimiento del cumplimiento.....	126
E.4.1.3 Quejas concluidas.....	127
E.4.2 Cuando no hay violación de Derechos Humanos.....	127
• CONCLUSIONES.....	128
• BIBLIOGRAFIA.....	132
• LEGISLACION.....	134

## OBJETIVOS

Conocer el desarrollo histórico de los Derechos Humanos desde su inicio hasta nuestra época actual, dentro del Sistema Jurídico Mexicano; así como su participación en el ámbito internacional y regional.

Ofrecer un panorama general de como se ha integrado a través del tiempo la Comisión Nacional de Derechos Humanos considerando los diferentes niveles que constituyen la Federación.

Presentar los diferentes ordenamientos jurídicos que regulan a la C.N.D.H. dentro del Derecho Positivo Mexicano.

Aportar un estudio del instrumento jurídico que regula la estructura, atribuciones y el funcionamiento de la C.N.D.H.

## INTRODUCCION

Emprender el "Análisis Jurídico-Administrativo de la C.N.D.H." está revestido de una gran responsabilidad en virtud de la diversidad de enfoques que en torno al mismo se han elaborado. Situación que me produjo la inquietud e interés de realizar el presente estudio, aclarando que por la magnitud del mismo, me remitiré a ofrecer un panorama general del tema, objeto de la presente investigación.

Para conducir al lector en el conocimiento del tema, fue necesario exponer los precedentes constitucionales que consagraban los derechos humanos, culminando en la época actual, constituyendo de esta manera el capítulo primero. A su vez el capítulo segundo abarca los antecedentes originarios y más recientes que prevalecen y dieron pauta para la creación de la actual C.N.D.H.; durante el capítulo tercero, se expresa el marco jurídico fundamental que rige a la mencionada institución, por último el capítulo cuarto contiene el análisis de la estructura y funcionamiento de la institución facultada legalmente para proteger los derechos humanos en nuestro país.

Esperando que el presente trabajo resulte motivador y útil en el conocimiento de los derechos humanos y logre despertar en el lector, el interés y el apoyo necesario para procurar el constante desarrollo y solidez de la perenne institución encargada para ello.

## CONCEPTO DESCRIPTIVO DE GARANTIA CONSTITUCIONAL O DERECHOS HUMANOS

Antes de dar un concepto descriptivo de garantía constitucional o derechos humanos, es menester recurrir a sus antecedentes históricos.

Gracias a la escuela clásica y los conceptos liberales de Hugo Grocio<sup>1</sup>, nacieron las ideas declarativas de los derechos del hombre, hoy conocidos como garantías o derechos humanos. La escuela fundamentó un sistema de principios a título de principios racionales, los derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad. Pero, no es hasta la segunda mitad del siglo XVIII que los derechos humanos en sentido amplio fueron consagrados legislativamente y en forma definitiva (con excepción de Inglaterra) en la declaración de los "Derechos del Hombre y del Ciudadano", de donde salen como ejemplo al mundo entero.

Ya en el siglo XIX se hizo evidente que esos derechos no eran inalterables ni absolutos, sino que variaban de una época a otra y de un lugar a otro, razón por la cual era necesario formularlos y dejarlos establecidos tal y como se consagraban en la Declaración Francesa; así como en las formulaciones de derechos ingleses. Es ahí en adelante, que

<sup>1</sup> HERRERA-ORTIZ, Margarita: Manual de Derechos Humanos, Edit. orial Pac, México, 1991. p. 3 y 4

se volvió una práctica constante recoger en los textos constitucionales una declaración de derechos, la cual es conocida como parte dogmática de la Constitución.

En base a lo anterior, se puede dar un concepto descriptivo de lo que son las garantías constitucionales o derechos humanos.

"Son un conjunto de normas consagradas en el texto constitucional, en las que concurren de una manera armoniosa, principios filosóficos, sociales, políticos, económicos, culturales, etc., con la finalidad de proporcionar al gobernado una existencia y convivencia pacífica, próspera y digna sobre la tierra, cuyo disfrute se encuentra debidamente asegurado mediante el juicio de amparo"<sup>2</sup> .

Otra definición de los mismos se basa:

"Los derechos humanos son entendidos como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a su sociedad. Son aquellos reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o la colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismos. Consisten en la satisfacción de las necesidades morales y materiales de una persona humana"<sup>3</sup> .

---

<sup>2</sup> Ibidem, p.11

<sup>3</sup> RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús: Estudio sobre Derechos Humanos, Aspectos Nacionales e Internacionales, C.N.D.H., México, 1990, p. 25.

El gobierno de México no le da a su parte dogmática el nombre de garantías constitucionales o derechos humanos, sino que la consagra como garantías individuales.

En mi opinión considero que dicho término es incorrecto, puesto que nuestro texto constitucional abarca tanto garantías de tipo individual como garantías de tipo social, razón por la cual el nombre apropiado debería ser garantías constitucionales, englobando así la extensa cantidad de garantías de que somos partícipes los integrantes del país.

## CAPITULO I

## GENEALOGIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

## SUMARIO

A. EVOLUCION HISTORICA EN EL AMBITO CONSTITUCIONAL MEXICANO; A.1 En el periodo 1812-1824; A.1.1 Constitución de Cádiz; A.1.2 Constitución de Apatzingán; A.1.3 Constitución de 1824; A.2 Su situación en el Centralismo; A.2.1 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836; A.2.2 Las Bases Orgánicas de 1843; A.2.3 El Acta de Reformas de 1847; A.3 Enfoque Constitucional Moderno; A.3.1 Constitución de 1857; A.3.2 La Constitución de 1917 en su idea original; B. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL EPOCA CONTEMPORANEA; B.1 Clasificación de las garantías individuales; B.1.1 Garantías de igualdad; B.1.2 Garantías de Libertad; B.1.3 Garantías de Seguridad Jurídica; B.1.4 Garantías Políticas; B.1.4.1 De Nacionalidad; B.1.4.2 De Ciudadanía; B.1.5 Garantías Sociales; B.1.5.1 Garantías de Propiedad; B.1.5.2 Garantías de Trabajo; B.1.6 Garantías Económicas; B.2 Suspensión de Garantías; C. MEXICO Y SU PARTICIPACION EN EL AMBITO INTERNACIONAL; C.1 Antecedentes; C.1.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948; C.1.2 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; C.2 Convenciones Ratificadas por México en materia de Derechos Humanos; C.2.1 Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, 1948; C.2.2 Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952; C.2.3 Convención de Caracas sobre Asilo Territorial, de 1954; C.2.4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966; C.2.5 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966; C.2.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969; C.2.7 Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979.

## A. EVOLUCION HISTORICA EN EL AMBITO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Es necesario aclarar que en todas las Constituciones que nos rigieron a partir de la consumación de nuestra Independencia (27 de septiembre de 1821), estuvieron consagrados los Derechos Humanos.

Pero antes de esto existieron antecedentes muy valiosos. Por un lado, la Constitución de Cádiz, que rigió en México de 1812 hasta la consumación de la Independencia, la cual tuvo grandes aciertos, al suprimir desigualdades existentes por motivos de raza. Por otro lado, tenemos los antecedentes propiamente mexicanos como "Los Sentimientos de la Nación", de Morelos que dieron base para la expedición de la "Constitución de Apatzingán" de 1814.

Ya en México independiente, encontramos la "Constitución de 1824" que establece con suma vaguedad algunas prevenciones sobre derechos humanos.

### A.1 EN EL PERIODO 1812-1824

En este periodo se abarca tanto la época colonial como la época independiente.

En la época colonial estuvo en vigor la Constitución de Cádiz, la cual y en el decir del maestro Daniel Moreno<sup>4</sup>

<sup>4</sup> MORENO, Daniel: Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Pax-México, 9a. ed. México, 1972, pp.79

"era una copia de la Constitución Francesa de 1791". En ella figuraban ya algunos derechos protegidos, pero que únicamente eran partícipes de los mismos, los habitantes españoles; dejando así fuera del alcance de los mismos a los mexicanos.

Posteriormente y como consecuencia de la serie de arbitrariedades y vejaciones de que eran objeto los mexicanos MORELOS continuó la lucha que iniciara HIDALGO, elaborando un documento solemne denominado Sentimientos de la Nación en septiembre de 1813, en éste, se formulaban con toda claridad algunos principios constitucionales como, la abolición de la esclavitud, la igualdad ante la ley, proscripción de la tortura, entre otros. En base a estos principios se redactó el "Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana", reconocido en forma abreviada como la Constitución de Apatzingán. En ella se señalaba un capítulo expreso sobre la protección de algunos derechos constitucionales, que de haber entrado en vigor, habría permitido desde ese entonces lograr un gran avance sobre los derechos humanos.

Es hasta la época independiente que se expide por primera vez una Constitución Federal de 1824, pero en ella se regulaba principalmente los órganos y forma de gobierno, por considerar que éste era lo más importante o primario, razón por la cual no se expresó una declaración formal de los

derechos humanos, además de considerar que éstos eran propios de las legislaturas locales.

En conclusión se puede advertir que en ella hubo un retroceso sobre las garantías individuales.

#### A.1.1 Constitución de Cádiz

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 conocida como la Constitución de Cádiz, es tomada en consideración como parte de los antecedentes constitucionales de los Derechos Humanos, no sólo por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales<sup>5</sup>. En ella, figuraban ya algunos derechos protegidos, pero no se contemplaba en todo su contexto, ningún medio que garantizara su respeto.

Sin embargo y a pesar que en dicho instrumento se consagraban ya una declaración formal de derechos, aunque no se formulaba como tal, éstos eran exclusivos de los españoles, quedando totalmente al margen de los mismos los mexicanos. Entre los derechos establecidos se encontraban: la libertad civil, la propiedad, etc.

---

<sup>5</sup> TENA-RAMIREZ, Felipe: Leyes Fundamentales de México, Edit. Porrúa, 14a. ed. México, 1987, p. 59-63.

Razón por la cual no se puede considerar la existencia de las garantías individuales para los mexicanos en esta Constitución.

#### A.1.2 Constitución de Apatzingán

El documento escrito por MORELOS fechado el 14 de septiembre de 1813, denominado Sentimientos de la Nación, reflejaba una gran calidad humana y capacidad política del mismo, en el que se advertía con toda claridad una formulación precisa, sobre algunos principios constitucionales, tales como: la soberanía, abolición de la esclavitud, división de poderes, igualdad ante la ley, proscripción de la tortura, o administración tributaria más humana<sup>6</sup>. Tomando en consideración estos principios, se fijaron los cimientos de una futura Constitución, conocida bajo el rubro de Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, reconocida en forma abreviada como la Constitución de Apatzingán, expedida en 1814.

Ciertamente este documento no estuvo en vigor, pero fue considerado como un documento solemne, expedido por los insurgentes, con el propósito de que sirviera a México como Constitución, a fin de consolidar la independencia definitiva de España y organizar política y jurídicamente a

<sup>6</sup> COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Coord. Dulce María Méndez García y otros...México, 1991, pp. 30-33

nuestro país. Sin embargo, las circunstancias les fueron adversas y sucumbieron, y no fue sino hasta 1821, con otros protagonistas cuando se consumó la independencia y que permitió el establecimiento de la primera Constitución.

Es la primera constitución mexicana que contiene una Declaración de Derechos Humanos, por lo cual es considerada como una de las primeras en el mundo, después de la norteamericana y de la francesa. En ella se señalaba en su capítulo V una serie de derechos para los gobernados denominado: "de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos" (comprendida de los artículos 24 a 40).

No obstante de que estuvieran consagradas dichas garantías, no se regulaba en la misma, un medio de control constitucional para que se hicieran efectivas; por lo que se considera que el notorio avance señalado, quedó en un mero deseo por respetar los derechos del hombre.

### A.1.3 Constitución de 1824

Es el primer documento esencial que rige la vida independiente de México, plasmándose así la primera Constitución Federal de México y la cual fue promulgada en 1824.

En esta constitución las garantías individuales figuraban en un plano secundario y sólo se establecían en forma

general y con suma vaguedad, conteniendo así escasas prevenciones referentes a las garantías constitucionales. La omisión voluntaria de la declaración de derechos, se debe a que esta declaración fue considerada como materia propia de las legislaturas locales; puesto que en ese tiempo lo importante o primario residía en regular los órganos y forma de gobierno<sup>7</sup>.

Se establecía en forma genérica que las dudas sobre los preceptos constitucionales residían en el Congreso General, en este sentido tampoco aparece en este cuerpo fundamental, medio de control institucional.

Por lo anterior, se estima que esta constitución representó un atraso en materia de garantías individuales, respecto a la Constitución de Apatzingán.

## A.2 SU SITUACIÓN EN EL CENTRALISMO

Una vez que entró en vigor la Constitución de 1824 queda como presidente Don Guadalupe Victoria, posteriormente a él ocupa la presidencia Manuel Gómez Pedraza, el cual es derrocado por Vicente Guerrero. Durante el gobierno de éste, España quiso reconquistar México y sucedió que Isidro Barradas llega con este fin a las costas de Veracruz, pero

---

<sup>7</sup> TENA-RAMÍREZ, Felipe: Leyes Fundamentales de México 1808-1987, Edit. Porrúa, 14a. ed., México 1987, pp. 153-159.

el general Santa Anna logra controlar dicha agresión y remite a Barradas a España.

Por 1833 México tenía un gran malestar social, se encontraba como Jefe de Estado Anastasio Bustamante, como no pudo controlar la situación sube a la Presidencia Antonio López de Santa Anna y como Vicepresidente Valentín Gómez Fariás. Cuando Santa Anna detecta la situación política, se retira de la presidencia y deja en su lugar a Gómez Fariás, el cual empieza a desamortizar los bienes de la Iglesia, con lo que se desarrolló en México una gran revuelta.

Debido a esta situación se expide en 1836 una nueva Constitución en México en la que se cambia de un régimen federal a uno central aún conservando la división territorial y la división clásica de poderes. Sin embargo en la misma, surge una innovación creándose un cuarto poder denominado: "Supremo Poder Conservador" con facultades exorbitantes que prácticamente anuló los tres poderes.

En cuanto a las garantías que consagraba esta Constitución, se observa que existía un catálogo más o menos completo, comprendiendo así Garantías de Legalidad, de Audiencia y de Legitimación, orden de aprehensión por escrito y girada por autoridad judicial; libertad de imprenta, etc.

La Constitución de 1836 estuvo en vigor hasta 1841, y en 1842 y 1843 se habían hecho sólo proyectos por lo que se

crean las Bases Orgánicas de 1843, las cuales son consideradas como Constitución. Éstas, siguen conservando el régimen central, pero ahora haciendo desaparecer el Supremo Poder Conservador; sin embargo declaraban que el Gobierno Federal tenía facultades para reprobado los actos de las asambleas departamentales que fueran contrarias a la Constitución; constituyendo así un control constitucional.

Ésta dedica su Título II para establecer los derechos que protegía el Estado, que de alguna manera eran similares a los de la Constitución anterior.

No obstante a dichas Bases, resultó que México en el ámbito jurídico se encontraba propiamente sin una Carta Fundamental adecuada; por ello en 1847 un grupo de personas quisieron poner en vigor la Constitución de 1824; pensando que para adaptarla a las necesidades del momento, debían reformarla. A este conjunto de reformas que se le hicieron a la Constitución de 1824 se conoce como el "Acta de Reformas de 1847" donde quedan plasmadas importantes reformas elaboradas por Don Mariano Otero.

Aquí se reconocían en el artículo 5o. las garantías de: seguridad, igualdad, libertad y se estipulaba que la ley se encargaría de precisarlas y de establecer los medios para hacerlas efectivas.

### A.2.1 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

Son obra del Congreso Ordinario de 1835, y nacen por que los conservadores llegan al poder. En ella se cambia de un régimen federal a uno central aún conservando la división territorial y la división clásica de poderes.

Dentro de este cuerpo fundamental, aparece por primera vez en la historia de México, un nuevo poder denominado Supremo Poder Conservador, con facultades exorbitantes, pues su función consistía en regular la actividad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. De acuerdo a este criterio, algunos estudiosos señalan que en esa normatividad se encuentra un claro antecedente de control constitucional.

La ley que hacía referencia a los derechos humanos, era la primera, ya que definía la idea de nacionalidad y de ciudadanía, así como los derechos y obligaciones de los mexicanos, tales como el derecho de propiedad, el derecho de la libertad personal; reconocía también la inviolabilidad del domicilio, la libertad de tránsito, la libertad de expresión; contemplaba también las garantías de legalidad, de audiencia y de legitimación, orden de aprehensión por escrito y girada por autoridad judicial, libertad de imprenta, etc.

Estas leyes estuvieron en vigor prácticamente hasta la expedición de las Bases Orgánicas 1843.

### A.2.2 Las Bases Orgánicas de 1843.

Son el resultado de varios proyectos de Constitución, considerada como tal.

Dedicó su Título II para establecer los derechos que protegía el Estado, denominándolos como: "De los habitantes de la República", entre los que figuraban: la libertad de imprenta, garantías del proceso, libertad a todos los habitantes que se encontraban en el territorio mexicano, garantía de inviolabilidad de la propiedad privada, tanto en particulares como corporaciones y libertad de circulación entre otras, (contenido del art. 7o. al 10o.). También establece el derecho de voto en su artículo 19.

En ella, no se establecía ningún procedimiento de control constitucional; sin embargo en forma específica se declaraba que, "el Gobierno Federal tenía facultades para reprobado los actos de las asambleas departamentales que fueran contrarios a la Constitución". En esa medida, la Suprema Corte de Justicia, no tenía participación en el control constitucional.

Desaparecen en este documento, el Supremo Poder Conservador.

### A.2.3 El Acta de Reformas de 1847

Documento por medio del cual se restauró la vigencia del Acta Constitutiva de 1824 y la Constitución del mismo año, haciendo algunas reformas y adiciones al texto original de la constitución mencionada. Razón por la cual se le denomina "Acta de Reformas de 1847".

Dentro de este trascendente cuerpo normativo, quedan plasmadas importantes reformas, elaboradas por Don Mariano Otero, siendo las más sobresalientes, la idea de que fuera la Constitución General la que se ocupara de formular la correspondiente declaración de los derechos y su adecuada protección.

Respecto a la declaración de derechos, de la que carecía la Constitución de 1824, debido a que se había pensado que se trataba de una materia propia de constituciones estatales, Mariano Otero indicaba que bastaba su simple enunciación en el texto fundamental y que ya una ley especial podría desarrollar sus pormenores.

En base a los razonamientos de Don Manuel Otero, se estableció el artículo 5o. que a la letra dice:

"Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos

los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas".

En cuanto a la libertad de asociación, derecho a voto y libertad de imprenta, también estaban consagrados en los artículos 2o. y 27o. respectivamente.

Tomando en cuenta la necesidad de garantizar efectivamente estos derechos, así como su observancia misma de la Constitución y de las leyes generales, propuso el sistema de amparo (contenido en el artículo 25), que por primera vez se incorporó a una forma federal.

El sistema propuesto por Otero, consistía en la protección que la justicia federal impartiría para que los derechos del hombre fueran debidamente respetados, de manera que en caso de ser violados, se acudiría a esta jurisdicción demandando amparo; la resolución sería tal que protegiera nada más al quejoso, sin hacer declaraciones de carácter general; estableciendo además un mecanismo especial para la declaración de nulidad de las leyes inconstitucionales y un sistema de previsión o mandato para hacer efectiva la responsabilidad de quienes resultaran culpables de las lesiones y violaciones al orden establecido.

Finalmente Mariano Otero, establecía un control mixto de la constitución, ya que tanto la Suprema Corte de Justicia, como órgano jurisdiccional y el Congreso General, como

órgano político, podían intervenir en el procedimiento de inconstitucionalidad.

### A.3 ENFOQUE CONSTITUCIONAL MODERNO

La Constitución de 1857, surge al tiempo del Plan de Ayutla, al ser desterrado Santa Anna. En ésta se establece una forma de gobierno republicano, representativo y popular; por primera vez se consagran las garantías dentro de los primeros 29 artículos de la Constitución, que esencialmente son las mismas garantías que ahora poseemos. En cuanto a la división de poderes se adapta la clásica, es decir se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Tiene como base fundamental filosófica, el individualismo y el liberalismo.

La Constitución de 1917, en su idea original, contiene un catálogo de derechos y libertades muy semejante a los que consagraba la Constitución precedente, con la salvedad de que la Constitución vigente ha ampliado e innovado nuevas categorías de derecho del hombre, principalmente referidos a los derechos sociales y lo ha seguido ampliando con derechos de reciente reivindicación, como por ejemplo el derecho a la información, el derecho a la vivienda, el derecho al consumo, etc.

En base a lo expuesto y porque como se menciona anteriormente, los lineamientos fundamentales que contenía esta Constitución son similares, en términos generales a los que tiene nuestra Constitución actual, considero que tanto esta Constitución como la que nos rige actualmente deben ser contempladas desde un enfoque moderno, puesto que sus diferencias fundamentales, realmente son escasas.

#### A.3.1 Constitución de 1857

En esta Constitución se reflejaban fielmente los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, promulgados en Francia en 1789.

En ella se afirmaban que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales y se hacía patente que todos los mexicanos nacían libres e iguales, por lo que las autoridades debían hacer cumplir las garantías individuales que la misma consagraba.

En ésta, se reconocía en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades de la persona humana y el modo de hacerlas efectivas a través del juicio de amparo, el cual fue establecido por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841 y posteriormente en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Esta Constitución contuvo un catálogo más amplio y generoso de los derechos y libertades del hombre, contenidos dentro del Título I, Sección I, que abarcaba del artículo 10. al artículo 29o. En ella se establecían garantías de libertad personal, el derecho de educación, la libertad ocupacional, libertad de expresión, libertad de imprenta, el derecho de petición, derecho de asociación, la libertad de posesión y portación de armas, la libertad de tránsito, libertad de cultos religiosos.

#### A.3.2 La Constitución de 1917 en su idea original

La Constitución de 1917, es la que nos rige actualmente, en ésta encontramos que los lineamientos fundamentales en cuanto a los derechos humanos, son similares a los que contenía la Constitución de 1857, en términos generales a la Constitución vigente; pero sin embargo existían algunas diferencias fundamentales como son:

1. La Constitución de 1857. Tomaba como base el derecho natural, pues reconocía al gobernado sus derechos fundamentales es decir:
  - a). Derechos naturales, aquéllos que posee el hombre por el hecho de haber nacido humano.
  - b). Derechos de ciudadano, que conquista el hombre y por el hecho de vivir en sociedad.

En cambio, la Constitución actual, el Estado no reconoce sino que otorga o regala a los gobernados un conjunto de derechos públicos subjetivos, que las autoridades tienen que respetar aún en contra de su voluntad y que esencialmente son los mismos derechos de la Constitución de 1857.

2. La Constitución de 1857 reconocía solo garantías individuales; en cambio la Constitución de 1917 otorga tanto garantías individuales como garantías sociales, que se dan para proteger a ciertas clases sociales, consideradas como desprotegidas, las cuales se encuentran principalmente en los artículos 27 y 123 constitucionales.

3. En cuanto a la fundamentación filosófica que prevaleció en la Constitución de 1857 se basaba en el individualismo, es decir, el Estado al crear sus instituciones, lo hacía encaminado a servir al individuo considerado en particular, no como miembro de una colectividad; y el liberalismo, en que el Estado debía de abstenerse de intervenir en las relaciones económicas entre los particulares, para dejar en libertad la relación entre particulares, desde el punto de vista social y sobre todo económico.

Ahora bien, la Constitución actual tiene como fundamentos filosóficos el individualismo y el liberalismo, pero

principalmente predomina en ella, el intervencionismo de Estado y el Socialismo.

El Socialismo consiste en que las instituciones estatales serían creadas para servir a los gobernados considerados como miembros de una sociedad y, en su caso, como pertenecientes a una determinada clase social, dejando de considerarlos en su individualidad.

El intervencionismo de Estado, consiste en que los particulares no podrán actuar libremente en su trato con los demás particulares, sino que el Estado fija las normas dentro de las cuales los particulares pueden establecer ciertas relaciones de tipo comercial, laboral, etc., por ejemplo el artículo 123 constitucional.

Al igual que la Constitución de 1857, nuestra constitución vigente abarca principalmente en su parte dogmática las garantías individuales.

A este respecto considero que por las diferencias establecidas en los párrafos anteriores, el rubro es incorrecto puesto que ya no se habla de garantías individuales sino también de garantías sociales por lo que mi proposición consiste en que debe cambiarse dicho término, para quedar como garantías constitucionales.

## B. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA EPOCA CONTEMPORANEA

Se define a los Derechos Humanos como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí, a su sociedad.

También se le considera como un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.

Estos derechos humanos están consagrados en la Constitución Mexicana de 1917, constitución vigente, que fue promulgada en la Ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917.

Si bien es cierto que, el Congreso Constituyente de Querétaro habló de garantías individuales y no de derechos humanos, también es muy cierto que ésta los consagra en su esencia, protegiendo así un conjunto de derechos humanos, como son: la justicia, la igualdad, la seguridad y el bienestar social; derechos que se han ido buscando en nuestro país para mejorar y elevar la vida de los mexicanos.

Estos derechos quedan comprendidos en su respectivo capítulo, denominado "Garantías Individuales", en que

encuentran cabida más de ochenta distintas protecciones; así como en la parte de las garantías sociales, encuadradas básicamente en los artículos 3, 27, 28 y 123, que reglamentan la educación, el agro, la propiedad y el trabajo.

Nuestra Constitución vigente, no sólo se avocó a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales que dieron origen a los derechos del hombre, sino que fue más allá, al incluir en ella por primera vez un espíritu social, consignando promesas de justicia social, al manifestar normas protectoras respecto de dos de los sectores marginados tradicionalmente de nuestra sociedad, como son el rural y el obrero; adelantándose así a todos los países del mundo en materia laboral.

No conforme con haber incluido los derechos fundamentales, nuestro cuerpo normativo en su expedición, éste por su propia evolución ha seguido ampliando derechos de reciente reivindicación, como lo es el derecho a la información, el derecho a la vivienda, el derecho al consumo; logrando con ello estar acorde con las circunstancias actuales que vive nuestro país.

Al analizar los derechos humanos en las Constituciones que han regido en nuestro país, observamos la evolución que han tenido éstos, ya sea por el transcurso del tiempo, por las

circunstancias, así como por el desarrollo que ha tenido nuestro país.

## B.1 CLASIFICACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

La clasificación a la que hacemos referencia, no se basa en ningún concepto doctrinario, solamente se agrupan por la manera que regulan<sup>8</sup>.

### B.1.1 Garantías de igualdad (Contenidas en los artículos 1º, 2º, 4º, 12º, 13º constitucionales).

Son aquellas en que el Estado Mexicano asegura a los habitantes de su territorio que todos ante las leyes e instituciones de carácter público, tendrán derechos, obligaciones, participaciones y opciones iguales.

La igualdad se refleja en:

- El goce, para todo individuo, de las garantías que otorga la Constitución (art. 1o.)
- La prohibición de la esclavitud (art. 2o.)
- La igualdad de derechos sin distinción de sexos (art. 4o)

---

<sup>8</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Edit. Porrúa, México, 1991.

- Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativos y honores hereditarios (art.12o.)
- Prohibición de fueros (art. 13o.)
- Prohibición a ser sometidos a proceso con apoyo en leyes privativas o a través de tribunales especiales (art. 13o)

**B.1.2 Garantías de libertad** (Contenidas en los artículos 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º y 24º constitucionales)

Éstas garantizan la libertad de cada individuo de hacer o de decidir como vivir, trabajar, pensar o expresarse sin estar fuera de la ley. Dan la posibilidad de actuación social del hombre, reconocida por el orden jurídico estatal. Entre éstas se encuentra la libertad de enseñanza; libertad de expresión; libertad de imprenta; derecho de participación; derecho de asociación; libertad de posesión y portación de armas; libertad de tránsito; libertad de cultos religiosos.

**B.1.3 Garantías de seguridad jurídica** (Contenidas en los artículos del 14º al 23º constitucionales)

Son las garantías dadas al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques

violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por el Estado. En otras palabras, es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.

#### **B.1.4 Garantías Políticas**

Los derechos de indole político, son aquellos que el Estado otorga al hombre como consecuencia de un Estado de Derecho Democrático en virtud de los cuales los ciudadanos participan activamente en la vida política del país, bien mediante el voto eligiendo a sus gobernantes, en cargo público de elección popular. Nuestra Carta Magna consagra en favor de sus habitantes dos tipos de derechos políticos:

##### **B.1.4.1 De Nacionalidad (Artículo 30)**

La nacionalidad es el vínculo jurídico por el cual un individuo viene a ser miembro de la comunidad política de un Estado determinado, aceptando por lo tanto todas sus normas. Es pues, uno de los derechos más grandes con que puede contar un ser humano, ya que implica una identidad con el lugar, la gente, las costumbres, tradiciones, etcétera.

#### **B.1.4.2 De Ciudadanía (Artículo 34)**

Con la ciudadanía se garantiza, al habitante de nacionalidad mexicana considerado como sujeto de derechos políticos para intervenir y ejercitar en el gobierno de su país los deberes y responsabilidades correlativos a dicho Estado. Es decir, se le otorga al mexicano, un panorama muy grande en relación a su desenvolvimiento dentro de su comunidad, desde un punto de vista político, militar y en toda aquella actividad en que deba realizar tratos con las autoridades estatales.

#### **B.1.5 Garantías Sociales**

Son las que consideran al hombre ya no en su entorno individual, sino como parte inteligente y activa de un grupo social o comunidad, son aquellos derechos que otorgan a los grupos la satisfacción de sus necesidades más apremiantes, como el desarrollo y buen funcionamiento de sus instituciones y el aprovechamiento máximo de sus oportunidades. Se distinguen, porque dentro de su texto recogen determinadas aspiraciones populares, se fijan las metas a alcanzar por el Estado mediante el establecimiento de auténticos programas sociales.

#### B.1.5.1 Garantía de Propiedad (Artículo 27)

Es la síntesis de las aspiraciones sociales que se conquistan en el movimiento revolucionario de 1910. Está consagrada en el artículo 27 Constitucional, el cual contiene una variadisima regulación dentro de su texto. Sin embargo su fundamento se encuentra en los tres primeros párrafos en donde se establece que la Nación es el propietario originario de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, por lo que tiene el derechos de transmitir el dominio de ellos a los particulares constituyendo la propiedad privada. Asimismo se establece en qué caso procederá la expropiación. El Derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, está concedido a la Nación.

#### B.1.5.2 Garantía de trabajo (Artículo 123)

Al igual que la garantía de propiedad, la garantía de trabajo es la síntesis de las aspiraciones sociales que se conquistaron en el movimiento revolucionario de 1910. La encontramos en la Constitución bajo el rubro de "Del Trabajo y Previsión Social", se hallan en él los principios básicos y fundamentales de toda relación laboral y los derechos esenciales y complementarios de la misma.

### B.1.6 Garantías Económicas

El capítulo económico de la Constitución, está integrado por los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Carta Magna. Sin embargo y en opinión de la Maestra Margarita Herrera Ortiz<sup>9</sup> dicho capítulo "no existe en sentido estricto", ya que en esos artículos lo que encontramos, es un programa de gobierno que tiende a regular la actividad económica del país; pero en realidad no se conceden en beneficio del gobierno derechos, que en un momento dado, constituyan un obstáculo a las autoridades frente a los gobernadores, con excepción del artículo 28 en su párrafo primero y séptimo, los cuales si son constitutivos de garantías, la de libre competencia y la de exclusividad de artistas y autores para la reproducción de sus obras, respectivamente.

El Estado garantiza la libre competencia de todos los sectores económicos, procurando mantener un equilibrio entre el sector industrial, comercial, empresarial y de prestación de servicios (párrafo primero). En cuanto a la garantía que otorga en su párrafo séptimo considero que es adecuada, puesto que todas las obras, son producto del trabajo, esfuerzo o habilidad de una persona.

---

<sup>9</sup> HERRERA ORTIZ, Margarita: Manual de Derechos Humanos, Edit. Pac., México, 1991, pp. 237 a 241.

**B.2 SUSPENSIÓN DE GARANTIAS (Art. 29 Constitucional)**

Al final del capítulo de garantías, consagrado en la Constitución, encontramos que en el artículo 29, se faculta al Presidente de la República, para suspender las garantías individuales. Dicha facultad se concede por tres motivos:

- a). Invasión.
- b). Perturbación grave de la paz pública.
- c). Cuando exista dentro del territorio de la República cualquier otro peligro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Las anteriores situaciones dan facultades muy amplias para que en cualquier momento el Presidente pueda realizar la suspensión de garantías; por ello el texto constitucional establece, que para determinar si se dan estas situaciones, será indispensable que el Presidente tome la decisión de suspender de acuerdo con:

- a). Los Secretarios de Estado
- b). Los Jefes de Departamento
- c). Con el Procurador General de la República

La suspensión de garantías podrá operar:

- a). En todo o en parte del territorio nacional
- b). Siempre se referirá a la colectividad

- c). Jamás la suspensión operará en relación a un solo individuo
- d). Siempre será por un tiempo limitado, el límite o término será cuando pase o desaparezca el peligro o conflicto que dió origen a la emergencia que provocó la suspensión, nunca por más tiempo.

Algunos estudiosos del derecho, argumentan que el artículo al que se alude no es una garantía, sino que a través de éste, se da al Presidente de la República la facultad de suspenderlas, motivo por el cual no es una garantía.

En mi concepto considero que dichas apreciaciones son erróneas, puesto que si bien es cierto que existe la facultad para que el Ejecutivo Federal las suspenda, también es muy cierto que éste se debe someter a las limitaciones que establece la misma, por lo que los habitantes del territorio nacional están protegidos contra alguna situación contraria que ejerciera el Presidente de la República.

## C. MEXICO Y SU PARTICIPACION EN EL AMBITO INTERNACIONAL

### C.1 ANTECEDENTES

Aunque la Comisión Nacional de Derechos Humanos no se considera "Ombudsman", es ésta una institución muy similar a dicho órgano, por lo que constituye, en sí, un antecedente a nivel internacional.

El ombudsman nace en Suecia con la Constitución de 1809, el fin es establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar su aplicación por la administración y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por las autoridades y funcionarios<sup>10</sup>.

Dentro de sus características se encuentran:

- a). Elección por un Parlamento constituido democráticamente.
- b). Nombramiento del titular del órgano de una persona neutral políticamente.
- c). Actuación independiente de cualquier otro tipo de órgano.
- d). Acceso directo de la ciudadanía al órgano en forma rápida y sencilla.

---

<sup>10</sup> SEPULVEDA, César: Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos, C.N.D.H., México, 1991, pp.31.

- e). Investigación de los hechos declarados efectuados de manera informal.
- f). Control de las distintas administraciones, incluidas las de justicia y la militar.
- g). Elaboración de un informe anual o extraordinario que contenga el resultado de sus actividades y sea dado a conocer al Parlamento.
- h). Poder sancionario sobre los funcionarios y, atribuciones para recomendar la aplicación de sanciones.

Como se mencionó al inicio de este subtema, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es parecida a la figura del Ombudsman en: la presentación de las quejas; en la facultad de investigación; en el acceso directo del quejoso al órgano; en la facultad de pedir toda la documentación relacionada al caso; en la informalidad y antiburocratismo de su actuación; en lo apolítico del cargo y de su actuación; en la gratuidad del servicio y en la elaboración de informes periódicos y públicos.

Ahora bien dentro de su diferencia encontramos: la forma de designación, puesto que en nuestro país ésta corresponde al Presidente de la República y la Comisión parte del Poder Ejecutivo; en que la Comisión no tiene poder sancionador, y en que la Comisión tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un ombudsman, como son: representar al gobierno de la República ante organismos internacionales y no gubernamentales de Derechos Humanos y poseer facultades de

prevención y violaciones, educativas y culturales respecto a los Derechos Humanos.

Es pertinente señalar que la República Mexicana ha inspirado una vocación certera y decidida hacia el régimen internacional de los derechos humanos, lo mismo en el foro universal que en la comunidad regional. En el primer momento en que se emprende la reconstrucción del mundo, al final de la guerra, en 1945, la salvaguarda de los derechos del hombre se vió como un factor imprescindible para la paz y el bienestar universal, y México, entendiéndolo así, ha luchado por un sistema de protección de esos derechos. Ha sido evidente la activa participación de nuestro país en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de las Naciones Unidas, en 1948 y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de Bogotá, de los Estados Americanos, también de 1948.

México ha apoyado las actividades de los organismos intergubernamentales establecidas para la promoción y la tutela de esos derechos básicos, tales como la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

Esa devoción a los derechos fundamentales se evidencia aún más con la rectificación y adhesión, en su caso, a

ciertos importantes pactos sobre derechos de hombres y mujeres, que efectuó nuestro país en el año 1981.

#### **C.1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948**

La Organización de las Naciones Unidas, encomendó en 1948, a un grupo de expertos la elaboración de un documento que condensara los derechos fundamentales de todo ser humano. Para la elaboración de este documento, se basaron en la tradición jurídica de occidente, en los nacientes derechos sociales, culturales y económicos, surgidos de las revoluciones sociales del siglo. Estructurándose así, una forma más completa sobre la nueva ética internacional sobre los derechos humanos.

Este documento, denominado "Declaración Universal de los Derechos Humanos", consagra una enumeración exhaustiva de los derechos tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. Declaración que fue adoptada como un ideal común, por el que todos los pueblos y naciones deberían de esforzarse, y a través de su enseñanza lograr su reconocimiento y aplicación universal efectiva.

Es necesario aclarar, que el propósito original de los signatarios de la mencionada Declaración, no fue el de adquirir un compromiso internacional de respeto de tales normas, sino únicamente el de darles un valor declarativo y

pragmático. Por tanto siendo éste, un documento expositivo, fue necesario adoptar los dos Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, sujetos a la voluntaria ratificación de los signatarios para comprometerse y hacer efectivas las normas establecidas en la Declaración.

México, como miembro originario de la Organización de las Naciones Unidas, se adhirió a dicho instrumento internacional; pero su voluntaria ratificación de los Pactos Internacionales, lo comprometieron como Estado parte, a llevar a efecto estas normas, así como a establecer las medidas necesarias para su cumplimiento.

#### C.1.2 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948

Esta Declaración, fue adoptada en el seno de la Organización de Estados Americanos, durante la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en la Ciudad de Bogotá, Colombia, en 1948; es un instrumento regional, porque su ámbito de aplicación son los Estados Americanos. Partes, los cuales han reconocido que los derechos esenciales del hombre, no nacen del hecho de ser ciudadano de determinado país, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> SEARA VAZQUEZ, Modesto: Derecho Internacional Público, Edit. Porrúa, 12a. ed., México, 1988, pp. 473-479.

En ella, se consagran en forma exhaustiva los derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales; estableciendo un sistema inicial de protección de los Estados Americanos, acorde con las circunstancias sociales y jurídicas que prevalecían en ese momento, pero que deberían fortalecerse cada vez más, a medida que las circunstancias lo permitan.

México es parte de este instrumento al adherirse a él.

## C.2 CONVENCIONES RATIFICADAS POR MEXICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

### C.2.1 Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, 1948

La Novena Conferencia Internacional Americana, considerando que la mayoría de las repúblicas americanas inspiradas en los elevados principios de justicia, establecidos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en donde se proclama que toda persona tiene todos los derechos y libertades sin distinción de sexo, raza, color, etc., y la Carta de las Naciones Unidas, donde se establece el principio de igualdad de derechos humanos de hombres y mujeres, dan origen a la CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE CONCESIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS A LA MUJER EN 1948.

Con la Convención creada, se reafirma que tanto los hombres como las mujeres, tienen los mismos derechos políticos, el mismo derecho al voto y a ser elegidas para un puesto de elección nacional.

México se adhiere a esta Convención en marzo de 1981.

**C.2.2 Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952**

Como es sabido, la participación política de la mujer estuvo vetada durante siglos; motivo por el cual los Derechos Humanos hicieron hincapié en las condiciones de igualdad del hombre y la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos. Dichos derechos fueron establecidos conforme a las disposiciones enunciadas en la Carta de la Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, poniéndose en práctica el principio de igualdad entre los hombres y las mujeres.

Situación que se plasma en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la mujer. Con esta Convención se ratifica así, el derecho que las mujeres tienen para votar en todas las actividades del gobierno de su país, entrando en vigor el 7 de julio de 1954.

Hasta marzo de 1981, México se adhiere a este instrumento internacional.

Este derecho está contenido en el artículo 35 de la Constitución Mexicana.

### C.2.3 Convención de Caracas sobre Asilo Territorial, de 1954

Los países hispanoamericanos firmaron la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático el 28 de marzo de 1954, declarando que "corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución".

Este instrumento contempla un mínimo de libertades políticas para el asilo, como es la libertad de reunión, asociación, pensamiento y expresión. Señala también el término de refugiado político, así como la situación de un solicitante de asilo que haya entrado de manera irregular a un Estado miembro de la Convención, declarando que en esta eventualidad el principio de derecho de asilo debe mantenerse.

Reafirma también el principio que en el ejercicio de su soberanía, todo Estado tiene el derecho de admitir en su territorio a cualquier persona que considere conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno. Más, el asilado no tiene ningún papel activo.

Es conveniente mencionar, que esta Convención entró en vigor debido a la ratificación mexicana el 24 de marzo de 1981, y en donde el gobierno de México hace reserva expresa del artículo X, porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política Mexicana.

#### C.2.4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966

En base a los principios enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Asamblea General de la ONU adoptó el 16 de Diciembre de 1966 este Pacto, que entró en vigor hasta el 23 de marzo de 1976.

En dicho Pacto se detallan los Derechos Humanos Clásicos, denominados comunmente Derechos Civiles y Políticos.

Los Derechos Civiles, tienden a proteger la existencia, la libertad, la igualdad, la seguridad, la dignidad y la integridad física y moral del ser humano, y comprenden a groso modo los derechos: a la vida, a no ser sometido a la esclavitud o servidumbre, a la igualdad ante la ley, de opinar, expresarse, reunirse y asociarse libremente, a la libre circulación y residencia, a la libertad y seguridad personales, a no ser ilegal ni arbitrariamente detenido, a un juicio regular, a ser juzgado con las debidas garantías,

a no ser sometido a torturas, penas o tratamientos crueles, inhumanos o degradantes, a no ser objeto de indebidas en su vida privada, familia, domicilio o correspondencia, a la libertad de conciencia y de religión, etc.

Estos derechos se encuentran consagrados por nuestra Constitución vigente en los artículos: 1o., 2o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10o., 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26.

Los Derechos Políticos, permiten la participación de los nacionales en general y de los ciudadanos en particular, en la estructuración política de la sociedad de la que son miembros, ejerciendo estos derechos, que comprenden: un derecho preferencial para desempeñar todo tipo de empleos, cargos o comisiones gubernamentales y ciertas prerrogativas exclusivas tanto en materia de voto activo y pasivo, como de otros tipos de participación en asuntos políticos.

Estos derechos se encuentran consagrados en nuestra Constitución vigente en los artículos 32 y 35.

Con la adhesión y ratificación a este instrumento, el Estado adherente se compromete para hacer respetar los derechos protegidos, así como a informar regularmente al Comité de Derechos Humanos, sobre la situación que guardan estos derechos y las medidas implementadas para su cumplimiento.

Como ya se mencionó en la introducción de este tema, nuestro gobierno ratificó o se adhirió a este instrumento internacional en marzo de 1981, formulando las reservas a sus artículos 13 y 25b y declaraciones interpretativas a sus artículos 9o. párrafo 5 y 18.

#### C.2.5 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de manera condensada enunciaba ya algunos derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, el empuje de las revoluciones sociales, creó la necesidad de redactar un documento de valor internacional sobre los derechos a la libre autodeterminación de los pueblos, el control de sus recursos naturales, el derecho del trabajo, a una remuneración adecuada, libertad sindical, seguridad social, a la vivienda, servicios médicos, a la educación, al impulso cultural, etc.

Este documento se concretó en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976.

Como ya se mencionó en la introducción de este tema, nuestro gobierno ratificó o se adhirió a este instrumento internacional en marzo de 1981, formulando las reservas a sus artículos 13 y 25b y declaraciones interpretativas a sus artículos 9o. párrafo 5 y 18.

#### C.2.5 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de manera condensada enunciaba ya algunos derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, el empuje de las revoluciones sociales, creó la necesidad de redactar un documento de valor internacional sobre los derechos a la libre autodeterminación de los pueblos, el control de sus recursos naturales, el derecho del trabajo, a una remuneración adecuada, libertad sindical, seguridad social, a la vivienda, servicios médicos, a la educación, al impulso cultural, etc.

Este documento se concretó en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976.

Dentro de los derechos sociales, lato sensu, se procura proteger a la persona humana como integrante de un grupo social, comprendiendo el derecho al trabajo, particularmente en condiciones justas y favorables en el desarrollo del mismo; el derecho de sindicación; el derecho de seguridad social; el derecho a un nivel de vida suficiente que incluya una alimentación, una vivienda y una salud adecuadas; el derecho a la educación; el derecho a la información; los derechos en materia cultural y científica.

En esta categoría, nuestra Constitución consignó desde su promulgación, no sólo los derechos concernientes al trabajo y a la seguridad social, sino también los derechos que asisten a los campesinos, el derecho a la educación, así como otros derechos económicos y culturales, si bien ubicando a todos estos en el rubro consagrado a las garantías individuales, (artículos 3o., 27, 28 y 123).

Este Pacto impone la obligación a los Estados de promover el respeto a los Derechos Humanos, puesto que no puede lograrse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se establezcan condiciones que permitan a todas las personas gozar de sus derechos: económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos.

Asimismo, todos los Estados parte, se comprometen a implementar las condiciones necesarias para lograr

progresivamente la adopción de medidas legislativas a fin de asegurar la plena efectividad de los derechos reconocidos en el mismo.

Al igual que el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el gobierno mexicano se adhirió o ratificó a éste, en marzo de 1981.

#### C.2.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969

Es un instrumento regional, conocido también como el Pacto de San José, debido a que se firmó en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, entrando en vigencia el 18 de julio de 1978.

Esta Convención viene a fortalecer los principios consagrados de manera inicial en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Sigue en líneas generales la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, Económicos, Sociales y Culturales; pero a diferencia de éstos, congrega en un sólo documento todos los derechos humanos.

Ésta, establece y regula el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; reafirma el derecho de asilo y prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros. En

cuanto a la suspensión de garantías, considera que debe haber un mínimo de condiciones, tales como la notificación al Secretario General de la Organización de Estados Americanos.

Reconoce también la personalidad jurídica, el derecho a la vida y a la integridad personal; prohíbe la esclavitud y la servidumbre; establece el principio de legalidad y retroactividad, libertad de conciencia y religión; incluye la protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño; derecho a la nacionalidad, derechos políticos, garantías judiciales para la protección de estos derechos.

Los Estados firmantes se comprometen a crear sistemas de protección de los derechos fundamentales, en su legislación interna.

El gobierno mexicano, se adhirió o ratificó a este instrumento regional en marzo de 1981, formulando su reserva al artículo 23, párrafo segundo y a la declaración interpretativa al artículo 4o., párrafos primero y doceavo.

**C.2.7 Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979**

A pesar de que en diversos instrumentos internacionales como regionales, se reafirma que es obligación de los Estados firmantes garantizar al hombre y a la mujer, la

igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; la mujer sigue siendo objeto de importantes discriminaciones.

Es por esta razón que se crea, la CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, la cual fue abierta a la firma, adhesión y ratificación por la Asamblea General, el 18 de diciembre de 1979, entrando en vigor el 3 de septiembre de 1981<sup>12</sup>.

Ésta, se manifiesta contra todo tipo de discriminación política, económica, social y cultural; de que la mujer sea objeto. Impulsa a las constituciones nacionales, para que en ellas se consagre el principio de la igualdad en todos los ámbitos, entre el hombre y la mujer, y a adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir la discriminación a la misma, puesto que considera que la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz.

---

12 COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Coord. Dulce María Méndez García, y otros... México, 1991. pp.162-166

## CAPITULO II

### MARCO EVOLUTIVO PARA LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

#### SUMARIO

A. ANTECEDENTES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS;  
A.1 Ambito Federal; A.1.1 Procuraduría Federal del Consumidor, de 1975; A.1.2 Defensoría de los Derechos Universitarios, de 1985; A.1.3 Dirección General de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, de 1989;  
A.2 Ambito Estatal y Municipal; A.2.1 Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, de 1847; A.2.2 Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León, de 1979; A.2.3 Procurador de Vecinos del Municipio de Colima, de 1983; A.2.4 Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, de 1986; A.2.5 Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero, de 1987; A.2.6 Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, de 1988; A.2.7 Defensoría de los Derechos de Vecinos del Municipio de Querétaro, de 1988; A.2.8 Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, de 1989; A.2.9 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, de 1989; B. SURGIMIENTO DE LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS CON LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS; B.1 Iniciativa de ley, para elevar al C.N.D.H. a rango constitucional; B.2 Iniciativa de ley para modificar la naturaleza jurídica de la C.N.D.H.; B.3 Consideraciones sobre la ley de la C.N.D.H. de 1992.

#### A. ANTECEDENTES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Los antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, abarcan instituciones federales, estatales y municipales que por sí mismas o en su conjunto, han marcado la evolución de los derechos humanos. En México el antecedente más distante de la C.N.D.H., es la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847, que Don Ponciano Arriaga pronunció en San Luis Potosí; ésta, estableció tres Procuradores de Pobres, que sin ninguna demora averiguaban los hechos, pidiendo la inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación o maltrato que cometiera alguna autoridad o funcionario público del ámbito judicial, político o militar. Éstos, tenían a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades, que no cumplieran con sus recomendaciones.

Los Procuradores desempeñaban las funciones que actualmente pertenecen a la Defensoría de oficio, puesto que hacían visitas a los juzgados, oficinas públicas, cárceles y lugares análogos; formulaban las quejas y pedían datos o información a todas las oficinas del Estado.

Sus características no son iguales a las de la institución de índole internacional, del Ombudsman; por lo que se le considera como el primer Ombudsman mexicano.

En este siglo, a partir de la década de los setentas, se han creado órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente a la administración pública o a la administración de justicia. En ellos se encuentran instituciones de carácter federal, local y municipal, las cuales abordaré con mayor detalle en este mismo capítulo.

El antecedente inmediato anterior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos lo constituye la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; la cual durante su función actuó como mediadora y de buenos oficios con las diversas autoridades estatales y federales, y dió seguimiento a los compromisos contraídos por nuestro país a nivel internacional en materia de derechos humanos. Las funciones de ésta, comprendían la protección de los derechos humanos en México; así como la vinculación con la sociedad civil y con organismos públicos.

#### **A.1 AMBITO FEDERAL**

##### **A.1.1 Procuraduría Federal del Consumidor, de 1975**

Fue creada por la ley Federal de Protección al Consumidor el 19 de diciembre de 1975, entrando en vigor a partir del 5 de febrero de 1976, la cual ha sufrido reformas posteriores, por lo que se han ampliado sus atribuciones.

Tiene como antecedentes inmediatos, las Leyes de Protección y Defensa del Consumidor, expedidas en Venezuela (5 de agosto de 1974) y en Costa Rica (28 de febrero de 1975).

Es un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad administrativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, establecido para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley. Su domicilio es, la Ciudad de México, pero se establecen delegaciones en todos y cada uno de los Estados, así como en los lugares que se considere necesario.

Está representada por un funcionario denominado "Procurador Federal del Consumidor", el cual es designado por el Presidente de la República. Dicho organismo puede realizar numerosas actividades de tutela de los consumidores, pero en esencia sus atribuciones principales consisten en vigilar las prácticas de los prestadores de bienes y servicios y denunciar ante las autoridades competentes, aquellos que infrinjan las disposiciones legales sobre precios, normas de calidad, prohibición de actividades monopólicas o las que puedan ser constitutivas de delitos; en segundo término, la citada Procuraduría puede estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección de los propios consumidores. Como por ejemplo, las relativas a la revisión de los contratos de adhesión formulados por las

empresas, y que con frecuencia contienen cláusulas que afectan gravemente los derechos de los consumidores, a quienes se las imponen.

Otras facultades significativas de la Procuraduría, consisten en su función de asesoría jurídica individual a los consumidores que presentan reclamaciones; la posibilidad de que sus funcionarios actúen como conciliadores en los conflictos que se les denuncien, y si las partes están de acuerdo, también como árbitros para solucionar dichos conflictos.

Sus determinaciones en cuanto al fondo de las controversias no son obligatorias, puesto que dicha Procuraduría no realiza funciones jurisprudenciales, de manera que si no logra la solución del conflicto, las partes pueden acudir a los tribunales ordinarios para su decisión obligatoria.

#### **A.1.2 Defensoría de los Derechos Universitarios, de 1985**

En 1985 se crea la Defensoría de los Derechos Universitarios, órgano de carácter independiente, que tiene por finalidades esenciales las de recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, por la afectación de los derechos que les otorga la

legislación universitaria, así como realizar las investigaciones necesarias, sea de oficio o a petición de parte, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad.

La Defensoría se integra con un defensor y dos adjuntos que lo auxiliarán en sus funciones y lo substituirán en sus ausencias, y además con el personal técnico y administrativo que se considere necesario.

El Defensor, es designado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario; dura en su cargo cuatro años y debe ser un jurista de prestigio.

#### **A.1.3 Dirección General de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, de 1989**

La Dirección General de Derechos Humanos fue creada por la Secretaría de Gobernación en 1989.

Se puede considerar como el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual vino a substituir con mayor estructura y jerarquía a esta Dirección, pero con un objetivo común, la promoción, defensa y salvaguarda de los Derechos Humanos.

## A.2 AMBITO ESTATAL Y MUNICIPAL

### A.2.1 Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, de 1847

En 1847 aparece la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, suele llamarse como "El Primer Ombudsman Mexicano", puesto que se presume que es el primer intento en México, de una figura jurídica semejante al ombudsman sueco, cuyo objeto consistía en procurar la defensa de los derechos humanos<sup>13</sup>.

En nuestro país, a nivel local apareció esta institución, cuya finalidad era promover el respeto para las personas desvalidas ante cualquier exceso, agravio, vejación y maltrato.

Los procuradores de pobres, tenían la obligación de exigir a las autoridades competentes, que las personas bajo su protección fueran atendidas de acuerdo al derecho y tomando en cuenta su situación de desventaja.

### A.2.2 Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León, de 1979

En el Estado de Nuevo León, en 1979, se crea la Dirección para la defensa de los Derechos Humanos, destinada a recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos en contra

---

<sup>13</sup> GUTIERREZ-BARRIOS, Fernando, 1789-1989, Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Secretaría de Gobernación, México, 1989, pp. 24-27

de las autoridades administrativas, estatales, municipales o federales.

Se facultaba a esa Dirección a elevar propuestas legislativas, a informar al público de sus actividades y, a realizar todas aquellas investigaciones sobre las reclamaciones de violaciones de los derechos consagrados en la Constitución Federal o Local.

#### A.2.3 Procurador de Vecinos del Municipio de Colima, de 1983

La implementación en México, de una figura con las características del Ombudsman sólo ha sido posible a nivel municipal, ya que en 1983, el Ayuntamiento de la Ciudad de Colima estableció al "Procurador de Vecinos" de esa ciudad, figura insitucionalizada al año siguiente en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima.

Con el nombre de "Procurador de Vecinos" se constituyó el cargo, el cual debería estar en manos de una persona de reconocida capacidad y probada honorabilidad; dentro de sus funciones se encontraban las siguientes:

- Recibir e investigar las quejas, reclamaciones y proposiciones que presenten, por escrito u oralmente, los afectados por la actividad de la administración pública local.

- Proponer a la autoridad responsable vías de solución a las instancias planteadas, sin carácter imperativo.
- Rendir un informe anual de sus actividades, incluyendo sus propuestas de solución y las respuestas de las autoridades requeridas.

#### A.2.4 Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, de 1986

El desconocimiento del idioma oficial y de las leyes nacionales, repercutía de manera trascendental para numerosos miembros de las etnias indígenas oaxaqueñas, cuando éstos eran privados de su libertad ya fuera por causas derivadas de situaciones de injusticia económica o social. Y más aún, la situación económica de los indígenas era prohibitiva, puesto que no podían encontrar los servicios de un defensor particular.

Tomando en consideración la situación que prevalecía para los indígenas etnias oaxaqueños, los legisladores del Estado de Oaxaca, crearon en 1986 la Procuraduría para la Defensa del Indígena; definiéndola como un organismo público, encargado principalmente de luchar contra la opresión y la injusticia que sufrían los indígenas que habitaban diferentes regiones del Estado de Oaxaca.

Su objetivo se basaba en buscar un desarrollo social, que expresara el correcto ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como la dignificación de su lengua y su cultura.

La Procuraduría, era representada por un Procurador Indígena, un Subprocurador y ocho Delegados Regionales.

Dentro de sus funciones se encontraban las siguientes:

- Intervenir en el proceso de liberación de los indígenas que se encontraran privados de su libertad.
- Intervenir para evitar que a los procesados indígenas se les diera malos tratos.
- Supervisar, custodiar y operar los recursos financieros destinados para el pago de las fianzas que sean aportadas por el Gobierno del Estado.
- Fungir como órgano de asesoría jurídica a instituciones gubernamentales que desarrollan acciones tendientes a la defensa de los derechos étnicos.
- Brindar asesoría jurídica general a las distintas etnias de la entidad.
- Promover la difusión de los instrumentos legales en idioma indígena.

- Prevenir, a través de campañas, a comisión de los distintos delitos por parte de la comunidad indígena.

Eran beneficiarios de la Procuraduría, tanto los individuos y comunidades de los grupos étnicos, así como toda persona que se encontrara en el interior del Estado, siempre y cuando justificara ante la misma, pertenecer a cualquier grupo étnico del país.

#### A.2.5 Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero, de 1987

En 1987, en el Estado de Guerrero, se creó la "Procuraduría Social de la Montaña", definiéndola como un órgano administrativo desconcentrado por territorio, con autonomía técnica y jerárquicamente subordinada al Ejecutivo local.

Sus objetivos centrales consistían en: proteger los intereses de los habitantes de la región de la Montaña y coadyuvar en las acciones relacionadas con el desarrollo integral de los habitantes.

La Procuraduría Social de la Montaña en unión con el Instituto Nacional Indigenista, coordinaban las acciones públicas para desplegarlas en la Montaña, beneficiando así a diversos núcleos indígenas de varias regiones del Estado.

No obstante que la Procuraduría, es un órgano que tiene su acento en la región de la Montaña, ésta, al mismo tiempo protege a los indígenas independientemente de su residencia en el territorio.

Dentro de sus facultades se encuentran:

- Vincular las acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades federales, estatales y municipales; contribuyendo así al desarrollo de la región;
- Brindar apoyo en la elaboración del Programa para el Desarrollo Integral de la Montaña, así como evaluarlo y vigilar su cumplimiento;
- Propiciar la participación de las comunidades indígenas en la planeación del desarrollo integral;
- Proponer al Poder Ejecutivo y a las dependencias y entidades federales, estatales y municipales la realización de inversiones;
- Coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales de los residentes de la Montaña;
- Coadyuvar a la capacitación, asesoría y asistencia técnica para el uso de los recursos;

- Organizar la producción y comercialización de la región y participar en el Comité de Planeación para el Desarrollo.

La Procuraduría Social de la Montaña, está integrada por un Procurador, el cual es designado por el Gobernador del Estado y un Consejo Técnico, que preside el Gobernador; dicho Consejo se integra por los titulares de las dependencias estatales y por los presidentes municipales.

#### A.2.6 Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, de 1988

Fue establecida por la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes en 1988.

Definida como un órgano dependiente del Ejecutivo Local, cuya finalidad consiste en atender las quejas presentadas por personas afectadas por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, a efecto de que estas quejas sean objeto de investigación necesaria para el esclarecimiento y fijación de la responsabilidad correspondiente.

Es un organismo protector del ciudadano frente a los actos de la administración pública; su función, competencia y organización quedan establecidas en el decreto expedido

por el Congreso del Estado, el cual le atribuye las facultades de:

- Recibir las quejas que le formulen los particulares, respecto de actos de servidores públicos contrarios a derecho, o por la deficiente actividad de éstos;
- Investigar la procedencia de la queja y tramitar los procedimientos necesarios para la averiguación de la verdad, para lo cual puede solicitar tanto informes como la comparecencia de servidores públicos y quejosos;
- Formular a los servidores públicos recomendaciones, advertencias, proposiciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de medidas que mejoren el procedimiento administrativo, sin que ello implique facultad para modificar las resoluciones de la autoridad, y en general proponer acciones que contribuyan a mejorar las relaciones entre gobernados y gobernantes.

Dentro de sus limitaciones quedan comprendidas;

- Las de recibir quejas que formulen los particulares contra actos atribuidos al Gobernador del Estado;
- Las de intervenir en relación a procesos electorales, y en asuntos de indole laboral, cuando el afectado sea un servidor público.

Su integración queda conformada por un Procurador, nombrado por el Gobernador del Estado; y el personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

#### **A.2.7 Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro, de 1988**

El 22 de diciembre de 1988 se publica el "Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos", cuyo principal objetivo consiste en recibir e investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos que se consideren afectados en sus derechos, por actos u omisiones que sean irracionales, injustos, inadecuados o erróneos, de las autoridades y funcionarios del Municipio.

Es nombrado por el H. Ayuntamiento y puede ejercer de oficio o a petición de parte. Las quejas pueden ser escritas o en forma oral. El procedimiento es seguido por los principios de inmediación, concentración y rapidez. El personal de la Defensoría tiene acceso a la documentación que requiera. Las recomendaciones que emite el Defensor no tienen carácter imperativo.

la Defensoría tiene obligación de rendir un informe bimestral de su labor realizada y en base a la experiencia

adquirida y a los problemas analizados hará recomendaciones para mejorar la administración municipal.

#### **A.2.8 Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, de 1989**

El 25 de enero de 1989 se establece la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, como un organismo dependiente del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El objetivo de la Institución es el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos, constituyéndose como una vía expedita y sin formalidades procedimentales para lograr la solución de los problemas de los ciudadanos ante la administración pública.

Dentro de sus principales funciones se encuentran:

- Las de velar porque los actos administrativos de las autoridades dependientes del propio Departamento se ajusten a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad;
- Hacer recomendaciones de carácter general sobre simplificación de procedimientos, reglamentación de actividades, o para dejar sin efecto los que a su juicio resulten innecesarios;

- Realizar o solicitar las investigaciones necesarias para cumplir su objeto;
- Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del DDF y los particulares.

La Procuraduría se integra por un Procurador Social, quien es nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; Subprocuradores Sociales; Comisionados Delegacionales y Comisionados Especiales.

El Procurador Social debe informar periódicamente al Jefe del Departamento, las recomendaciones hechas a las autoridades a fin de mejorar los servicios públicos y elevar su eficiencia.

#### A.2.9 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, de 1989

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos fue establecida en 1989, por acuerdo del Ejecutivo Local.

Órgano de participación ciudadana, dependiente funcional y operativamente del Ejecutivo local, cuyo objeto es la promoción de la defensa y respeto de los derechos humanos por todas las autoridades que actúen en el Estado<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, C.N.D.H., México, 1991, pp.36 y 37

Sus funciones son fundamentalmente propositivas: realizar estudios, informes y consultas para que se adopten medidas en favor del respeto de los derechos humanos. Asimismo, opera como una instancia receptora de quejas o denuncias de violaciones a los derechos humanos y supervisora de las acciones que realizan las autoridades en relación con estas violaciones.

Está facultada para recabar de los quejosos o denunciantes la información necesaria para evitar que se transgredan sus derechos y se les restituya en el goce de los mismos.

La Comisión está constituida por un Presidente, un Secretario Técnico y Vocales representantes de entidades públicas y organizaciones sociales, así como una Junta Directiva.

Cualquier persona o grupo puede presentar a la Comisión una queja, verbal o por escrito, por violaciones a los derechos humanos.

El acuerdo de creación no señala la naturaleza de las recomendaciones que expida la Comisión, determinándose únicamente que éstas se tomarán por mayoría de votos.

## B. SURGIMIENTO DE LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS CON LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, se crea después de la ola de surgimientos, a nivel local, de una serie de organismos gubernamentales y civiles de protección de derechos humanos, que no son más que la expresión del reclamo de la sociedad nacional. Esta nueva corriente de defensa de los derechos provino, primordialmente de la periferia al centro y después de varios años se consolidó la tendencia con la creación de la Comisión.

El actual Presidente de la República, desde el inicio de su mandato, se ha propuesto actualizar la legislación penal y mejorar sus procedimientos para poder así alcanzar el estricto respeto y la preservación de los derechos humanos en nuestro país.

Este además de tomar en cuenta que México no sólo se ha preocupado por establecer instituciones a nivel estatal, sino que también ha sido participe a nivel internacional para la defensa de los derechos humanos, puesto que ha ratificado tratados y convenios cuyo objetivo primordial es la paz internacional y el respeto a los Derechos Humanos, ha creado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el 6 de junio de 1990, institución que tiene a su cargo servir a la sociedad mexicana dándole una participación activa en la identificación y denuncia de aquellos actos de las

autoridades que en alguna forma comparten o puedan compartir la violación de derechos humanos y así promover una efectiva defensa de los ciudadanos frente a dichos actos y sus consecuencias.

Se le define como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, destinado a vigilar el cumplimiento de las normas que consagran los Derechos Humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y que están contenidos en la Constitución como garantías individuales y sociales, así como en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

Para que la Comisión funcionara con éxito, fue necesario establecerla como apolítica y apartidista para que su actuación tuviera independencia del gobierno, de los partidos políticos y de otros organismos políticos y sociales.

Esta conformada de manera plural y con presencia de la sociedad civil, puesto que se integra por un Presidente, un Consejo (formado por diez mexicanos representantes de la sociedad civil), un Secretario Técnico, una Secretaría Ejecutiva y un Visitador.

Sus fines, competencia y atribuciones, así como sus órganos quedan establecidos en el Decreto de Creación y en su Reglamento Interno.

El Reglamento Interno fue discutido y aprobado por el Consejo de la Comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de agosto de 1990. Dicho Reglamento, es un instrumento jurídico que reglamenta el Decreto de Creación.

Las normas establecidas en su reglamento, adquieren la jerarquía de generales, abstractas e impersonales.

La Comisión es el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. También le corresponde a ésta, establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos; elabora y ejecuta los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales; elabora y propone programas preventivos en materia de derechos humanos en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal; representa al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales y formula programas que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

El artículo tercero del Reglamento señala la competencia de la Comisión en:

- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, y que sean cometidos por una autoridad o un servidor público.
  
- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometido por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público.

En los dos casos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

La Comisión es incompetente para intervenir en:

- Sentencias definitivas (no puede revisar una sentencia emitida por un juez, por ejemplo.)
  
- Aspectos jurisdiccionales de fondo (No puede determinar la inocencia de una persona durante un juicio).
  
- Conflictos laborales de competencia jurisdiccional (No puede determinar la procedencia de una huelga).
  
- Calificación de elecciones (no puede decidir quién gana las elecciones).

La Comisión no tiene poder coercitivo, únicamente emite una recomendación, la cual se hará del conocimiento de la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido

las violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar una denuncia penal en los casos en que, de conformidad a su apreciación, así se amerite.

**B.1 INICIATIVA DE LEY, PARA ELEVAR LA C.N.D.H. A RANGO CONSTITUCIONAL (Art. 102 Apartado B Constitucional)**

El ejecutivo federal por considerar que es un compromiso permanente e irrenunciable para con todos los mexicanos, sostiene que el gobierno de la República continuará de manera firme y decidida su lucha contra la impunidad, el abuso y la violación de los derechos humanos y actuará con todo rigor en contra de quienes violenten los mismos, sin importar de quien se trate o el cargo que detente, ya sea como particular o como servidor público.

Por la razón asentada, el poder ejecutivo federal con fecha 21 de noviembre de 1991, envió a la Cámara de Senadores una INICIATIVA DE LEY en la que propone elevar a rango constitucional la protección de los derechos humanos; cuyo objeto principal radica en ampliar el campo de acción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, proponiendo en la misma que exista un organismo protector de los derechos humanos a nivel local para que cada estado de la República cuente con un mecanismo equivalente.

Asimismo sostiene que durante su gobierno, ha recibido su apoyo constante, y que como respuesta, ésta ha rendido

resultados que permitirán perfeccionarlo. Resultándonos de igual manera que es una institución eficaz, cuyos resultados demuestran la conveniencia de darle conocimiento formal y permanencia para que continúe desempeñando eficientemente su tarea y ello se logrará si es reconocida expresamente por la Constitución.

Aclara también el señor Presidente de la República, que con ésto se le permitiría perfeccionarse en el desempeño de sus funciones no lesionando a los poderes legislativo y judicial; por lo que manifiesta que otorgará todo el apoyo para su administración y funcionamiento.

En la propuesta de la adición al artículo 102 de la Constitución, se señala que los organismos de derechos humanos que se establezcan en el ámbito nacional y estatal no conocerán de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La exclusión de la competencia en materia electoral, obedece en este aspecto se correría el riesgo de verse involucrada en las controversias que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas, lo cual debilitaría su autoridad y afectaría su necesaria imparcialidad; es decir porque se verían involucradas en el debate político, corriendo el riesgo de perder con ello su autoridad ante la sociedad.

En cuanto a los asuntos laborales, señala se debe de tener presente que se trata de controversia entre particulares en las que no se dá la posibilidad de que una autoridad o servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes; es decir porque con estas controversias no es parte una autoridad o servidor público y por tanto no hay violación de los derechos humanos, aún cuando las partes en conflicto fuera un órgano del Estado, ya que en estos casos el Estado no actuará como tal, sino como patrón.

Y por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón del Ejecutivo es, que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho, es decir porque ello supondría subsistir o suplantar a los órganos del poder judicial, cuya competencia está claramente determinada por la constitución y por las leyes.

Reitera que las instituciones de derechos humanos no pueden suplir o subsistir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.

Se establece que estos organismos no conocerán de los actos que puedan comportar violación de los derechos humanos cuando provengan de servidores públicos del poder judicial

de la federación, porque éste, cuenta con sus propios órganos e instrumentos de control interno.

La institución jamás se pronuncia contra las sentencias o resoluciones de los jueces, sino exclusivamente en los actos administrativos que pueden lesionar los derechos humanos. Sobre la conducta de los jueces son los tribunales los que investigan.

Se sugiere que mientras tanto las legislaturas de los Estados, expidan los ordenamientos correspondientes a la instalación de su organismo estatal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos continúe conociendo los asuntos del ámbito local relativos a violaciones de derechos humanos,

Después de haber sido recibida y analizada la iniciativa de ley propuesta por el Ejecutivo Federal, ésta se cristaliza al modificarse el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a el cual se le adiciona el apartado B, que a la letra dice:

"B. El Congreso de la Unión y los legisladores de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, las 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 que el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

En el mismo contexto se dispone que deberán crear todos los Estados, una Comisión de Derechos Humanos, como consecuencia de la elevación a rango constitucional de la defensoría de esos derechos, con la reforma del artículo 102 Apartado B, constitucional<sup>15</sup>.

Los congresos locales tendrán un plazo de un año para crear sus comisiones. Estas comisiones de derechos humanos tienen el propósito de impulsar la vida democrática y colaborarán con la prevención, respeto y defensa de los derechos humanos en todo el territorio nacional.

Considero que es pertinente hacer notar que en el transcurso de la elaboración de esta tesis, el Presidente de

---

<sup>15</sup> DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicado en el Diario Oficial de la Federacion el 28 de enero de 1992

la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentó ante el Ejecutivo Federal el anteproyecto de la Ley Orgánica de la C.N.D.H. En ésta, se exponen las razones y motivos que se considerarán para la elaboración del anteproyecto mencionado.

Razón por la cual, se amplía este capítulo, para tratar de presentar lo más actual sobre el trabajo de tesis presentado.

## **B.2 INICIATIVA DE LEY, PARA MODIFICAR LA NATURALEZA JURIDICA DE LA C.N.D.H.**

La C.N.D.H. presenta al señor Presidente de la República su anteproyecto de Ley Orgánica que regirá para la misma, en caso de ser aprobada. En ella, se considera que se le debe otorgar una estructura jurídica más sólida y perfeccionar el funcionamiento de la propia Comisión.

Dentro de su exposición de motivos propone que el ámbito de aplicación del ordenamiento respectivo sea en toda la República y no solamente en la esfera federal. Para fundamentar su proposición, argumenta que se trata de un instrumento que tutela en forma directa a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Federal.

Con el anteproyecto de ley, pretende aproximar aún más la C.N.D.H. a la institución denominada Ombudsman, y la cual se

caracteriza como un órgano protector de los derechos humanos y de los intereses legítimos de los gobernados frente a las autoridades públicas que por medio de un procedimiento flexible y breve, investiga las quejas o denuncias de los afectados, procura una rápida solución, y de no obtenerla, realiza una investigación que puede culminar en una recomendación no obligatoria a las autoridades respectivas, pero con el apoyo de la publicidad y de la opinión pública.

Reconoce que el ordenamiento jurídico mexicano ha establecido varios instrumentos tutelares de los derechos humanos, encabezados por el juicio de amparo, entre los que también se cuentan los recursos administrativos, el proceso contencioso administrativo y las diversas instancias judiciales; que en su conjunto constituyen un sistema coherente y adecuado para la protección de los derechos e intereses legítimos de los gobernados. Sin embargo, considero que es necesario su reforzamiento, ya que los mismos instrumentos no pueden resolver de manera pronta y completa todos los conflictos o controversias que se someten a los tribunales y a los diversos órganos de resolución de conflictos de carácter jurídico.

Sostiene que los mecanismos que pueden auxiliar y colaborar para la resolución expedita de numerosos conflictos entre los particulares y las autoridades públicas, son las defensorías y procuradurías que se han creado en los últimos

años en nuestro país y los cuales han culminado en el establecimiento de la C.N.D.H.

Comenta también, que en el anteproyecto que presenta, se han recogido los numerosos aspectos positivos de la actual regulación jurídica de la propia Comisión, los que se han complementado primordialmente con sus experiencias, así como con los resultados de instituciones similares tanto de nuestro país, como de aquellos establecidos en el ámbito latinoamericano e inclusive de otros ordenamientos como lo son de España y Portugal.

La nueva integración de la Comisión Nacional que propone, es similar en sus lineamientos esenciales, a aquellos con los que actualmente funciona, puesto que se compone de un Presidente, de un Consejo, de varios Visitadores y de una Secretaria Ejecutiva, además del personal técnico y administrativo necesario par el ejercicio de sus funciones.

El Consejo, se integra honoríficamente por personas de notorio prestigio intelectual y moral y pertenecientes a las diversas corrientes políticas y de opinión. Propone que los miembros del Consejo continuen siendo designados por el Titular del Ejecutivo, pero ahora con la ratificación del H. Senado de la República.

En cuanto al Presidente de la Comisión, continúa éste siendo nombrado por designación presidencial, en la misma forma que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia;

pero por un periodo de cuatro años, con una posible reelección.

Expone, que en base a la práctica actual de la Comisión, resulta excesivo concentrar la dirección de todas las investigaciones en una sola persona, por lo que resulta conveniente se distribuyan hasta en tres Visitadores las actividades esenciales para las funciones protectoras de la Institución.

Por lo que respecta a las atribuciones generales que se confieren a la propia Comisión Nacional, además de los que caracterizan al Ombudsman, tales como:

- La investigación de denuncias y de quejas de particulares.
- La formulación de recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas.
- La proposición de modificaciones generales a prácticas, reglamentos y disposiciones legislativas.

Se le confieren otras adicionales, como son:

- Las relativas a la promoción, estudio, capacitación, publicaciones y estudios, todos ellos relacionados con los derechos humanos y que actualmente realiza la Comisión Nacional.

Por otra parte precisa las cuestiones que NO pueden someterse al conocimiento de la Comisión Nacional, tales como:

1. Las actas y resoluciones de las autoridades electorales.
2. Resoluciones de carácter jurisdiccional.
3. Conflictos de naturaleza laboral.

Reitera nuevamente la incompetencia de las mismas, por las razones que ha expuesto y publicado, así como por los que sustenta la propia naturaleza de la figura del Ombudsman.

Hace la aclaración que en materia judicial no resulta sencillo determinar aquellas actividades en las cuales puede acudir a la Comisión Nacional, pero que sin embargo la experiencia de la Comisión actual y la de otros organismos similares, indican que el campo en el que puede intervenir dicho organismo sin menoscabar, absolutamente en nada, la independencia y autonomía de jueces y tribunales, corresponde solo a los actos y omisiones de los organismos judiciales que posean únicamente carácter administrativo.

En cuanto a los procedimientos que pueden seguirse ante la Comisión Nacional los regula de manera precisa en todo un capítulo, teniendo muy en cuenta los principios de inmediación, concentración y rapidez, provocando en la

Por otra parte precisa las cuestiones que NO pueden someterse al conocimiento de la Comisión Nacional, tales como:

1. Las actas y resoluciones de las autoridades electorales.
2. Resoluciones de carácter jurisdiccional.
3. Conflictos de naturaleza laboral.

Reitera nuevamente la incompetencia de las mismas, por las razones que ha expuesto y publicado, así como por los que sustenta la propia naturaleza de la figura del Ombudsman.

Hace la aclaración que en materia judicial no resulta sencillo determinar aquellas actividades en las cuales puede acudir a la Comisión Nacional, pero que sin embargo la experiencia de la Comisión actual y la de otros organismos similares, indican que el campo en el que puede intervenir dicho organismo sin menoscabar, absolutamente en nada, la independencia y autonomía de jueces y tribunales, corresponde solo a los actos y omisiones de los organismos judiciales que posean únicamente carácter administrativo.

En cuanto a los procedimientos que pueden seguirse ante la Comisión Nacional los regula de manera precisa en todo un capítulo, teniendo muy en cuenta los principios de inmediación, concentración y rapidez, provocando en la

medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

Informa que en lo referente a regular las obligaciones y colaboración de las autoridades y servidores públicos en cuanto a las actividades de la Comisión Nacional, se hizo necesaria la reforma de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de establecer, con mayor precisión, el alcance de estas obligaciones de colaboración.

En el proyecto que se presenta se reglamentan los Acuerdos y Recomendaciones que puede pronunciar la Comisión Nacional; se precisan las características de las Recomendaciones que, de acuerdo con el modelo del Ombudsman no tienen carácter imperativo, y además no podrán anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actas contra las cuales se hubiesen presentado las quejas o denuncias. Se hace notar que, el carácter no obligatorio de las Recomendaciones, para las autoridades o servidores públicos, no les priva de eficacia, ya que su fuerza se apoya en la publicidad de sus actos y en la opinión pública.

Se establece la obligación de la autoridad y servidores públicos a los que se comunican las Recomendaciones, de imponer dentro de los quince días hábiles siguientes, si las aceptan, y en ese supuesto, dentro de un plazo de treinta

días hábiles, deberán entregar a la Comisión Nacional las pruebas correspondientes al cumplimiento respectivo.

Se establece también la obligación de la Comisión Nacional de rendir informes periódicos de carácter anual. Este informe se enviará tanto a la Cámara de Senadores como al Titular del Ejecutivo Federal; el cual será difundido a través de los medios masivos de comunicación.

Ahora bien, en base a este Anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Presidente de la República Mexicana, después de una previa revisión y de efectuar algunas adecuaciones presenta ante el H. Congreso de la Unión, la Iniciativa de Ley Orgánica para someterla a su consideración.

Afirma, el Titular del Ejecutivo Federal, que esta iniciativa se enmarca dentro del proceso de modernización del Sistema Jurídico Mexicano, el cual ha tenido por meta y principio, la Justicia.

Argumenta que el mejoramiento del Sistema de Justicia está permanentemente ligado al respecto en la práctica de las garantías fundamentales, consagrados en los preceptos constitucionales, por lo que el Estado de Derecho debe proveer a la sociedad en su conjunto de los medios jurídicos que consoliden la armonía y la pacífica convivencia, en beneficio de la propia comunidad como de los individuos que la integran.

Por tanto, considero que los organismos encargados de la protección de los derechos humanos a nivel Nacional y Estatal representan un complemento necesario y de carácter sustancial en el desarrollo de las instituciones vigentes que procuran la salvaguarda del orden jurídico establecido, en favor de todos los individuos.

### B.3 CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, DE 1992

En el apartado anterior se expuso, la Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que el Presidente de la República Mexicana, presentó ante el H. Congreso de la Unión, la cual fue aprobada por el mismo el 23 de junio de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio del mismo año.

Realmente en el anteproyecto de ley, se establecen los cambios significativos hechos al ordenamiento jurídico anterior, claro está, tomando en consideración sus aspectos positivos para quedar vigentes. Por lo tanto, únicamente expondré algunas consideraciones sobre la ley de nueva creación.

Se instituye como ley de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos,

respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el país.

Cambia su naturaleza jurídica, dejando de ser un órgano desconcentrado, para constituirse como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Su objeto, en su esencia continúa siendo el mismo; la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

En cuanto a la competencia, precisa que ésta abarcará todo el territorio nacional, situación que no se establecía en el anterior instrumento jurídico; asimismo establece que conocerá de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstos fueran imputados a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Con respecto a su integración, se modifica en relación a los Visitadores, ya que ahora dicha Institución podrá contar hasta con cinco de ellos, además de los visitadores adjuntos; así también como del personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Sus atribuciones se especifican con mayor precisión, al incluir dentro de ellas, todas las actividades y lineamientos que debe seguir para lograr el éxito de la institución. Además de los que le son propios al establecerse como un organismo descentralizado. Dentro de las cuales están:

- Recibir, conocer e investigar las quejas de presuntas violaciones a derechos humanos, ya sea a petición de parte o de oficio.
- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades.
- Conocer y decidir en última instancia las incapacidades que presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas, así como por las inconformidades por omisiones en que incurran los mismos organismos.
- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como presuntos responsables.
- Proponer los cambios y modificaciones en disposiciones legislativas y reglamentarias a las diversas autoridades del país.
- Expedir su reglamento interno, entre otros.

Se conserva su incompetencia para conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, de resoluciones de carácter jurisdiccional, así como de conflictos de carácter laboral, pero además se establece como, incompetente para conocer de consultas formuladas por autoridades particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones legales.

En cuanto al Presidente de la Comisión Nacional, ahora en la ley, se le exigen algunos requisitos como son: ser mexicano, tener cuando menos treinta y cinco años y gozar de buena reputación. Éste seguirá siendo nombrado por designación presidencial, pero ahora, sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores.

Su duración en el cargo, se establece de cuatro años, con una posible reelección; situación que no se presentaba en el ordenamiento jurídico que regía antes de la expedición de la ley.

Tanto al Presidente, como a los Visitadores y al Secretario Ejecutivo se les establece la limitación de no desempeñar otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, municipios o en organismos privados o el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

Al Presidente de la Comisión, se le conceden facultades para:

- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional.
- Formular los lineamientos generados en actividades administrativas.
- Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales.
- Enviar un informe anual (antes era semestral) tanto al Congreso de la Unión como al Titular del Ejecutivo Federal.
- Aprobar y emitir las recomendaciones públicas, autorizaciones y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas.
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos, entre otros.

Por lo que respecta al Consejo, éste seguirá integrándose de la misma manera como se hacía anteriormente. Seguirán siendo nombrados por el Presidente de la República, pero ahora con la aprobación de la Cámara de Senadores. El Presidente de la Comisión, seguirá siendo el Presidente del Consejo.

Cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

El Consejo sigue contando con su Secretario Técnico. Sus facultades y cómo funciona son los mismos que tenía en el anterior ordenamiento jurídico.

En cuanto a las facultades de la Secretaría Ejecutiva, éstas siguen siendo las mismas, sin embargo para designarse como tal, ahora debe reunir los requisitos de: ser mexicano, ser mayor de treinta años y gozar de buena reputación.

A los Visitadores Generales, además de los requisitos referidos en el párrafo anterior, se les exige que deberán tener título de Licenciados en Derecho y tener tres años de ejercicio cuando menos. Se auxiliarán de Visitadores adjuntos en la realización de sus funciones.

Sus facultades se determinan con mayor precisión:

- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes.
- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas o de oficio, aquellas sobre denuncias de violación de derechos humanos.
- Realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos, que por su propia naturaleza lo permita.

- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo.

Por lo que respecta, a el procedimiento ante la C.N.D.H., éste continua siendo breve y sencillo pero ahora con más disposiciones generales, concediendo mayor protección para los quejosos, como es el hecho de que cuando estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos podrán ser denunciados por los parientes o vecinos e inclusive por menores de edad; a las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, se les faculta para acudir ante la C.N.D.H., y denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tengan capacidad efectiva de presentar las quejas de manera directa; cuando los denunciados o quejosos se encuentran recluidos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la C.N.D.H. sin demora alguna por los encargados de los centros o reclusorios o ser entregados directamente a los Visitadores Generales o adjuntos.

La ley en su artículo 32, aclara y lo hace del conocimiento de los interesados, que la formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la C.N. no afectarán al ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan

corresponder a los afectados conforme a las leyes, y tampoco no suspenderán ni interrumpirán sus plazos de prescripción o caducidad.

Situación que en mi opinión es muy favorable, puesto que deja en libertad a los quejosos de recurrir a otros medios de defensa. Asimismo se abstiene de interrumpir una disposición legal, como es el de la prescripción o caducidad.

En fin, se detallan con mayor exactitud las disposiciones generales que debe contener el procedimiento de queja, desde su inicio hasta su resolución, ya sea que su culminación recaiga en un acuerdo de no responsabilidad o en una Recomendación.

En el proyecto de Recomendación se señalan las medidas que proceden para hacer 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 hubieren ocasionado.

En caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

La Recomendación conserva las mismas características del ordenamiento anterior.

En contra de las Recomendaciones y acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

De conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley establece el procedimiento, mediante el cual se sustanciarán las inconformidades que se presenten ante la Comisión Nacional en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación. Para estos efectos se prevé la tramitación de los recursos de queja o de impugnación.

El recurso de queja podrá ser promovido en los casos de que se sufra un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos sobre violaciones de derechos humanos que se hubiesen substanciado ante los mismos.

El recurso de impugnación procederá ante la Comisión Nacional en contra de resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos, o respecto de las inconformidades también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos de protección de los derechos humanos en los Estados.

En cuanto a la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos, se establece como situación especial con

relación a las posibles actitudes evasivas o de entorpecimiento por parte de las mencionadas autoridades o servidores públicos, que deban intervenir o colaborar en las investigaciones de la Comisión Nacional, no obstante los requerimientos que ésta les hubiese formulado. A este respecto, la propia Comisión podrá hacer uso de la amonestación pública y privada, según el caso, pero con independencia de esto, la Comisión Nacional deberá denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas en que hubiesen incurrido las propias autoridades o servidores, y podrán poner en conocimiento de las actividades disciplinarias las infracciones correspondientes para la aplicación, en su caso, de las sanciones respectivas.

**CAPITULO III****MARCO JURIDICO QUE RIGE A LA  
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
A PARTIR DE SU CREACION****SUMARIO**

A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917; B. LEY ORGANICA DE LA ADMINSITRACION PUBLICA FEDERAL; C. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES; D. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS; E. REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS; F. LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

**MARCO JURIDICO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Siendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos el organismo responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos, el marco jurídico que la rige está conformado fundamentalmente por diversos ordenamientos legales como son:

- A. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- B. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- C. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- D. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- E. El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- F. La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

**A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917**

El marco jurídico fundamental en donde se han contemplado y se siguen contemplando los derechos humanos, es en la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, sin dejar por ello de mencionar otros preceptos del citado ordenamiento.

De acuerdo con la parte dogmática de la Constitución, se establece del artículo 10. al artículo 29 la enumeración de las diversas garantías individuales, económicas y sociales, de las que debe gozar todo ser humano. Sin embargo, y aunque no estén incluidos dentro de su parte dogmática, también se contempla entre estas garantías, el artículo 123 relativo a la seguridad social y al derecho del trabajo.

Asimismo como parte integrante del marco jurídico de la Comisión y a partir de la elevación a rango constitucional de la misma, se encuentran los artículos 102 apartado B y 135 en los cuales se fundamenta la existencia y naturaleza de la misma.

#### **B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

En base al Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, expedido el 5 de junio de 1990, se establece que como parte del marco jurídico legal se deberá estar a lo estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Título Segundo Capítulo Primero relacionado a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

En el Artículo 17 de dicho ordenamiento se establece que tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, para que con ello se logre mayor eficiencia en atención y en el despacho de los asuntos de su competencia. Dichos órganos administrativos estarán subordinados a las dependencias de su creación y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Por lo antes expuesto, en el Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta se encuadra como un organismo desconcentrado del Gobierno Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, por ser ésta la Dependencia encargada de tutelar los derechos humanos (Art. 27 fracción IV de la LOAPF)

Sin embargo, a partir de la elevación a rango constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se derivan una diversidad de interpretaciones en torno a su naturaleza jurídica, en virtud de la existencia de una laguna jurídica; ya que no se especifica cual es la naturaleza de la citada Comisión, por lo que considero que en este concepto el legislador debería de reconsiderar el alcance y contenido de la reforma constitucional en virtud de la importancia que dicha Comisión tiene para la defensoría de los Derechos Humanos en nuestro país.

Ahora bien, a partir de su elevación a rango constitucional y refiriéndome expresamente a su naturaleza jurídica, se deduce que ésta continua considerándose de la misma forma que prevalecía al inicio de su creación, puesto que no se establece literalmente bajo que rubro habrá de funcionar.

Pero si bien es cierto que dicha Comisión se encuentra dentro de casi todas las características o elementos constitutivos de los órganos desconcentrados<sup>16</sup>; también es muy cierto que con la elevación a rango constitucional adquiere ciertas características que la ubican como un organismo descentralizado, como por ejemplo: el Decreto del Poder Ejecutivo para la elevación a rango constitucional de dicha Comisión.

En razón a lo asentado, considero entonces que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un organismo sui-géneris porque tiene características que le son propias.

Por lo anteriormente expuesto creo que es necesario que el legislador aclare la naturaleza jurídica de dicha institución, para evitarse así la diversidad de interpretaciones.

Es menester mencionar que durante la elaboración de este trabajo, fue aprobada la Ley de la Comisión Nacional de

---

<sup>16</sup> DELGADILLO-GUTIERREZ, Luis Humberto: Elementos de Derecho Administrativo, Edit. Limusa, México, 1986, pp. 89 y 90.

Derechos Humanos<sup>17</sup> en la que se especifica literalmente la naturaleza jurídica de la misma, quedando así reconocida, como un organismo descentralizado con responsabilidad jurídica y patrimonio propio.

Por lo que las consideraciones y opiniones hechas al respecto, deberán dejarse sin efecto.

### C. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

Al expedirse la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ubicar a la misma como un órgano descentralizado, corresponde entonces considerar a la Ley Federal de Entidades Paraestatales dentro del marco jurídico de la Comisión Nacional.

Sin embargo, encuadrar ahora a la Comisión Nacional dentro de las entidades paraestatales y en razón de que ésta ha ejercido sus atribuciones de promover, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto, defensa y observancia de los derechos humanos; de manera autónoma e imparcial, es necesario que su actuación sea independiente de toda autoridad gubernamental, de todo partido político y de cualquier organización social, por lo que ésta debe adquirir su autonomía y regirse por su propio estatuto jurídico.

---

<sup>17</sup> LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de junio de 1992.

En base a este razonamiento expuesto por el Presidente de la Comisión Nacional, presenta el Titular del Ejecutivo Federal el proyecto de Reforma a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, quedando de la siguiente manera:

Artículo 3°.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a los que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría Federal del Consumidor atendiendo a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidos del presente ordenamiento.

#### **D. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se incluye dentro del marco jurídico legal de la C.N.D.H. a propuesta de la misma y del Presidente de la República, porque éste considera que el promover y adoptar medidas tanto de orden legislativo como de carácter administrativo va a coadyuvar al proceso de cambio y mejoramiento sobre los derechos humanos.

En la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se propone establecer la obligación de los servidores públicos de dar

información a la propia Comisión cuando ésta lo requiera en el transcurso de una investigación para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

#### **E. REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

De acuerdo al Decreto expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de junio de 1990, y en atención a lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 3o. y 6o. del mismo, el Consejo de la Comisión crea un instrumento normativo de carácter reglamentario de la COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, que precisa sus atribuciones, desenvuelve su estructura y la competencia específica de cada uno de sus órganos; estableciendo las reglas mínimas de procedimiento para recibir quejas, realizar investigaciones, elaborar dictámenes, así como para formular recomendaciones a las autoridades y funcionarios involucrados en casos de violación de derechos humanos. Asimismo se establecen las reglas para el informe que el Presidente de la Comisión, debe rendir semestralmente al Titular del Poder Ejecutivo Federal.

La elaboración del reglamento, quedó a cargo del Consejo, puesto que éste es el cuerpo colegiado de examen y opinión facultado para proponer las directrices y lineamientos que

se estimen pertinentes para la adecuada prevención y tutela de los derechos humanos por parte de la Comisión.

El Reglamento referido, sirvió de ordenamiento jurídico desde la creación de la Comisión, en él se delineaban su estructura, integración, atribuciones y demás aspectos relativos a la competencia y en general al funcionamiento de los integrantes de la Comisión Nacional. Pero como ya se ha mencionado en el transcurso de la elaboración de esta tesis, se expidió la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, razón por la cual el reglamento dejó de tener validez formal al ser sustituido por una norma superior.

La Comisión tiene la obligación de expedir su nuevo reglamento interior dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

#### **F. LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

La Ley de la Comisión Nacional es el más reciente instrumento jurídico que rige a la Comisión, fue expedida por el Congreso de la Unión el 23 de junio de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio del mismo año.

En la iniciativa de ley orgánica de la Comisión propuesta al Congreso de la Unión, se exponía el objetivo fundamental

de ésta, el cual consistía en estatuirse al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de las instituciones encargadas de promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su pleno ejercicio.

## CAPITULO IV

### ANALISIS DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

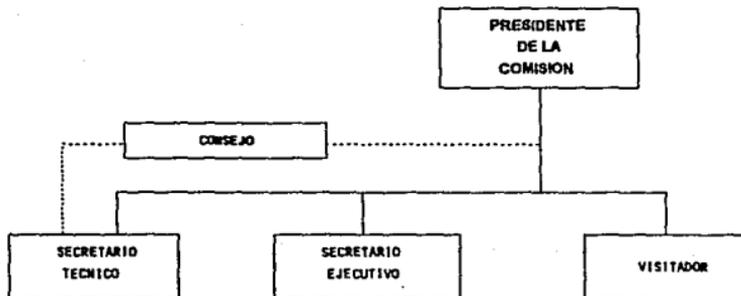
#### SUMARIO

A. DE SU ESTRUCTURA; B. DE SUS FACULTADES Y COMPETENCIA ; C. DE LAS ATRIBUCIONES QUE TIENEN SUS INTEGRANTES; C.1 Del Presidente; C.2 Del Consejo; C.3 Del Secretario Técnico del Consejo; C.4 Del Secretario Ejecutivo; C.5 Del Visitador; D. DE SU INCOMPETENCIA; D.1 En Asuntos Electorales; D.2 En Asuntos Laborales; D.3 En Asuntos Jurisdiccionales; E. DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA E INVESTIGACION; E.1 De la recepción y registro de la queja; E.2 Del estudio y calificación de la queja; E.2.1 De la incompetencia; E.2.2 De la orientación; E.2.3 De la presunta violación; E.3 De la investigación; E.4 Dictaminación; E.4.1 Cuando hay violación de derechos humanos; E.4.1.1 Emisión de la Recomendación; E.4.1.2 Seguimiento del cumplimiento; E.4.1.3 Quejas concluidas; E.4.2 Cuando no hay violación de derechos humanos.

#### A. DE SU ESTRUCTURA

La estructura interna de la Comisión, está conformada por diversos órganos, que son:

- Un Presidente, el cual es nombrado por el titular del Ejecutivo.
- Un Consejo, que está constituido por 10 personas que desempeñan su cargo honoríficamente, invitadas a participar por el Presidente de la República.
- Un Secretario Técnico del Consejo, nombrado por el Titular del Ejecutivo.
- Un Secretario Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Un Visitador, nombrado por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.



**B. DE SUS FACULTADES Y COMPETENCIA**

Las facultades de la Comisión están establecidas en el artículo 5o. de su Reglamento Interno, entre otras se encuentran:

- Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.
- Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren su ejecución.
- Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales en la materia.
- Elaborar y proponer programas preventivos de los Derechos Humanos en los ámbitos jurídicos, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.
- Apoyar y asesorar técnicamente a las autoridades estatales y municipales para crear comisiones de protección a los Derechos Humanos.
- Proponer acciones para proteger los derechos fundamentales de los mexicanos en el exterior y de extranjeros en territorio nacional, etc.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia para intervenir en:

- a). Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público.
- b). Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público.
- c). Por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público, de los dos incisos anteriores.

Ejemplos:

La Comisión tendrá competencia en:

- Violaciones administrativas      Cuando las autoridades fiscales practican una visita domiciliaria sin una orden por escrito.
- Vicios en los Procedimientos      Cuando un juicio dura más de un año.
- Delitos que lesionen a una persona o a un grupo      Un policía me golpea a mí y a mi familia.

Las violaciones deben ser cometidas por:

- Autoridades Titular de alguna  
Secretaría de Estado.
- Servidores Públicos Empleados de la  
Secretaría.
- Otros agentes sociales Caciques protegidos por  
protegidos por un ser- autoridades municipales o  
vidor público estatales

## C. DE LAS ATRIBUCIONES QUE TIENEN SUS INTEGRANTES

### C.1 DEL PRESIDENTE

El Reglamento precisa las atribuciones del Presidente en 14 rubros, entre los que destacan:

- La facultad de ejercer las atribuciones conferidas a la Comisión.
- Coordinar los trabajos de la Comisión y del Consejo.
- Informar semestralmente al Presidente de la República sobre los resultados obtenidos por la Comisión.
- Solicitar información a cualquier autoridad sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

- Hacer las recomendaciones y observaciones que considere pertinentes a las autoridades del país, por violaciones a los Derechos Humanos.
- Convocar a los miembros del Consejo, cuando lo estime necesario.

Es designado por el Presidente de la República, como autoridad ejecutiva responsable de la Comisión, y al igual que el Ombudsman sueco, es un representante de la defensa de la sociedad; si bien a diferencia de éste, depende del Ejecutivo y tiene la obligación de rendir semestralmente un informe al Presidente de la República.

La Dirección General de Comunicación depende directamente del Presidente de la Comisión y tiene las siguientes competencias:

- Analizar y proporcionar a la Comisión la información que proporcionan los medios de comunicación nacionales y extranjeros en materia de Derechos Humanos.
- Coordinar o auxiliar en la preparación y difusión de los programas informativos, y en las labores de relaciones públicas de la Comisión, entre otras.

## C.2 DEL CONSEJO

El Consejo, es el órgano colegiado de examen y opinión que representa a la sociedad civil. Está integrado por diez miembros de reconocido prestigio moral e intelectual, por invitación del Ejecutivo Federal y su participación es meramente honorífica, dado que no reciben ninguna remuneración por sus servicios. Duran en su encargo tres años y pueden ser redesignados para un nuevo periodo. Este órgano, es el encargado de establecer las directrices y lineamientos para elevar la prevención, vigilancia y protección de los derechos fundamentales de los habitantes del país y de los nacionales que radiquen en el extranjero, cuya tutela corresponde a la Comisión.

El Consejo funciona en sesiones ordinarias y extraordinarias, cuando menos una vez al mes y está facultado para:

- Establecer en términos generales la propuesta de política nacional e internacional que en materia de Derechos Humanos, la Comisión someterá a las autoridades competentes.
- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión en la materia.
- Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno.

- Opinar sobre el proyecto de informe semestral, que el Presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República.
- Pedir información adicional sobre los asuntos que esté tratando o haya resuelto la Comisión, entre otras.

### C.3 DEL SECRETARIO TECNICO DEL CONSEJO

El Consejo tiene un Secretario Técnico, que es nombrado por el Titular del Ejecutivo y desarrolla las funciones de un secretario de cuerpo colegiado. Tiene asimismo las atribuciones de coordinar las actividades de estudio, enseñanza, capacitación, promoción y divulgación de los derechos humanos.

Dentro de sus atribuciones se encuentran:

- Desarrollar las funciones de un secretario de Cuerpo Colegiado.
- Preparar, de acuerdo con las instrucciones del Presidente, la orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, participando en ellas con voz y voto.

Elaborar las actas de las sesiones del Consejo.

- Proponer al Presidente y coordinar las publicaciones y programas de divulgación en medios masivos de comunicación, para difundir la naturaleza, prevención y protección de los Derechos Humanos.
- Formular y ejecutar los programas de capacitación.
- Establecer programas para la vigilancia de los derechos humanos.

Depende del Secretario Técnico del Consejo, la Dirección General de Divulgación y Capacitación y cuyas atribuciones son:

- Formular los programas para difundir la enseñanza y promoción de los Derechos Humanos en los medios masivos de comunicación nacionales y extranjeros, y divulgarlos en coordinación con la Dirección General de Comunicación.
- Establecer la política editorial de la Comisión.
- Coordinar los eventos académicos en donde intervenga la Comisión.
- Planear y promover los programas de capacitación que brinde la Comisión a funcionarios públicos o particulares, para la prevención y defensa de los Derechos Humanos.

#### C.4 DEL SECRETARIO EJECUTIVO

Es nombrado por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y es el encargado de proponer las políticas generales que la Comisión habrá de seguir, tanto al interior de la República como en el extranjero.

El Secretario Ejecutivo tiene como atribuciones:

- Proponer al Consejo y al Presidente las políticas que en Derechos Humanos deberá seguir la Comisión ante organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, en los que México participe, que serán sometidas a la aprobación del Presidente de la República.
- Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales.
- Dictaminar sobre los tratados y convenciones que México deba suscribir, denunciar o ratificar en materia de Derechos Humanos.
- Coordinar los estudios para el mejor funcionamiento de la Comisión y los que hayan de ser propuestos a los órganos gubernamentales, federales y locales.

- Preparar los proyectos e iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de someter a los órganos competentes.
- Presentar al Presidente de la Comisión el proyecto de informe que éste debe rendir semestralmente al Presidente de la República sobre los resultados de las acciones de protección a los Derechos Humanos, entre otras.

La Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación depende del Secretario Ejecutivo, con las siguientes competencias:

- Realizar los estudios y proyectos que le soliciten el Presidente de la Comisión o el Secretario Ejecutivo.
- Formular dictámenes u opiniones respecto de los tratados o convenios internacionales de los que México sea o pueda ser parte.
- Formular las políticas que habrá de seguir la Comisión en la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en el ámbito del Derecho Internacional.
- Formar y organizar una biblioteca y un acervo especializado en materia de Derechos Humanos, entre otras.

### C.5 DEL VISITADOR

La Comisión cuenta con un Visitador, que es nombrado por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y es el encargado de atender a los individuos y grupos que denuncien la presunta violación de Derechos Humanos. Es por tanto, quien recibe las quejas y realiza las investigaciones necesarias a fin de esclarecer las posibles violaciones y, finalmente, en su caso, elabora el proyecto de recomendación que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes.

El Visitador, entre sus atribuciones, tiene las siguientes:

- Proporcionar atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de derechos humanos.
- Asistir a los individuos y grupos, canalizando a las instituciones competentes las quejas que no constituyen una violación a los Derechos Humanos.
- Iniciar de oficio las investigaciones necesarias para esclarecer posibles violaciones a los Derechos Humanos.
- Integrar los expedientes y recibir pruebas durante el procedimiento que establece el Reglamento.

- Realizar las visitas que sean necesarias para esclarecer los hechos de posible violación a los Derechos Humanos.
- Elaborar el proyecto de Recomendación u observaciones que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes.

La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión se encuentra adscrita al Visitador, con las siguientes atribuciones:

- Recibir las quejas o iniciar de oficio las investigaciones de los hechos que supongan una violación a los Derechos Humanos, ya sea en perjuicio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos en el extranjero.
- Proporcionar información y asesoría, respecto a los medios de defensa de los Derechos Humanos.
- Realizar ante los organismos correspondientes las gestiones para prevenir posibles violaciones a los Derechos Humanos, entre otras.

La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones depende del Visitador, y sus competencias son:

- Tramitar el expediente de las quejas e investigaciones de oficio, solicitando informes a las autoridades

señaladas presuntamente como responsables, recibir y desahogar las pruebas que ofrecieren las partes, y efectuar las inspecciones e investigaciones que se estimen conducentes para el esclarecimiento de los hechos.

- Formular y presentar al Visitador los proyectos de dictámenes, recomendaciones u observaciones por la que se den a conocer los resultados de los procedimientos, informando, sobre la comisión o no de violaciones a los Derechos Humanos.

#### D. DE SU INCOMPETENCIA

##### D.1 EN ASUNTOS ELECTORALES

La incompetencia se basa en la necesidad de que la Comisión mantenga un carácter apolítico y apartidista, ya que intervenir en la contienda política puede vulnerar su calidad moral; asimismo, si ya existe una resolución definitiva expedida por quien es la última instancia de decisión en esos casos, cuestionarla implica objetar la legitimidad del funcionamiento en cuestión, sin que exista una instancia jurídica que pueda intervenir.

Por ejemplo:

La Comisión no puede intervenir en la calificación de elecciones, porque no puede decidir quién gana las elecciones.

Sin embargo, se puede considerar que su incompetencia es relativa, puesto que en algunos aspectos electorales, si está facultada para conocer violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución y que se cometan durante los procesos; por ejemplo X persona es secuestrada por servidores públicos para impedirle que pueda depositar su voto en las urnas. La propaganda política de un candidato es destrozada por servidores públicos, vulnerándole su derecho de libre expresión.

#### D.2 EN ASUNTOS LABORALES

La Comisión es incompetente para conocer los conflictos laborales en los que está una controversia individual o colectiva entre trabajador y patrón, y que éstos sean de competencia jurisdiccional; ya que en esos conflictos no interviene una autoridad o servidor público, luego no existe violación a los derechos humanos además no es posible sustituir a la Junta Federal y a las Locales de Conciliación y Arbitraje, ni a los Tribunales Colegiados de Circuito, y

no es posible intervenir en los asuntos jurisdiccionales de fondo.

Ejemplo:

La Comisión no puede intervenir en conflictos laborales de competencia jurisdiccional, puesto que no puede determinar la procedencia de una huelga.

#### D.3 EN ASUNTOS JURISDICCIONALES

La incompetencia de la Comisión en sentencias definitivas se fundamenta en que siempre debe existir una última instancia de decisión que revise los fallos de instancias de jerarquía inferior, y ésta última instancia corresponde al Poder Judicial, como los casos deben tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada. Además, se considera que la independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada, pues es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos, y no se puede suplir o interferir en la labor judicial, porque se desarrolla en etapas señaladas por la ley, y el juez es quién mejor conoce el expediente en que se basa la sentencia.

**Ejemplos:**

La Comisión no puede intervenir en sentencias definitivas, ya que ésta, no puede revisar una sentencia emitida por un juez.

Asimismo, no puede intervenir en aspectos jurisdiccionales de fondo, puesto que no puede determinar la inocencia de una persona durante un juicio.

**E. DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA E INVESTIGACION**

El procedimiento de denuncia e investigación se le atribuye directamente al Visitador de la Comisión, el cual se auxilia para su realización tanto en la Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión, como en la Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión, es la encargada de recibir las quejas o iniciar de oficio las investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan una violación a los Derechos Humanos; proporciona información y asesoría a los individuos o grupos que las soliciten, respecto a los medios de defensa de los Derechos Humanos, etcétera.

La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones, se encarga de tramitar el expediente de las

quejas e investigaciones de oficio, solicitando informes a las autoridades señaladas presuntamente como responsables; así como de recibir y desahogar las pruebas que ofrecieron las partes, y efectuar las inspecciones e investigaciones que se estime conducentes para el esclarecimiento de los hechos. Formula y presenta al Visitador los proyectos de dictámenes, recomendaciones u observaciones por las que se den a conocer los resultados de los procedimientos, informando, en su caso, sobre la comisión o no de violaciones a los Derechos Humanos.

Por lo antes expuesto, considero que el Visitador tiene a su cargo una función importantísima, puesto que es el contacto directo entre el quejoso y la Comisión, que si bien éste, se auxilia de las Direcciones mencionadas a su cargo, también está pendiente de coordinar y agilizar el trámite de la queja, dando así mayor efectividad al objetivo de la Comisión.

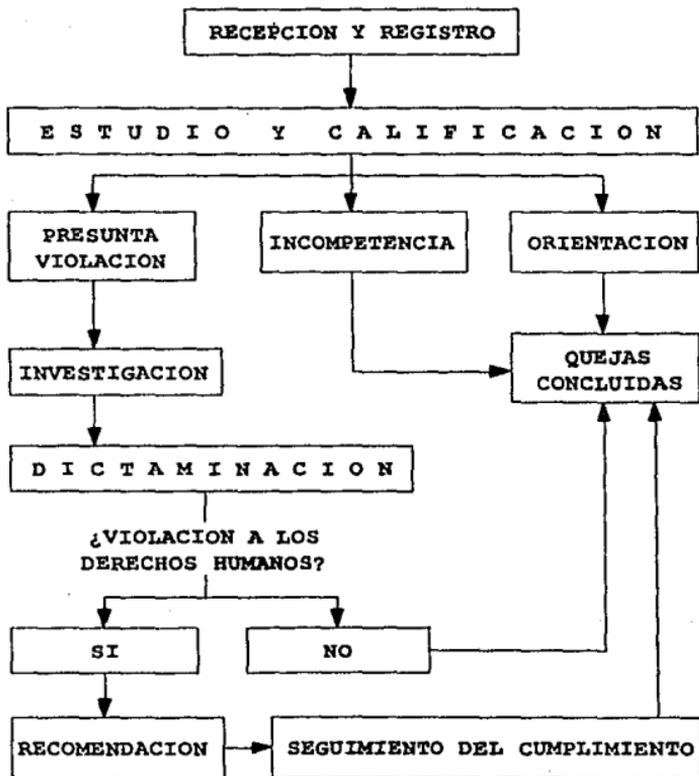
#### **E.1 DE LA RECEPCION Y REGISTRO DE LA QUEJA**

El procedimiento puede iniciarse por una queja presentada ante la Comisión o por oficio, éstas pueden ser presentadas por cualquier persona que tenga conocimiento de una violación de Derechos Humanos, aunque ella no sea la directamente afectada, en este caso su nombre será mantenido en la más estricta reserva.

Las quejas deberán ser presentadas por escrito, pero si la persona que la presenta no sabe escribir, la Comisión la auxiliará. En ningún momento se aceptarán quejas anónimas; por lo tanto, los escritos de queja deben contener el nombre de la persona que la presenta, así como los datos que hagan posible su localización.

A continuación anexaré para la complementación de este tema, un organigrama referente al procedimiento de la tramitación de la queja.

## TRAMITES DE LA QUEJA



## **E.2 DEL ESTUDIO Y CALIFICACION DE LA QUEJA**

Una vez recibidas las quejas se estudiarán de inmediato, canalizándose a la instancia correspondiente apartándose de todo burocratismo y formalismo, tal y como lo establece el artículo 29 de su propio reglamento.

### **E.2.1 De la incompetencia**

La comisión examinará primeramente si es competente o no para iniciar el trámite correspondiente de queja.

En caso de ser incompetente se lo hará saber al quejoso, y se archivará como queja concluida.

### **E.2.2 De la orientación**

No basta que la Comisión determine que es incompetente para auxiliar al quejoso, sino que ésta tiene la obligación de orientar al mismo, con respecto a cual órgano deberá acudir para que éste le proporcione la ayuda necesaria.

En este caso, también la queja se archivará como asunto concluido.

### **E.2.3 De la presunta violación**

Admitida la queja, se abrirá un expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclaman.

Esta solicitud se fundamenta en el Artículo 27, Fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Artículo 5o., Fracción VI del Decreto que creó la Comisión, "todas las dependencias y autoridades de los Poderes de la Unión, así como de los Poderes Estatales y Municipales, están obligadas a proporcionar, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La omisión de esta obligación fincará la responsabilidad a que hubiere lugar".

Recibidos o no los informes se abrirá un término probatorio, en donde las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas y la Comisión recabarlas de oficio.

### **E.3 DE LA INVESTIGACION**

La Comisión llevará a cabo las investigaciones necesarias para la completa integración del expediente y el esclarecimiento de los hechos.

#### E.4 DICTAMINACION

Una vez concluido el periodo probatorio, así como la investigación, se examina el expediente, a partir de cuya información se determina la no responsabilidad de la autoridad o, en caso contrario, se formula una Recomendación. Este trámite lo realiza la Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones, y es entregado al Visitador.

##### E.4.1 Cuando hay violación de derechos humanos

El visitador entregará al Presidente un proyecto de recomendación, analizando en él los hechos reclamados, los informes de las autoridades, los resultados de las investigaciones practicadas, en su caso, y valorando las pruebas que hubieren sido ofrecidas, a efecto de determinar si, en su opinión, se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quién es el presunto responsable de ella. Posteriormente el Presidente examinará el proyecto de recomendación presentado por el Visitador y decidirá si se cometió o no una violación a los Derechos Humanos y quién es el presunto responsable de ella.

#### **E.4.1.1 Emisión de la Recomendación**

La Recomendación no tiene un carácter vinculatorio, solamente tiene fuerza moral, la cual está dada por el prestigio de la Comisión y el apoyo de la sociedad civil. Obligan en la medida a que ninguna autoridad desea aparecer como violadora de los Derechos Humanos, porque sería un desprestigio para ella.

El contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que hubiere cometido violaciones a los Derechos Humanos, sin perjuicio de presentar denuncia penal correspondiente en los casos en que a su juicio exista un delito.

A esta Recomendación se le da difusión por los medios de comunicación masiva y es publicada en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el informe semestral que rinde el Presidente de la Comisión.

#### **E.4.1.2 Seguimiento del cumplimiento**

La actividad de la Comisión no termina con la emisión de la recomendación y mucho menos considera concluida la queja, sino que le da seguimiento a la recomendación. Las autoridades tienen la obligación de comunicar a la Comisión, en un término de quince días siguientes a la notificación de la Recomendación si la aceptan o no y de presentar pruebas

del cumplimiento dentro de los treinta días naturales. En caso contrario, la Comisión tiene la libertad para manifestar públicamente que la Recomendación no fue atendida o totalmente cumplida por la autoridad que violó los Derechos Humanos.

#### **E.4.1.3 Quejas concluidas**

Después de haber satisfecho todas las etapas anteriores, entonces sí, se dá por concluida la queja.

#### **E.4.2 Cuando no hay violación de derechos humanos**

Después de haber concluido el período probatorio, así como la investigación, se examina el expediente y si se determina que no hay responsabilidad por parte de la autoridad, ésta queja la dictaminan como asunto concluido.

Es menester informar que la Comisión conocerá de quejas respecto a los hechos u omisiones violatorios de Derechos Humanos, dentro del plazo de un año, contado a partir de la fecha en que se pudo tener conocimiento de ellos; asimismo que las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso.

## CONCLUSIONES

1. En nuestro actual ordenamiento jurídico, está plasmada la parte dogmática bajo el rubro "De las garantías individuales"; concepto que en mi estimación es obsoleto, ya que dicho término nos remite a entender que únicamente tenemos garantías de tipo individual, situación que es inadecuada, puesto que nuestra Carta Magna nos otorga también garantías de tipo social. Por lo que propongo que se modifique el rubro empleado en la misma, estableciéndose como: "Garantías Constitucionales", abarcando así, tanto las garantías de tipo individual como las garantías de tipo social.
2. La Doctrina Jurídica Mexicana, en su diversidad de enfoques, ha considerado al artículo 29 Constitucional fuera del rubro de las garantías, en cuyo caso difiero, puesto que a mi juicio si se ofrece a los gobernados una garantía; la cual radica en no verse deprotegidos de sus derechos, sino es con fundamento en las disposiciones legales, que enuncia el mencionado artículo.
3. Considero que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debe ampliar su competencia en el ámbito internancional, en virtud de que los nacionales mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional, no queden desprotegidos en sus derechos. Actitud que podría

llevarse a cabo, a través de la representación de la propia constitución en los Consulados del país en el territorio extranjero.

4. En mi concepto, la protección y tutela de los derechos humanos no es algo nuevo, puesto que los mismos a lo largo del devenir histórico, han sido tutelados por diversos organismos federales, estatales y municipales. Lo que ha sucedido es que se ha formalizado la protección de los derechos humanos en México, al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos; lo que si constituye a la Institución como un movimiento innovador, en el que se refleja el interés del Gobierno Mexicano para promover el desarrollo de los derechos humanos, y con ello procurar el bienestar de la Sociedad Mexicana.

5. Estimo que la creación de la C.N.D.H. ha sido fructífera, en virtud de que su desarrollo ha motivado una serie de actos tendientes a perfeccionar su funcionamiento, redundando en beneficio de su principal objetivo, proteger y tutelar los derechos humanos. Situación que refleja una actitud de credibilidad y confianza hacia la misma.

6. En el Decreto de Creación de la C.N.D.H. se establecía la facultad al Ejecutivo Federal para que éste designara al Presidente de la Comisión. Situación que prevalece en la

ya existente ley, con la modalidad de que ahora debe ser aprobado por la Cámara de Senadores. En mi opinión, considero que esta facultad de designar al Presidente de la Comisión, debe de recaer directamente en la Cámara de Diputados con la aprobación de la Cámara de Senadores, ya que la primera constituye la representación popular de los gobernados.

7. La C.N.D.H. como Institución, nos ha dado muestras palpables de su constante interés para promover y defender los derechos humanos. En razón a lo anterior, considero que es prematuro emitir opiniones contrarias en relación a su existencia, puesto que como un organismo de nueva creación es posible que tenga ciertas carencias, ya que el perfeccionamiento sólo se dá a través de la experiencia. No obstante lo anterior, considero que es necesaria la participación tanto del Gobierno, como de los gobernados para que cada uno en la esfera de sus actividades y en la medida de sus posibilidades, lleve a cabo acciones tendientes a enaltecer el pleno desarrollo del objetivo para el cual fue creada.

8. En base a la conclusión anterior, considero que es necesario, llevar a cabo una mayor difusión sobre la existencia, funciones y actividades de la Comisión, en todos niveles sociales; lo cual se podría llevar a cabo mediante la representación de la Institución en los

Municipios y en las Delegaciones, con la finalidad de facilitar el acceso a los individuos para denunciar las presuntas violaciones de los derechos humanos; así como una divulgación más extensiva en todos los medios de comunicación, para que con ello se promueva que todos los habitantes del país estén protegidos en sus derechos contra las violaciones cometidas por una autoridad o por un servidor público.

**BIBLIOGRAFIA**

1. AGUILAR-CUEVAS, Magdalena: Manual de Capacitación, Derechos Humanos, C.N.D.H., México, 1991, pp.206.
2. BURGOA-ORIHUELA, Ignacio: Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa, México, 1987.
3. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Coord. Dulce María Méndez García y ... México, 1991, pp.372.
4. DELGADILLO-GUTIERREZ, Luis Humberto: Elementos de Derecho Administrativo, Edit. Limusa, México, 1986, pp.232.
5. DIAZ-MÜLLER, Luis: Manual de Derechos Humanos, C.N.D.H., México, 1991, pp.151.
6. FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1984, pp.506.
7. GARCIA-MAYNEZ, Eduardo: Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, México, 1986.
8. GUTIERREZ-BARRIOS, Fernando: 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Secretaría de Gobernación, México, 1989, pp.189.
9. HERRERA-ORTIZ, Margarita: Manual de Derechos Humanos, Edit. Pac, México, 1991, pp.356.
10. MORENO, Daniel: Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Pax-México, 9a. ed., México, 1972, pp.647.

11. RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús: Estudio sobre Derechos Humanos, Aspectos Nacionales e Internacionales, C.N.D.H., México, 1990, pp. 228.
12. SEARA-VAZQUEZ, Modesto: Derecho Internacional Público, Edit. Porrúa, 12a. ed., México, 1988, pp.733.
13. SEPULVEDA, César: Estudio sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos, C.N.D.H., México, 1991, pp.120.
14. TENA-RAMIREZ, Felipe: Leyes Fundamentales de México 1808-1987, Edit. Porrúa, 14a. ed., México, 1987, pp.1053.

## LEGISLACION

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Edit. Porrúa, 86a. ed., México, 1989.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Edit. Porrúa, 20a. ed., México, 1989.
- **Ley Federal de Entidades Paraestatales**, Edit. Porrúa, 20a. ed., México, 1989.
- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, Edit. Porrúa, 20a. ed., México, 1989.
- **Legislación Estatal en Materia de Defensa de los Derechos Humanos**, C.N.D.H., México, 1991.
- **Decreto en el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un Organó Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.
- **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de agosto de 1990.
- **Iniciativa de Ley, para elevar la Comisión Nacional a Rango Constitucional.**
- **Decreto por el que se Reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.
- **Exposición de motivos del anteproyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, presentado

por el Presidente de la Comisión al Presidente de la República.

- **Iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, presentado por el Presidente de la República a los CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.
- **Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.
- **Proyecto de Reforma a la Ley Federal de la Entidades Paraestatales**, presentado por el Presidente de la Comisión al Presidente de la República.

#### **OTRAS FUENTES**

CARPISO, Jorge: Periódico Excelsior, 9 artículos sobre la C.N.D.H., México, 1990.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Edit. Porrúa, México, 1991.